

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): País Vasco Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020

Javier Arellano Yanguas, Ander Audikana Arriola y Xabier Riezu, Universidad de Deusto/Centro de Ética Aplicada

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo: País Vasco	5
I. Introducción	9
II. Contexto de gobierno abierto en el País Vasco	10
III. Liderazgo y proceso multiactor	15
IV. Compromisos	21
1. Rendición de cuentas mediante la elaboración de planes de mandato	23
2. Open data Euskadi y Linked open data	26
3. I-lab de participación ciudadana en Euskadi	29
4. Open Eskola (Escuela abierta para la ciudadanía)	32
5. Sistema vasco de Integridad	35
VI. Metodología y fuentes	40
Anexo I. Resumen del desempeño del País Vasco a lo largo del desarrollo del Plan de acción	43

Executive Summary: Basque Country

The Basque Country's first action plan was developed with participation from seven government agencies of three levels (the Basque Government, the three provincial councils and municipalities of the three provincial capitals). Both the design process and the content of the plan are considered positive. The plan included a variety of civil society groups and promoted their participation, but their ability to make recommendations was lower than that of government agencies.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Euskadi joined OGP in 2018. This report assesses the Basque Country's first action plan.

General overview of the action plan

Leveraging the Basque Government's fiscal and political autonomy from Spain, it has promoted open government policies in the past ten years. As a result, the Basque Country is well-positioned in various transparency, open data and overall government quality rankings. It was selected by the Open Government Partnership to create its first action plan, as part of the OGP Local support program.

The action plan was developed with direct collaboration of public institutions and civil society groups, through a series of forums. The creation and subsequent implementation of the plan is led by a promoting group, comprised of eight entities – seven of which include the regional executive, provincial and main cities. Additionally, a multi-stakeholder forum that includes institutional and civil society representatives is where stakeholders deliberate, create and monitor the action plan.

Although civil society representatives participated in the design of the plan and in the forums where it was created, their influence has been limited. The seven government agencies promoting the plan have stronger technical, organizational and coordination capacities, while the heterogeneous and uncoordinated civil society group lacks these abilities.

The action plan included five commitments. The first two (1. Accountability through the design of mandate plans and 2. Open data Euskadi and Linked open data) seek to improve access to information and empower the citizenry to advance effective accountability. Commitments 3 and 4 (3. i-lab in Euskadi and 4. Open Eskola) aim to enhance citizen participation in public affairs through public innovation and capacity building. Commitment

Table 1. At a glance

Participating since: 2018
Action plan under review: First
Report type: Design
Number of commitments: 5

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Collaborate
Acted contrary to OGP process: No

Action plan design

Commitments relevant to OGP values 5
(80%)
Transformative commitments: 0 (0%)
Potentially starred: 0 (0%)



no. 5 (5. Basque Integrity System) focuses on strengthening and standardizing public integrity systems of the Basque Country's public administrations.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Next steps	Status at the end of the implementation cycle
<p>Commitment 1. Accountability through mandate plans</p> <p>Develop, collaboratively and by consensus with the citizens, basic and advanced standards for information disclosure (what, how, when and under which principles) for mandate commitments of Basque institutions (different levels of government – autonomous and other local levels).</p>	<p>To advance accountability, future commitments should include mechanisms to strengthen the citizens' ability to demand accountability from their political representatives, as well as punishment for unsatisfactory work.</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>
<p>Commitment 4. Open Eskola (Open schools for citizens)</p> <p>Develop an open school model for citizens to meet and learn as a way to promote a more publicly active citizenry, and more open and transparent authorities, with shared values of participatory culture and responsibility for continuous improvement.</p>	<p>To enhance the potential impact of Open Eskola, the government could work with interested individuals in real participatory processes. This would entail helping them in these processes and promoting reflection upon them, rather than solely offering standardized content.</p> <p>Making a connection between Open Eskola and lessons facilitated by the i-lab could also strengthen the potential impact of this commitment.</p>	<p>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</p>

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan.

Table 3. Five key IRM recommendations

1	Strengthen, within the multi-sectorial forum and the Open Forum, the role of civil society in the design and monitoring of the action plan, engaging additional organizations with a proven ability and setting up internal coordination mechanisms
2	Increase the role of the media in the design and monitoring of the plan
3	Include open government commitments that address sectorial policies of relevance to the citizens: health, education, budgets, etc.
4	Increase the ambition level of accountability mechanisms
5	Create at least one commitment with potential transformative impact and major qualitative change

ABOUT THE AUTHOR

Javier Arellano Yanguas is a researcher and professor at the Center for Applied Ethics at University de Deusto, which he currently leads. Javier has a PhD in development studies by the Institute of Development Studies, Sussex University. Ander Audikana and Xabier Riezu, both researchers at the Center for Applied Ethics, also worked on this report.

The **Open Government Partnership** (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



Resumen Ejecutivo: País Vasco

El primer plan de acción del País Vasco se caracteriza por una colaboración interinstitucional entre siete gobiernos de tres niveles diferentes (el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y los ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria-Gasteiz). El presente informe valora de forma positiva tanto el proceso de diseño como el contenido del plan de acción del País Vasco. Cabe destacar la capacidad de incluir una diversidad de grupos de la sociedad civil y promover la participación de los mismos, aunque su capacidad propositiva no haya estado al mismo nivel que la de las entidades gubernamentales.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. Euskadi se unió a la AGA en 2018. Este reporte evalúa el diseño del primer plan de acción del País Vasco.

Descripción general del plan de acción

Aprovechando un contexto institucional que se caracteriza por una amplia autonomía política y fiscal de esta región dentro de España, las instituciones vascas han impulsado políticas de gobierno abierto en los últimos diez años. Como resultado, el País Vasco se encuentra bien posicionado en los distintos rankings de transparencia, apertura de datos y, en general, de calidad de gobierno, y fue seleccionado por la Alianza para el Gobierno Abierto para elaborar su primer plan de acción en el programa de apoyo a entidades locales.

El proceso de elaboración del plan de acción se ha desarrollado en colaboración directa entre instituciones públicas y grupos de la sociedad civil a través de una serie de foros. La elaboración y posterior implementación del plan es liderada por un grupo promotor de ocho entidades, siete de las cuales son los ejecutivos autonómico/regional, provincial y de las principales ciudades, y la octava, Innobasque, una asociación con participación de actores públicos y privados que tiene como misión promover la innovación.¹ Por otra parte, un foro multiactor (Foro Regular) formado por representantes de las instituciones y de la sociedad civil constituye el espacio de deliberación, elaboración y monitorización del plan de acción.

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2018
Plan de acción bajo revisión: Primero
Tipo de reporte: Diseño
Cantidad de compromisos: 5

Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Sí
Nivel de influencia del público: Colaborar
Actuó en contra del proceso de AGA: No

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de la AGA: 5 (100%)
Compromisos transformadores: 0 (0%)
Potencialmente estelares: 0 (0%)



A pesar de la inclusión de representantes de la sociedad civil en la elaboración del plan y de su participación en los foros generados, su influencia real en el diseño del plan ha sido limitada. La mayor capacidad técnica, organizativa y de coordinación de las siete instituciones gubernamentales promotoras del plan frente a un grupo de representantes de la sociedad civil muy heterogéneo y no coordinado explica esta limitación.

El plan de acción identifica cinco compromisos. Los dos primeros compromisos (1. Rendición de cuentas mediante la elaboración de planes de mandato y 2. Open data Euskadi y Linked open data) pretenden mejorar el acceso a la información para empoderar a la ciudadanía y avanzar hacia una rendición de cuentas efectiva. Los compromisos tres y cuatro (3. i-lab de participación ciudadana en Euskadi y 4. Open Eskola) se dirigen a mejorar la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante la innovación pública y la formación. El quinto compromiso (5. Sistema vasco de integridad) se centra en el fortalecimiento y estandarización de los sistemas de integridad pública de las administraciones públicas del País Vasco.

Tabla 2. Compromisos notables

Descripción del compromiso	Sigüientes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
<p>Compromiso 1. Rendición de cuentas mediante la elaboración de planes de mandato</p> <p>Construir de forma consensuada y colaborativa con la ciudadanía un estándar básico y avanzado de publicación de información (qué, cómo y cuándo, y bajo qué principios) sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas (niveles autonómico, foral y local).</p>	<p>Para avanzar de manera efectiva en la rendición de cuentas, futuros compromisos asociados deberían incluir mecanismos que refuercen la capacidad de la ciudadanía de exigir que se explique la labor de los representantes políticos y funcionarios públicos, así como formas de sanción frente a respuestas insatisfactorias.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>Compromiso 4. Open Eskola (Escuela abierta para la ciudadanía)</p> <p>Desarrollo de un modelo contrastado de escuela abierta para la ciudadanía como espacio de encuentro y aprendizaje en Euskadi para promover una ciudadanía más activa en los asuntos públicos y una administración más abierta y transparente, con valores compartidos de cultura participativa y de corresponsabilidad en la mejora continua.</p>	<p>A fin de mejorar el potencial de las Open Eskola, podría ser de ayuda exponer a las personas interesadas a procesos reales de participación. Se trataría de acompañarlas en esos procesos y promover la reflexión sobre los mismos, más que en ofrecer una serie de contenidos estandarizados.</p> <p>La conexión de las Open Eskola con los aprendizajes facilitados por el I-lab es la segunda propuesta para fortalecer el impacto potencial de este compromiso.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción</i></p>

¹ Innobasque es un Agente Singular de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación, surgido a iniciativa del Gobierno Vasco en 2007 para asistir a éste en el diseño, implementación e impulso de nuevas políticas de innovación. Está jurídicamente configurada como asociación privada sin ánimo de lucro para impulsar el proceso de transformación social y económica, a través de la innovación, y convertir a Euskadi en una sociedad innovadora en todos sus ámbitos. Ver: https://www.innobasque.eus/microsite/quienes_somos/informacion-corporativa/nuestras_cuentas/

Recomendaciones

Las recomendaciones del MRI tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del MRI

1	Reforzar, dentro del Foro Regular y el Foro Abierto, el papel de la sociedad civil en el proceso de diseño y seguimiento del plan, incorporando más organizaciones sociales con capacidad contrastada y poniendo en marcha mecanismos internos de coordinación.
2	Mayor peso de los medios de comunicación en la elaboración y seguimiento del Plan.
3	Incorporar compromisos de gobierno abierto que afecten a políticas sectoriales que despierten interés en la ciudadanía: salud, educación, gestión del presupuesto, etc.
4	Avanzar hacia una conceptualización más ambiciosa de los mecanismos de rendición de cuentas.
5	Tratar de que al menos uno de los compromisos tenga un alto potencial transformador al suponer un cambio cualitativo significativo.

SOBRE EL AUTOR

Javier Arellano Yanguas es investigador y profesor del Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto del que actualmente es director. Javier es Doctor en Estudios de Desarrollo por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex. En la elaboración de este informe han participado también Ander Audikana y Xabier Riezu, ambos investigadores del Centro de Ética Aplicada.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de AGA evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción para promover el dialogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción pueden ser desarrollados a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

El País Vasco (Euskadi) se incorporó a OGP en 2018. Este informe abarca el desarrollo y diseño del primer plan de acción del País Vasco para el periodo 2018-2020.

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de OGP se asoció con Javier Arellano-Yanguas del Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto, quien llevó a cabo la presente evaluación en colaboración con un equipo del citado Centro, formado también por Ander Audikana y Xabier Riezu. El objetivo del MRI es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del MRI, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en el País Vasco

El País Vasco ha utilizado su amplia autonomía política y fiscal para impulsar políticas de gobierno abierto. Sus instituciones públicas están bien posicionadas en los distintos rankings de transparencia, apertura de datos y, en general, de calidad de gobierno. Sin embargo, aunque existe normativa avanzada en el ámbito de la transparencia y se han multiplicado los canales para la participación, el nivel de implicación social y política de la ciudadanía vasca es bajo y son escasos los procesos de rendición de cuentas en los que la ciudadanía tiene la capacidad de exigir respuestas de las autoridades y funcionarios.

El Gobierno Vasco¹ fue uno de los pioneros de gobierno abierto en el ámbito español. En 2010 abrió el portal Irekia como canal de información a la ciudadanía y como vía para recibir peticiones y consultas.² Su puesta en marcha fue anterior a la creación de OGP y constituyó una experiencia pionera de procesos de modernización administrativa bajo los principios del gobierno abierto. La experiencia generó un efecto positivo en el ecosistema de innovadores públicos que promovieron la apertura del gobierno en distintas administraciones españolas.³ En ese contexto, desde el año 2016, distintas instituciones públicas vascas analizaron conjuntamente la importancia de sumarse a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). En 2018, la candidatura del País Vasco, presentada conjuntamente entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, los ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, e Innobasque, fue seleccionada por OGP para el programa de apoyo a gobiernos locales. Este informe analiza el diseño del primer Plan de Acción OGP Euskadi 2018-2020.

Contexto institucional y político

En el País Vasco, el poder ejecutivo está organizado en tres niveles de gobierno: el Gobierno Vasco (gobierno regional de la Comunidad Autónoma del País Vasco/Euskadi), las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa (los gobiernos de las tres provincias que componen la Comunidad Autónoma), y los gobiernos locales. La existencia de un régimen tributario propio es uno de los elementos centrales y diferenciales del País Vasco. Las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa establecen, recaudan y distribuyen los impuestos que deben pagar la ciudadanía y las empresas, con una capacidad normativa y de gestión similar a la de las administraciones tributarias de los estados. Con esa recaudación se financia el presupuesto del Gobierno Vasco, de las propias diputaciones forales, las transferencias a los municipios y se aporta al presupuesto del Gobierno Central para financiar las competencias no transferidas.⁴ La capacidad fiscal diferencia al País Vasco de las comunidades autónomas sin régimen foral, dotándole de mayores competencias y presupuesto.⁵ En consecuencia, estos tres niveles de gobierno cubren la práctica totalidad de los servicios públicos disfrutados por la ciudadanía.

El nivel de autogobierno del País Vasco es también alto en relación al conjunto de las entidades sub-estatales europeas. Así, alcanza los 25,5 puntos en el Regional Authority Index, superada sólo por los Länder alemanes (27 puntos) y los Cantones suizos (26,5), mientras que, como ya se ha indicado, está por encima en materia de autogobierno respecto del resto de las Comunidades Autónomas españolas (23,5).⁶ En este contexto se entiende la importancia de la colaboración interinstitucional entre los tres niveles de gobierno para el desarrollo del plan de acción OGP del País Vasco.

Gobierno abierto en el País Vasco

Las instituciones promotoras del plan están fuertemente comprometidas con la transparencia y la apertura de datos. Aunque el País Vasco en su conjunto no tiene una

normativa propia sobre estos temas,⁷ las tres diputaciones forales y los ayuntamientos cuentan con normativa específica muy avanzada.⁸ Además, todas las administraciones han creado órganos de seguimiento y control de las políticas de transparencia. En general, los planes de transparencia de las instituciones promotoras impulsan prácticas más exigentes que la normativa básica española que les es aplicable. Como resultado, el Gobierno Vasco ha liderado en las ediciones de 2012, 2014 y 2016 la clasificación del índice de transparencia de comunidades autónomas (INCAU) de la organización no gubernamental Transparencia Internacional España (TI-E), obteniendo 100/100.⁹ La Diputación Foral de Bizkaia alcanzó el primer puesto de la clasificación de diputaciones de TI-E en la última edición de 2015 con 100 puntos, mientras que Álava y Gipuzkoa tienen margen de mejora.¹⁰ Los principales ayuntamientos vascos también se encuentran en la parte alta de la clasificación de TI-E de ayuntamientos, con la máxima puntuación para Bilbao desde 2012 y Vitoria-Gasteiz y Getxo desde 2014, a los que se sumó Barakaldo en la edición de 2017.¹¹ Por último, el País Vasco tiene un amplio catálogo de bases de datos abiertas al público. Open Data Euskadi cuenta con 4.126 conjuntos de datos abiertos, siendo también el principal publicador de datos abiertos en la plataforma de datos abiertos de España.¹²

En cuanto a la participación, las instituciones públicas del País Vasco tienen regulaciones propias para impulsar la participación ciudadana.¹³ Además, en los últimos años se han puesto en marcha planes de impulso a la participación como el Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi, el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública del Gobierno Vasco 2020, o la iniciativa Etorbizuna Eraikiz (Construyendo el Futuro) de la Diputación de Gipuzkoa. Esos planes han multiplicado en los últimos años el número de propuestas de políticas públicas abiertas a la participación ciudadana.¹⁴ En la práctica hay tres mecanismos fundamentales para canalizar esa participación: órganos consultivos formalmente constituidos,¹⁵ mecanismos ad hoc para consulta de determinadas políticas con agentes directamente involucrados y consultas a la ciudadanía a través de plataformas web.

No obstante, la percepción de los distintos actores consultados, públicos y privados, es que la generación de oportunidades de participación no ha ido acompañada de una mayor participación efectiva. Existen dificultades para conseguir que la ciudadanía se involucre activamente. Como ejemplo de estas dificultades cabe señalar la baja tasa de participación ciudadana a través del portal Irekia de gobierno abierto, o la necesidad de evaluar y mejorar el funcionamiento de los múltiples órganos colegiados impulsados por el Gobierno Vasco para canalizar la participación ciudadana.¹⁶ Esa apatía ciudadana es consistente con el dato de que, en 2017, el 89% de la población mayor de 15 años en el País Vasco mostraba un bajo nivel de participación social y política.¹⁷ La falta de publicidad y seguimiento de estos procesos participativos en los medios de comunicación tradicionales son un factor que no ayuda a que la ciudadanía se involucre.

En cuanto a la rendición de cuentas, son escasos los procesos institucionalizados en los que la ciudadanía tiene la capacidad de exigir respuestas de las autoridades y funcionarios, y que conlleven sanción en caso de que éstas no se ajusten a los estándares estipulados. El Ararteko (Defensor del Pueblo) es la instancia más sobresaliente y popular.¹⁸ Su misión principal es atender a la ciudadanía en relación con las quejas, demandas o consultas que planteen sobre actuaciones incorrectas o irregulares de la administración, y tramitar dichas quejas conforme a un procedimiento en el que a la administración concernida se le piden cuentas sobre su proceder. En el caso de que se determine, según lo establecido por el ordenamiento jurídico, que la actuación objeto de queja ha sido incorrecta, el Ararteko emite una resolución solicitando a la administración responsable que modifique la actuación incorrecta. En el año 2018 el Ararteko procesó 9205 quejas que dieron lugar a 1658 expedientes y a 1113 resoluciones. En el 53% de las resoluciones se refieren actuaciones incorrectas de la Administración Pública.¹⁹ En los últimos años, las administraciones vascas han puesto en marcha distintas iniciativas para el seguimiento de los planes de gobierno a las que denominan “rendición de cuentas”; sin embargo, consisten en ofrecer a la ciudadanía información sobre la ejecución de los compromisos de los gobiernos, sin que ésta tenga mecanismos claramente identificados para exigir o sancionar en caso de

incumplimiento, tal como es entendido este valor por la metodología del IRM. Por último, algunas administraciones vascas han impulsado códigos éticos y de conducta, junto con comisiones de ética pública encargadas de velar por su cumplimiento. A pesar de que en la regulación de esas comisiones se recoge la posibilidad de que la ciudadanía presente quejas a esa instancia, la práctica habitual es que esas comisiones reciban un número muy reducido de consultas y que todas provengan de la propia administración. Por ejemplo, la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco elaboró en 2018 cinco acuerdos en relación a consultas realizadas por altos cargos del Gobierno.²⁰

Respecto al marco de libertades cívicas (expresión, asociación, reunión y prensa), en los últimos años no ha habido ninguna restricción que influyera negativamente sobre la capacidad de la ciudadanía de controlar a las autoridades públicas.

Finalmente, en el País Vasco, la percepción sobre la incidencia de casos de corrupción es menor que en otras Comunidades Autónomas de España. A finales de 2018, sólo un 3% de la población cita la corrupción como uno de los tres principales problemas del País Vasco.²¹ Sin embargo, grupos políticos de oposición reclaman que parte de esa percepción positiva es debida a la falta de investigación sistemática de ese tipo de delitos y reclaman la existencia de una Fiscalía Anticorrupción semejante a la existente en otras Comunidades Autónomas, como las que hay en Valencia o Cataluña.²² Asociado a este tema, desde el punto de vista normativo, varias personas entrevistadas, incluidos responsables de administraciones públicas, reclaman una ley para proteger a los denunciantes de casos de corrupción.

El European Quality of Government Index de 2017 nos ofrece una mirada comprehensiva sobre la posición relativa del Gobierno Vasco respecto a su entorno.²³ El País Vasco tiene puntuaciones mejores en el índice general (EQI) y en los tres pilares que lo constituyen (calidad, corrupción e imparcialidad) que la media de las regiones europeas y mucho mejores que la media española. Sin embargo, esos datos tan positivos se relativizan cuando se compara El País Vasco con regiones con similar PIB per cápita. Así, el País Vasco es la región número 36, entre 202 regiones europeas, en renta per cápita, mientras que sus indicadores de calidad son: EQI 67/202; Calidad 37/202; Corrupción 88/202; e Imparcialidad 68/202.²⁴

En resumen, los distintos índices mencionados muestran que las instituciones públicas de del País Vasco parten de una buena posición relativa respecto a otros gobiernos del entorno, sobre todo en comparación con sus homólogos españoles. La situación es especialmente positiva en lo que hace referencia a transparencia y apertura de datos, aunque en ambos casos hay espacio para la mejora. En cuanto a la participación ciudadana, se produce una asimetría entre la amplia oferta de mecanismos de participación y la falta de participación significativa. Esa asimetría plantea la cuestión de la adaptación de los mecanismos que proponen las instituciones a las necesidades y deseos de la población. La falta de publicidad y seguimiento de estos mecanismos de participación por parte de los medios de comunicación pueden también influir en el bajo nivel de participación efectiva. Respecto a la rendición de cuentas, se detecta la falta de mecanismos claramente identificados que, más allá de la apertura de la información, capaciten a la ciudadanía para exigir la respuesta de las instituciones públicas y el cumplimiento de estándares establecidos.

Primer plan de gobierno abierto del País Vasco

Además de abordar las tres dimensiones del gobierno abierto, la coordinación interinstitucional y la estandarización de los mecanismos entre los tres niveles de gobierno aparecen igualmente como retos fundamentales. El primer plan de acción OGP aborda directamente estas cuestiones, siendo parte central tanto del proceso de elaboración como del contenido del mismo. Así pues, los dos primeros compromisos (1. Rendición de cuentas mediante la elaboración de planes de mandato y 2. Open data Euskadi y Linked open data) pretenden mejorar el acceso a la información para empoderar a la ciudadanía y avanzar hacia una rendición de cuentas efectiva. Los compromisos tres y cuatro (3. i-lab de

participación ciudadana en Euskadi y 4. Open Eskola) se dirigen a mejorar la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante la innovación pública y la formación. El quinto compromiso (5. Sistema vasco de integridad) se centra en el fortalecimiento y estandarización de los sistemas de integridad de las administraciones públicas del País Vasco.

Finalmente, hay algunos temas que son importantes para la ciudadanía vasca y que no han sido incluidos en el presente plan. Respecto al marco legal, está ampliamente reconocida la necesidad de contar con una norma que proteja a los denunciantes de irregularidades. Su falta de inclusión en el plan se debe a que su desarrollo no está entre las competencias de las instituciones impulsoras del plan. Respecto a los temas sustantivos para el gobierno, llama la atención que no se haya incluido ningún compromiso referente a políticas sectoriales que son importantes para la ciudadanía como sanidad, educación, y políticas sociales. En la misma línea cabe destacar la ausencia de compromisos referentes al proceso presupuestario (fijación y recolección de impuestos, elaboración de presupuesto, ejecución, etc.). Dada la distintiva autonomía fiscal vasca y la importancia de la misma para el autogobierno es llamativa la falta de compromisos sobre ese tema.

¹ El País Vasco es una de las 17 comunidades autónomas de España. Oficialmente también se denomina Euskadi. En este informe se tiende a utilizar el término País Vasco por ser el de mayor difusión internacional.

² Ver <https://www.irekia.euskadi.eus>

³ Ortíz de Zarate, Alberto (2011). Irekia y Open Data Euskadi. *Boletín* Nº 57, pp. 62-65.

⁴ Una breve presentación del sistema tributario vasco en: <http://www.euskadi.eus/informacion/que-es-el-ce/web01-a2conci/es/>

⁵ La Comunidad Foral de Navarra es la otra comunidad autónoma que tiene el mismo nivel de autonomía fiscal.

⁶ Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan H., Chapman-Osterkat, Sandra, Niedzwiecki, Sara, and Shair-Rosenfield, Sarah (2016). *Measuring regional authority. Volume 1: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press. Datos descargables desde: <https://www.arianschakel.nl/index.php/regional-authority-index>

⁷ En julio de 2017 fue enviada al Parlamento Vasco una proposición de ley sobre transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, hasta la fecha de redacción de este informe no se ha iniciado su tramitación parlamentaria. <https://parlamentovasco.eaj-pnv.eus/es/adjuntos-documentos/18622/pdf/proposicion-de-ley-de-transparencia-y-participacio>

⁸ Norma Foral 1/2017 de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público de Álava; Norma Foral 1/2016 de transparencia de Bizkaia; Norma Foral 4/ 2019, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral de Gipuzkoa.; Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi.

⁹ Ver <https://transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/>

¹⁰ Ver https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/12/ranking_global_indip_2015.pdf.

¹¹ Ver <https://transparencia.org.es/ita-2017/>

¹² Ver <https://datos.gob.es/es/catalogo>

¹³ Algunos ejemplos: Norma Foral 1/2017 de Álava de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno, Norma Foral 5/ 2018 de Gipuzkoa sobre Participación Ciudadana. s, reglamentos de participación de los ayuntamientos de Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria-Gasteiz.

¹⁴ Un ejemplo son las propuestas del Gobierno Vasco abiertas a la participación ciudadana que recoge la plataforma Irekia (<http://irekia.eus/es/debates>).

¹⁵ Por ejemplo, Consejo Económico y Social, Consejo de Relaciones Laborales, Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, etc.

¹⁶ http://www.euskadi.eus/web01-b2pegip/es/contenidos/blog_post/07_05_2018_post/es_def/index.shtml

¹⁷ Datos de Eustat, Encuesta de Capital Social. Ver:

http://www.eustat.eus/elementos/ele0005500/Poblacion_de_15_y_mas_anos_de_la_CA_de_Euskadi_por_indicadores_de_participacion_social_y_politica_y_en_asociaciones_segun_caracteristicas_sociodemograficas_/tbl0005568_c.html

¹⁸ Página Web del Ararteko: <http://www.ararteko.net/home.jsp?language=es&codResi=1>

¹⁹ Los datos completos sobre la actividad del Ararteko se pueden consultar en sus informes anuales al Parlamento Vasco. Ver:

http://www.ararteko.net/contenedor.jsp?seccion=s_idoc_d4_v3.jsp&codbusqueda=6&language=es&codResi=1&codMenuPN=1&codMenuSN=376&codMenu=398

²⁰ Más información sobre el Código de Ética y Conducta del Gobierno Vasco y sobre la actividad de la Comisión de Ética Pública en <http://www.euskadi.eus/comision-etica-publica/web01-a2funpub/es/>

²¹ Sociometro Vasco nº 68, p. 3 (diciembre 2018) accesible en:

http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/sociometro_vasco_68/es_def/adjuntos/18sv68.pdf

²² Rosa Martínez (Diario Vasco, 23 de noviembre, 2018), *Una Fiscalía Anticorrupcion en Euskadi por Ley*.

Accesible en: <https://www.diariovasco.com/opinion/fiscalia-anticorrupcion-euskadi-20181123214808-nt.html>

²³ Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/maps/quality_of_governance#3

²⁴ Ver [https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/maps/quality_of_governance" \ "2](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/maps/quality_of_governance)

III. Liderazgo y proceso multiactor

El proceso de elaboración del plan de acción OGP del País Vasco se ha caracterizado por un alto nivel de colaboración entre instituciones públicas y actores de la sociedad civil. Dicha colaboración ha permitido definir un diagnóstico de partida común e identificar de forma conjunta los compromisos de acción, aunque resulte mejorable la capacidad propositiva de la sociedad civil.

3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en el País Vasco. La creación y desarrollo del plan se ha articulado a través de la colaboración de los siguientes actores: un Grupo Promotor, el Foro Regular, el Foro Abierto y cinco Grupos de Trabajo responsables de cada uno de los cinco compromisos.

El Grupo Promotor es el responsable del proceso de OGP y está compuesto por las entidades que han promovido la candidatura del País Vasco al programa de OGP de apoyo a los gobiernos locales: el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, los ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, y la entidad de colaboración público-privada Innobasque-Agencia Vasca de la Innovación.¹ El Grupo Promotor es el responsable “de determinar el plan de difusión y comunicación, el modelo organizativo, el proceso de elaboración del plan de acción, los medios para la implementación del plan de acción y la autoevaluación de sus resultados”.² Las diferentes entidades que componen el Grupo Promotor han estado representadas en los eventos de presentación y co-creación del plan de acción por las personas responsables de los departamentos directamente involucrados en la mejora de la gobernanza pública. Entre los miembros del Grupo Promotor se encuentran directores de departamento, directores de gabinete, así como asesores y técnicos de primer nivel.

Junto al Grupo Promotor existen una serie de foros y espacios de trabajo a través de los cuales se organiza el proceso de elaboración del plan de acción de gobierno abierto. El Foro Regular, que se describe en detalle en la siguiente sección, constituye un espacio informal estructurado de participación entre las administraciones públicas vascas y la ciudadanía, organizada y no organizada, en el proceso de desarrollo del plan de acción.³ La agenda de gobierno abierto asociada a OGP en el País Vasco cuenta igualmente con el Foro Abierto, que actúa como órgano de consulta, contraste y propuesta. La interacción en el Foro Abierto se da a través de eventos presenciales convocados para la elaboración, el seguimiento y evaluación del plan, y a través de la plataforma web “[OGP Euskadi](#)”.⁴ A través de su secretaría técnica, el Foro Regular es el responsable de convocar el Foro Abierto, tramitar las invitaciones y divulgar la celebración del evento que se encuentra abierto a la participación del conjunto de la ciudadanía. Por último, se han creado cinco Grupos de Trabajo que son los responsables de la implementación de cada compromiso del plan de acción. Cada grupo de trabajo está liderado por las diferentes instituciones y en ellos participan representantes institucionales, ciudadanía y personas expertas.

Las estimaciones presupuestarias y de personal para la realización del plan de acción varían de un compromiso a otro. El presupuesto estimado para el desarrollo de cada compromiso oscila entre 50.000 y 80.000 euros que serán dedicados a contrataciones externas. Además de ese presupuesto específico, cada compromiso cuenta con un equipo humano de entre 5 y 10 personas de las distintas administraciones públicas, con distinto nivel de dedicación para su consecución.⁵

El Grupo Promotor es uno de los elementos distintivos de este plan de acción y contribuye de forma positiva al desarrollo del plan, al permitir un coliderazgo compartido entre las diferentes instituciones implicadas en el proceso. Sin embargo y aunque valorado muy positivamente de forma unánime por los participantes, el esfuerzo de coordinación entre los

distintos gobiernos involucrados, asociado a la naturaleza interinstitucional del OGP en el País Vasco, ha dificultado que se diera un nivel de colaboración similar con la sociedad civil.

3.2 Proceso multiactor durante el desarrollo del Plan de acción

En 2017, OGP adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción OGP.

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso OGP. Euskadi no actuó de manera contraria al proceso OGP.⁶

En el Anexo I puede consultarse un resumen del desempeño del País Vasco en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del Plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El MRI adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso OGP.⁷ Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu OGP, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante y el público contribuyó a definir la agenda.	✓
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
Consultar	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	
Informar	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
Sin consulta	No hubo consulta	

Foro multiactor

El País Vasco cuenta con un foro multiactor denominado Foro Regular, creado a instancias del Grupo Promotor y constituido el 29 de mayo de 2018.⁸ Ese día, el Foro Regular aprobó un régimen de gobernanza que define su composición, funciones y organización.⁹ El Foro Regular constituye un “órgano deliberativo, de propuesta, que monitorea la implementación del plan y que delibera sobre la autoevaluación y realiza propuestas de corrección y mejora”.¹⁰ Está compuesto de forma paritaria por representantes de ocho instituciones públicas (las siete instituciones que integran el Grupo Promotor más la asociación de municipios vascos EUDL) y ocho representantes de la sociedad civil (Innobasque, más siete organizaciones/personas de la sociedad civil). El foro está copresidido por el/la representante del Gobierno Vasco y un miembro elegido de entre la representación ciudadana. Cuenta con una secretaría técnica que actúa como enlace entre los miembros

del foro, como secretaria de las sesiones de trabajo y como coordinadora de los trabajos técnicos y de gestión documental. La secretaría está conformada por la persona responsable técnica institucional nombrada por el grupo promotor ante OGP y la persona responsable de proyectos de innovación pública de Innobasque.

El proceso de selección y confirmación de la membresía ciudadana en el Foro Regular se ha desarrollado en tres fases. Primero, el Grupo Promotor cursó más de 90 invitaciones¹¹ y se abrió también la posibilidad de promover autocandidaturas, que no respondieran a invitaciones previas, a través del portal de gobierno abierto Irekia.¹² Se recibieron un total de 36 muestras de interés, entre ellas cuatro autocandidaturas. En segundo lugar, las personas interesadas fueron convocadas a una reunión el 17 de mayo de 2018.¹³ Durante la reunión, los asistentes destacaron el poco tiempo existente para valorar lo que implicaba participar en el Foro Regular y la dificultad de realizar un proceso de selección sin conocer a las personas / organizaciones interesadas. Hubo también quien consideró la necesidad de invitar a otras organizaciones/personas al Foro Regular. Tras la reunión, se abrió un plazo hasta el 22 de mayo para confirmar la muestra de interés, resultando en 13 candidaturas para integrar el Foro Regular. En tercer lugar, entre estas trece, Innobasque realizó una propuesta técnica siguiendo los criterios de OGP y buscando que hubiera suficiente representación de los tres territorios del País Vasco, paridad de género y diversidad para ratificar siete personas/organizaciones finales. Las personas/organizaciones seleccionadas incluyen visiones ciudadanas¹⁴ y visiones de personas expertas.¹⁵

El Foro Regular celebra sus reuniones en los espacios que proporcionan las instituciones miembros. El foro se ha reunido aproximadamente una vez al mes durante el proceso de cocreación del plan de acción 2018-2020 y trimestralmente desde el inicio de la implementación del plan.¹⁶ Los acuerdos del Foro Regular se adoptan por unanimidad y, con carácter extraordinario, por mayoría absoluta.

Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

La elaboración del plan de acción y de los compromisos fue objeto de una colaboración significativa entre instituciones públicas y representantes de la sociedad civil. Las aportaciones de la sociedad civil realizadas a través del Foro Regular y del Foro Abierto fueron escuchadas, debatidas y, en su caso, incorporadas al plan de acción. Los diferentes representantes de la sociedad civil consultados confirmaron la existencia de una colaboración dinámica y fluida con las administraciones. Sin embargo, este proceso de participación estuvo condicionado por tres elementos. Por una parte, la definición de los compromisos tenía que ser coherente con las orientaciones inicialmente planteadas en la candidatura OGP en el País Vasco, lo que de entrada condicionaba el tipo de propuestas a tomar en consideración. En segundo lugar, los plazos para la elaboración e implementación del plan hicieron que los distintos actores ajustaran la ambición de los compromisos al tiempo disponible. Finalmente, la naturaleza interinstitucional del plan de acción, que resulta tan positiva desde el punto de vista de su alcance, ha limitado la capacidad propositiva de la sociedad civil. Esa limitación no ha sido buscada por los promotores. Sin embargo, la mayor capacidad técnica y organizativa de las instituciones públicas, y su coordinación para trabajar conjuntamente en torno al plan de acción han hecho que sus propuestas fueran sistemáticamente refrendadas en los debates del Foro Regular.

La colaboración entre las instituciones y la sociedad civil se inició con la reunión de lanzamiento que tuvo lugar el 17 de mayo de 2018. En ella se informó sobre la naturaleza y objetivos de OGP, la candidatura del País Vasco a OGP, así como del proceso de cocreación del plan de acción, presentando el modelo de gobernanza, un cronograma y el detalle de las funciones del Foro Regular. Además, se presentó un diagnóstico inicial sobre los posibles compromisos del plan de acción.

En la reunión de constitución del Foro Regular (29 de mayo de 2018), el Grupo Promotor presentó la página web de OGP Euskadi (<http://www.ogp.euskadi.eus>) y sometió a discusión el diagnóstico inicial presentado en la candidatura del País Vasco a OGP. Tras la reunión se abrió un plazo de 10 días para remitir nuevas aportaciones al diagnóstico. El documento de diagnóstico se abrió a la participación ciudadana con posibilidad de realizar

comentarios y aportaciones, párrafo a párrafo, en Irekia.¹⁷ Por otra parte, se invitó a las personas integrantes del Foro Regular a enviar al menos un compromiso posible para el plan de acción. Se recibieron un total de 41 compromisos¹⁸ (17 provenientes de la sociedad civil y 24 de las administraciones) que la secretaría técnica del Foro Regular reagrupó en 8 grandes ámbitos¹⁹ (rendición de cuentas, open data, participación ciudadana, administración electrónica, transparencia, calidad, integridad, y servicio de atención ciudadana) que se debatieron en la sesión del Foro Regular del 14 de junio de 2018. En ella se formularon seis compromisos que respondían a cinco grandes ámbitos previamente identificados, quedando excluidos los ámbitos de la administración electrónica, la transparencia y la calidad. Sin embargo, los compromisos se redujeron finalmente a cinco. Quedó fuera un compromiso relativo a la participación de personas usuarias de servicios sociales promovido por los representantes de la sociedad civil en el Foro Regular. Su inclusión fue debatida en el Foro, pero dada la distribución de esta competencia entre diferentes niveles institucionales y la dificultad de acometerlo en un plazo de dos años, el Foro Regular no lo incluyó como un compromiso para el actual plan de acción.²⁰ En su defecto, algunos elementos de dicho compromiso se incorporaron al resto de compromisos.

Los cinco compromisos finales fueron debatidos en una reunión del Foro Abierto (2 de julio de 2018). Este evento se anunció en la web de OGP en el País Vasco y se hizo llegar la invitación, a través de las redes sociales, a 6.065 personas. Las personas que mostraron interés recibieron toda la información sobre los compromisos con carácter previo al encuentro. 101 personas participaron en este evento que fue seguido también a través de las redes sociales.²¹ Las personas participantes se organizaron en grupos de trabajo en los que debatieron sobre los diferentes compromisos. Las aportaciones realizadas en los diferentes grupos de trabajo del Foro Abierto²² relativas al despliegue de los compromisos, alcance de los mismos y accesibilidad del lenguaje fueron incorporadas al plan. Las aportaciones contribuyeron a introducir nuevos elementos así como a completar y detallar la redacción de los compromisos identificados.²³ La nueva versión del plan de acción fue presentada en la sesión del Foro Regular del 13 de julio de 2018, concediendo a los miembros una semana para realizar nuevas aportaciones antes de su envío definitivo a OGP.

Durante el proceso de creación del plan de acción, las páginas web de OGP Euskadi²⁴ (puesta en marcha durante el mes de mayo 2018) y de Irekia²⁵ permitieron recibir comentarios por parte de la ciudadanía, aunque su número, en ambos casos, fue limitado (en total, menos de veinte comentarios). En la web OGP Euskadi se ha incorporado toda la información relativa al programa incluyendo diagramas y elementos audiovisuales.

Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

El País Vasco demostró un buen desempeño en la conformación de los distintos foros encargados de crear e implementar el Plan de acción (Foro Regular, Foro Abierto, Grupos de Trabajo por compromiso), teniendo en cuenta la diversidad de la sociedad civil representada en el Foro Regular y el cuidado para promover la participación de los distintos actores. También ha sido muy positiva la difusión de toda la información sobre el proceso a través de la página web OGP Euskadi.

Respecto a las áreas de mejora, el País Vasco puede trabajar la paridad efectiva del Foro Regular (Anexo I, 2b) y una divulgación más intensa del programa OGP en el País Vasco por parte de las instituciones políticas y sus máximos representantes (Anexo I, 4c). Por otra parte, sería conveniente definir más en detalle el rol del Foro Abierto para reforzar su capacidad propositiva.

Respecto al primer punto, aunque la paridad numérica del Foro Regular entre representantes gubernamentales y no gubernamentales ha sido escrupulosamente respetada, la capacidad de coordinación interna y de generar propuestas de los miembros de la sociedad civil es limitada en comparación con la del Grupo Promotor. Para equilibrar la capacidad de propuesta de la sociedad civil, el equipo investigador del MRI recomienda realizar dos tipos de mejoras. En primer lugar, en futuras renovaciones del Foro Regular, fomentar la participación de actores sociales con mayor capacidad técnica y organizacional

para hacer aportaciones significativas al proceso. En segundo lugar, facilitar una mayor colaboración entre los miembros de la sociedad civil mediante la creación de un foro o espacio de coordinación de estos actores que se reúna en paralelo al Grupo Promotor para analizar posibles propuestas que la sociedad civil puede llevar al Foro Regular.

Respecto al segundo punto, con el fin de contribuir al desarrollo de OGP en el País Vasco, el Grupo Promotor ha preferido hasta ahora no involucrar a autoridades de máximo nivel en las tareas de divulgación política e institucional, para favorecer así el desarrollo del plan sin interferencias y al margen de las polémicas políticas o riesgos de capitalización política del proceso OGP, dado el momento de intensidad política y electoral que se ha vivido en España y en el País Vasco desde 2018 y que seguirá viviendo durante 2019. En opinión del equipo investigador del MRI, la decisión es razonable, aunque limita la proyección pública del plan. De todas maneras, el Grupo Promotor ha mostrado su interés en llevar a cabo una divulgación más amplia de OGP en el País Vasco en una fase más madura de su implementación. La participación de representantes institucionales de más alto nivel en este proceso de divulgación será una variable clave.

Finalmente, con el objetivo de maximizar todas las potencialidades del Foro Abierto, sería conveniente definir mejor su rol y convocarlo en las fases donde su capacidad creativa y propositiva puedan ser aprovechadas de la mejor forma. Igualmente, el trabajo y las actividades del Foro Abierto podrían tener una mayor visibilidad en la página web de OGP Euskadi, que trascendiera la convocatoria de eventos presenciales puntuales.

¹ Como se menciona en su página web (<https://www.innobasque.eus>), “Innobasque fue constituida como una asociación privada sin ánimo de lucro y de utilidad pública, y hoy en día reúne a cerca de 1.000 organizaciones socias conformando una alianza público-privada.”

² Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020, p. 5.

³ Se trata de una instancia informal porque no está regida por normativa oficial.

⁴ Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020, p. 5.

⁵ Dada la naturaleza interinstitucional de la candidatura OGP Euskadi, no existe un presupuesto global y un personal previamente asignado para su implementación.

⁶ Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de la AGA, de acuerdo con los lineamientos del MRI.

⁷ “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014:

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁸ El acta de constitución se encuentra disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_convocatorias_actas/es_def/adjuntos/foro_regular/20180529_Acta_ReunionForoRegular_v2.docx

⁹ El régimen de gobernanza se encuentra disponible en el anexo nº4 del plan de acción.

¹⁰ *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020*, p. 5.

¹¹ La invitación a la reunión previa para determinar la composición ciudadana del Foro Regular está disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_convocatorias_actas/es_def/adjuntos/foro_regular/20180517_Convocatoria_EncuentroRepresentacionCiudadania_ForoRegular.docx

¹² Presentación en el portal Irekia del proceso de constitución del Foro Regular y creación del plan de gobierno abierto: <https://www.irekia.euskadi.eus/mobile/es/debates/1163-creacion-del-plan-accion-para-modelo-vasco-gobierno-abierto-ogp-local-programme?stage=discussion>

¹³ El acta de la reunión previa a la constitución del Foro Regular está disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_convocatorias_actas/es_def/adjuntos/foro_regular/20180517_Acta_ReunionAutoseleccionForoRegular.docx

¹⁴ Son visiones ciudadanas las de las organizaciones Asociación Mestiza (ámbito artístico-sociocultural), Consejo de la Mujer Bilbao (ámbito feminista), Euskadiko Gazteriaren Kontseilua (ámbito de la juventud), Sareen Sarea (ámbito del tercer sector) y Asociación de Concejos del municipio de Vitoria-Gasteiz (ámbito local).

¹⁵ Las visiones de las personas expertas de la sociedad civil son las representadas por Ibatuz y Osoigo en el ámbito de la participación e Innobasque en el ámbito de la innovación.

¹⁶ Las convocatorias y actas de las reuniones del Foro Regular se encuentran disponibles en:

<http://www.ogp.euskadi.eus/documentos/-/documentacion/ogp/convocatorias-y-actas/>

¹⁷ <https://www.irekia.euskadi.eus/es/pages/46612-diagnostico-desafios-para-euskadi-gobierno-abierto-tras-contraste-foro-regular-introduccion>

¹⁸ La lista de los compromisos está disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_compromisos/es_def/adjuntos/compromisos/Recopilatorio_propuestasCompromisosOGP_fichas_v3.pdf

¹⁹ La valoración de las propuestas está disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_compromisos/es_def/adjuntos/compromisos/Analisis_propuestas_compromisos.xlsx

²⁰ El debate de los compromisos está disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_convocatorias_actas/es_def/adjuntos/compromisos/20180614_Acta%20Foro%20Regular.docx

²¹ Un análisis del seguimiento está disponible en:

https://bideoak2.euskadi.eus/debates/o_gp_euskadi/Informe_impacto_hashtag_evento_OGPEuskadi.pdf

²² Un análisis de las aportaciones se encuentra disponible en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_plan_accion/es_def/adjuntos/compromisos/02_07_2018_resumen_aportaciones.docx

²³ Los cambios en la redacción de los compromisos se encuentran disponibles (en verde) en:

http://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_plan_accion/es_def/adjuntos/compromisos/02_07_2018_fichas_compromisos_modificaciones.docx

²⁴ <http://www.ogp.euskadi.eus/participa/-/ogp/participa-en-ogp-euskadi/>

²⁵ <https://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/1163-creacion-del-plan-accion-para-modelo-vasco-gobierno-abierto-ogp-local-programme?stage=discussion>

IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción OGP compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores OGP, como los describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de la AGA.¹ Los indicadores y la metodología para la evaluación del MRI pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del MRI.² A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del MRI.

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
 - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son:
 - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
 - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?³
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del MRI deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
 - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del MRI”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de la AGA, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del MRI”.

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (🌟) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de la AGA. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del MRI”.

Resumen general de los compromisos

El plan de acción del País Vasco se centra en tres temas: la mejora en el acceso a la información, el fomento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la integridad de las instituciones de administración pública en el País Vasco. Los dos primeros compromisos pretenden mejorar el acceso a la información para empoderar a la ciudadanía y avanzar hacia una rendición de cuentas efectiva. Los compromisos tres y cuatro se dirigen a mejorar la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante la innovación pública y la formación. Finalmente, el quinto compromiso se centra en el fortalecimiento y estandarización de los sistemas de integridad pública en el conjunto de las administraciones públicas del País Vasco. La colaboración interinstitucional y el abordaje conjunto de los compromisos entre las siete instituciones promotoras del plan son sus características más sobresalientes.

¹ Alianza para el Gobierno Abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² Manual de procedimientos del MRI: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

1. Rendición de cuentas mediante la elaboración de planes de mandato

Texto del compromiso como aparece en el Plan de acción:

Construir de forma consensuada y colaborativa con la ciudadanía un estándar básico y avanzado de publicación de información (qué, cómo y cuándo, y bajo qué principios) sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas (niveles autonómico, foral y local), que sea parametrizable en función del nivel territorial de la institución y de su tamaño -en el caso de los ayuntamientos-, con un método de seguimiento que conlleve: informes de seguimiento, publicación de datasets sobre indicadores de seguimiento y visualizaciones de cumplimiento comprensibles por la ciudadanía; y con un plan de participación y comunicación en clave de auditoría social.

<http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/rendicion-de-cuentas-a-traves-de-planes-de-mandato/>

Fecha de inicio: septiembre 2018

Fecha de término: agosto 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓	✓		✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Las normas existentes obligan a los gobiernos de los distintos niveles a publicar los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos y a hacer también público el grado de cumplimiento de esos planes y programas de acuerdo a indicadores de medida y valoración.¹ En el caso de los gobiernos locales del País Vasco, se les obliga a publicitar activamente el plan de gobierno, el plan de mandato o el plan de actuación municipal y presentar periódicamente su grado de realización.² Sin embargo, las administraciones públicas del País Vasco no tienen un modelo común de presentación y seguimiento de esa información que facilite su acceso al conjunto de la ciudadanía y que permita mejorar su usabilidad y relevancia, y facilitar la tarea ciudadana de dar seguimiento a los planes de gobierno de los distintos niveles de gobierno. Para abordar ese problema, el compromiso tiene como objetivo general “asentar la práctica de la rendición de cuentas mediante planes de mandato y la colaboración ciudadana en su seguimiento y evaluación para lograr una ciudadanía más participativa en los asuntos públicos”. Ese objetivo se despliega en cuatro objetivos operativos: (i) Consensuar una estructura común de información a publicar; (ii) Definir una plataforma para el seguimiento online de las acciones; (iii) Ajustar los canales de información a los distintos destinatarios potenciales de las políticas (incluyendo procesos participativos y de auditoría social); (iv) Incorporar en la cultura de la administración el contraste con la opinión ciudadana.

El compromiso es relevante fundamentalmente desde la perspectiva del acceso a la información y, en menor medida, respecto a la participación ciudadana. Además, aporta elementos de innovación tecnológica. La mayoría de las actividades del compromiso están relacionadas con identificar entre todas las administraciones públicas implicadas los componentes esenciales de un plan de mandato y la información relevante para hacer su seguimiento, así como poner en marcha la tecnología web que permita un tipo de presentación atractiva y similar para todas ellas. En ese sentido, el compromiso se centra en la elaboración y puesta a disposición de la ciudadanía de información estructurada de acuerdo a unos estándares comunes que faciliten el control de la actividad gubernamental. El compromiso también recoge la intención de que exista participación ciudadana en el seguimiento del cumplimiento de los planes de mandato mediante procesos de auditoría social que deben servir para contrastar el avance de los planes de gobierno. Por último, aunque el nombre del compromiso lo asocia a la rendición de cuentas, dada la ausencia de elementos que permitan a la ciudadanía exigir explicaciones o sancionar la falta de cumplimiento de los planes de mandato, bajo criterio del equipo investigador del IRM, el compromiso adolece de los elementos suficientes para que se pueda dar una rendición de cuentas tal y como la define la OGP.

La implementación de este compromiso es liderada por el Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Gobierno Abierto, y la Diputación Foral de Bizkaia, a través de Bizkaiko Behatokia. Además, contribuirán directamente los ayuntamientos de Donostia, Vitoria y Bilbao, y se cuenta con la implicación de Eudel, la asociación de municipios vascos.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso en su actual formulación es suficientemente específico para ser verificable. Para cada objetivo operativo, existen una serie de hitos y tareas que ayudan a concretar su significado y determinar su grado de realización. Sin embargo, la formulación de algunas de las tareas e hitos podría ser más precisa. Así, mientras hay tareas e hitos que garantizan la ejecución de objetivos centrales del compromiso (existencia de la plataforma online), la dimensión cualitativa queda más indefinida. Por ejemplo, queda sin explicar cómo se comprobará el ajuste de los canales e información a los usuarios potenciales, o la manera en la que se incorporará la práctica de consultar a la ciudadanía en la cultura de las administraciones.

La implementación total del compromiso serviría para estandarizar los procesos por los que las administraciones públicas informan sobre el contenido y grado de cumplimiento de los planes de gobierno. En ese sentido responde al reto de coordinación interinstitucional planteado y puede facilitar la tarea ciudadana de dar seguimiento a los planes de gobierno de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, se considera que su potencial de transformar las prácticas de los gobiernos implicados es relevante, aunque de impacto potencial moderado. En primer lugar, porque el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia ya disponen de mecanismos similares para el seguimiento del programa de gobierno. Estas iniciativas si bien son positivas, no han transformado de manera significativa la apertura de estos gobiernos. En segundo lugar, porque el compromiso no supone un acceso significativo a nueva información, sino más bien una mejora en su formato y accesibilidad. En tercer lugar, porque al restringirse a planes de gobierno, su implementación incide sobre compromisos que han sido definidos por los propios gobernantes y el sistema propuesto, de implementarse completamente, no supondría crear estándares de obligatoriedad asociado a su logro y cumplimiento. Por lo tanto, aunque los representantes del Gobierno Vasco y los de la sociedad civil estiman que la profundización de la experiencia y su extensión a otros gobiernos es positiva, el equipo investigador del MRI considera que se trata de mejoras incrementales cuyo impacto potencial es moderado. En cualquier caso, el desarrollo del compromiso durante los dos años de ejecución del plan será el que determine su alcance y su conveniencia de mantener el esfuerzo en el futuro.

Siguientes pasos

En el título del primer compromiso, las instituciones públicas y entidades participantes en el proceso OGP manifiestan su interés en promover la rendición de cuentas, aunque el conjunto de actividades recogidas en el compromiso no llega a concretar esa intención. Para avanzar de manera efectiva en la rendición de cuentas, futuros compromisos asociados deberían incluir mecanismos que refuercen la capacidad de la ciudadanía de exigir que se explique la labor de los representantes políticos y funcionarios públicos, así como formas de sanción frente a respuestas insatisfactorias.

En este sentido, el equipo de investigadores del MRI recomiendan, de cara a futuros planes de acción, incorporar compromisos que supongan experimentar con mecanismos de exigibilidad, retroalimentación y sanción respecto al cumplimiento de políticas públicas sectoriales que cuenten con un mayor grado de obligatoriedad que los planes de mandato. Por ejemplo, servicios sociales, atención sanitaria, educación, etc. Ese tipo de actuaciones puede tener un mayor interés para la ciudadanía que compromisos de naturaleza más declarativa y general.

Finalmente, el compromiso actual puede mejorar la capacidad de rendición de cuentas si durante la implementación se diseñan y ensayan algunos mecanismos que permitan a la ciudadanía exigir información adicional a los indicadores de los planes de mandato y sancionar de alguna manera la falta de respuesta adecuada. Esto se podría hacer seleccionando algunas políticas concretas dentro de los planes de mandato y poniendo en marcha mecanismos para recibir retroalimentación de los principales agentes involucrados y de la ciudadanía en general, respondiendo a sus demandas de explicaciones y diseñando mecanismos de sanción y/o corrección de potenciales incumplimientos.

¹ Artículo 6.2 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

² Artículo 52.1 Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi.

2. Open data Euskadi y Linked open data

Texto del compromiso como aparece en el Plan de acción:

Identificar conjuntos de datos demandados por el colectivo de reutilizadores/as en Euskadi (incluyendo personal de investigación de las universidades) y por la ciudadanía, y normalizar y enlazar dichos datos por parte de las administraciones vascas, desarrollando visualizaciones y servicios nuevos interinstitucionales.

<http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/open-data-euskadi-y-linked-open-data/>

Fecha de inicio: septiembre 2018

Fecha de término: agosto 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Las administraciones vascas han realizado avances significativos en la publicación de datos públicos en internet con la creación a finales de la década 2010 de diferentes repositorios de datos y la organización de una serie de iniciativas para promocionar su uso y reutilización. El repositorio de datos públicos gestionado por el Gobierno Vasco, Open Data Euskadi,¹ ha ido federando desde 2016 datos provenientes del resto de administraciones del País Vasco.² A partir de 2017, Open Data Euskadi incluye la infraestructura de datos enlazados (Linked Data)³ que proporciona datos del Gobierno Vasco⁴. No obstante, pese a los avances realizados en este ámbito, el uso de los datos publicados es muchas veces limitado y existen problemas de interoperabilidad asociados a los datos.⁵ Los reutilizadores de datos abiertos señalan que la falta de homogeneidad de los datos es el principal problema que limita el uso de los datos públicos.⁶

El compromiso planteado quiere responder a estas limitaciones, con el objetivo principal “de promover el uso de los datos públicos abiertos que generan las distintas administraciones vascas y que resultan de interés para la ciudadanía”. En concreto, el compromiso pretende comprender mejor y responder de forma más directa a la demanda de datos públicos por parte de la ciudadanía, normalizar y homogeneizar la estructura y los formatos de los datos y mejorar su interoperabilidad a través de Linked Open Data (nivel 5 del esquema de 5 estrellas de Datos Abiertos de Tim Berners-Lee). Este compromiso, ha sido impulsado fundamentalmente por las administraciones públicas y responde más a necesidades sentidas por personas expertas que a la existencia de una demanda de la sociedad civil.

Este compromiso responde de forma directa a los valores de gobierno abierto relativos al acceso a la información y a la tecnología e innovación para la transparencia. La mejora de la calidad de los datos públicos implica una innovación tecnológica y organizacional que

pretende repercutir en un mejor uso por parte de la ciudadanía. Aunque el compromiso incluye como actividad la selección de conjuntos de datos demandados por la ciudadanía, no precisa los mecanismos que se llevarán a cabo para determinar el tipo de datos demandados, y si esas actividades serían suficientes para garantizar que con su puesta en marcha se “generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas” más allá de contar con información relevante (acceso a la información).

Se identifican una serie de actividades para el desarrollo del compromiso que incluyen la puesta en marcha de un equipo de trabajo interinstitucional que lidere el proceso, la selección de aquellos conjuntos de datos más demandados por la ciudadanía, la normalización y homogeneización de los datos entre las administraciones, la publicación de los conjuntos de datos en formatos reutilizables abiertos incluyendo algunos conjuntos de datos como datos enlazados y la generación de servicios de carácter interinstitucional.

El Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA) lidera el desarrollo de este compromiso. El Gobierno Vasco, en su plan estratégico de gobernanza e innovación pública 2020, fijó como objetivo prioritario el ofertar nuevos servicios públicos basados en la liberación de datos con gran potencial de explotación. Además, durante los últimos años, su portal de Open Data Euskadi ha ido vinculando datos del resto de las administraciones públicas vascas y ha creado una plataforma Linked Open Data que permite enlazar datos para generar información más accesible. La Diputación Foral de Bizkaia co-lidera el compromiso.

Verificabilidad e impacto potencial

La existencia de seis hitos claros, que se corresponden con las principales actividades identificadas en el apartado anterior, hace posible verificar el desarrollo del compromiso. Además, se destinan para su implementación tres contrataciones externas⁷ relativas al estudio inicial de demandas ciudadanas y selección de conjuntos de datos a abrir y publicar (18.149 euros); la construcción de un modelo vasco de apertura de datos públicos y de homogeneización de la información (coste por determinar); y la generación de presentaciones de la información (aplicaciones, buscadores, visualizaciones...), con un coste por determinar. Estas contrataciones son acordes con las actividades previstas para el desarrollo del compromiso y refuerzan la capacidad de llevarlo a cabo.

Cabe esperar que el compromiso contribuya a reorientar la oferta de datos públicos en relación a la demanda, homogeneizar las prácticas institucionales y mejorar la calidad de los datos. El equipo de investigadores MRI considera moderado el impacto potencial del compromiso, es decir, un posible cambio significativo en la práctica de gobierno, en la medida en que el uso de los datos públicos abiertos por parte de la ciudadanía se inscribe en un proceso de aprendizaje e interacción a más largo plazo. Las instituciones públicas y las organizaciones sociales que participan en el Foro Regular tienden a vincular este compromiso con resultados positivos en otras dimensiones del gobierno abierto como la participación y la rendición de cuentas. La disponibilidad de datos de mayor calidad y fáciles de utilizar favorecería la participación de la ciudadanía y la empoderaría para demandar la rendición de cuentas. Sin embargo, los estudios existentes muestran que esa conexión no es tan lineal y está mediada por otros procesos que escapan al diseño del compromiso.⁸ Por ello, pese a que el compromiso trata de conectar mejor la oferta de datos con la demanda ciudadana de los mismos, el uso final de los datos publicados depende también de otros factores ajenos a los abordados en el presente compromiso.

Siguientes pasos

De acuerdo a los valores de la AGA, las innovaciones tecnológicas sólo son relevantes si van directamente encaminadas a potenciar la transparencia, la participación o la rendición de cuentas. Por lo tanto, en el desarrollo de un compromiso de open data en el siguiente plan de acción, habría que priorizar el trabajo con datos directamente encaminados a fomentar un gobierno más abierto. Ese criterio puede no siempre ser convergente con los

intereses de una parte importante del colectivo de reutilizadores, normalmente más interesados en datos que pueden alimentar iniciativas empresariales. En ese sentido, a la hora de identificar los datos más interesantes, habría que trabajar específicamente con reutilizadores interesados en el potencial de los datos para controlar y/o dar seguimiento a las acciones gubernamentales y de los representantes. Los medios de comunicación, tanto tradicionales como digitales, pueden ser unos mediadores importantes a ser tenidos en cuenta para identificar los datos más relevantes para avanzar en la apertura de gobierno. También la incorporación de los grupos políticos a la reflexión sobre la implementación de este compromiso puede aportar información valiosa y ayudar a identificar grupos de datos con valor político para avanzar en la apertura de gobierno.

Finalmente, dada la falta de un compromiso explícito sobre apertura de presupuestos y ejecución presupuestaria en el plan de acción 2018-2020, sería interesante que en la implementación de este compromiso se hicieran más accesibles datos detallados de los presupuestos públicos de manera interactiva e interconectada entre distintas administraciones, con lo que se ampliaría el alcance del compromiso en su implementación.

¹ <http://opendata.euskadi.eus/>

² DACIMA (2018) *Informe de balance 2017 sobre el grado de implantación de la transparencia en la administración general de la CAE y su sector Público. Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.*

³ <https://www.w3.org/standards/semanticweb/data>

⁴ <http://opendata.euskadi.eus/lod/-/linked-open-data/>

⁵ *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020. Versión para la ciudadanía*, p. 11.

⁶ *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2019. Versión para la ciudadanía* p.14

⁷ *ibid*, p. 12.

⁸ Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17, 663-671; Fox, J. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361; and Gaventa, J., & McGee, R. (2013). The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31, 3-28.

3. I-lab de participación ciudadana en Euskadi

Texto del compromiso como aparece en el Plan de acción:

Se trata de crear el iLab de participación ciudadana en Euskadi basado en:

- La colaboración público-privada: que sea un espacio de aprendizaje en participación ciudadana para la cogeneración de valor público
- La experimentación de innovaciones en participación ciudadana a través del impulso de proyectos pilotos a pequeña escala y su testeo
- El uso de metodologías innovadoras y creativas que permitan, empatizar, definir, idear, prototipar y testear
- La gestión del riesgo, que ayuda a las administraciones a experimentar y a tolerar mejor el fracaso por la minimización del impacto ante la ciudadanía
- El compromiso con la innovación pública en clave de buen gobierno: integridad, transparencia, rendición de cuentas y colaboración constructiva
- La actuación con referente interinstitucional para la generalización de buenas prácticas.

<http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/i-lab-de-participacion-ciudadana-en-euskadi/>

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Agosto 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de la OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓	✓					✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

Los esfuerzos en favor del desarrollo de mecanismos de participación por parte de las instituciones públicas vascas se han multiplicado a lo largo de las últimas décadas. Los mayores avances se han dado en la participación para el diseño, planificación, monitorización y evaluación de políticas públicas como el proceso de elaboración del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi, la revisión de las Directrices de Ordenación del territorio de la CAE, los presupuestos participativos de numerosos municipios vascos, etc. Pese a los progresos realizados, los mecanismos de participación promovidos por parte de las instituciones públicas no siempre han sido capaces de movilizar de forma constante y satisfactoria a una parte significativa de la ciudadanía. Los impulsores del plan detectan que es necesario superar relaciones de desconfianza entre las administraciones y la ciudadanía, sensibilizar de la importancia de la

participación y dar a conocer buenas prácticas de participación que ayuden a promover la participación.¹

En este contexto, el presente compromiso tiene como objetivo general “constituir un foro estable de estímulo a la innovación pública en participación ciudadana de referencia en el País Vasco para todas las administraciones vascas y el tejido cívico, que sirva para la generalización de buenas prácticas”.² En concreto, la creación de un I-lab de participación ciudadana pretende ser un lugar de intercambio de inquietudes y colaboración, que contribuya a testar canales, métodos y modelos nuevos, desarrollar cajas de herramientas, concentrar y coordinar esfuerzos, minimizar el temor al riesgo en experimentación de nuevos modelos de gobernanza y ejemplificar las virtualidades de la colaboración público-privada en clave de buen gobierno. Este compromiso contribuye de forma directa al valor de la participación ciudadana.

El compromiso enumera una serie de tareas: creación del laboratorio interinstitucional, mapeo de prácticas innovadoras de participación, identificación de pilotos a desarrollar sobre prácticas innovadoras, lanzamiento de cuatro pilotos; evaluación participada de resultados e impactos; orientaciones para la generalización de las nuevas metodologías, herramientas o modelos de participación testados; tareas de difusión y visibilización; institucionalización de buenas prácticas.

Lideran este compromiso el Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA) e Innobasque-Agencia Vasca de la Innovación, como promotores del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi, así como la Diputación foral de Gipuzkoa a través de su Dirección de Participación Ciudadana. Estas entidades colaborarán con las administraciones dispuestas a participar en los proyectos pilotos y con las personas o entidades de la ciudadanía dispuestas a participar en el I-Lab.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. Enumera una serie de hitos concretos que pueden ser evaluables como la constitución del I-lab, el mapeo de prácticas innovadoras o la existencia de un modelo consensuado de laboratorio sobre participación ciudadana.³ Además, el compromiso plantea cuatro procesos pilotos en materia de participación ciudadana que permitirán desarrollar los modelos de prácticas que podrían ser eventualmente institucionalizadas.

El impacto del compromiso en el horizonte del plan de acción es considerado moderado en la medida en que el I-lab se plantea fundamentalmente como lugar de contraste y experimentación. Si se implementa completamente, el compromiso puede proporcionar un espacio de reflexión y discusión a las diferentes administraciones para replantear y mejorar los mecanismos de participación existentes. El liderazgo de la Agencia Vasca de la Innovación - Innobasque en el desarrollo de este compromiso puede contribuir a replantear de manera innovadora las prácticas de participación promovidas tradicionalmente por las instituciones. En cualquier caso, las personas consultadas durante la investigación son conscientes tanto de las potencialidades como de las limitaciones asociadas al presente compromiso. Sin embargo, insisten en la necesidad de establecer un espacio de reflexión compartida por instituciones y sociedad civil que ponga en perspectiva las diferentes experiencias pasadas en materia de participación y permita fundamentar mejor las estrategias futuras. El contexto de gobierno abierto en Euskadi representa una oportunidad clara para desarrollar este tipo de dinámica.

Siguientes pasos

La redacción de compromisos en el próximo plan debería identificar mejor algunos espacios de participación, sectores con más potencial y los objetivos de esa participación. La concreción y delimitación de “la problemática económica, social, política o ambiental” que aborda el compromiso ayudaría a centrar los esfuerzos durante la implementación. Este punto ya fue indicado en las recomendaciones realizadas por el Foro Abierto.⁴

Dada la existencia de numerosos mecanismos de participación de la sociedad civil en la gobernanza pública, sería interesante que durante el proceso inicial de mapeo se realizara una revisión de las razones por las que esos mecanismos no son tan utilizados como se pretendía al ponerlos en marcha, además de analizar la satisfacción de las personas participantes en los mismos. Ese análisis puede ayudar a centrar la labor del I-lab durante el periodo restante de implementación del plan.

Por último, el compromiso en su actual redacción no aborda el reto de la institucionalización o cómo pasar de la experimentación a prácticas institucionales. Dado el déficit detectado de participación real, será importante tener en cuenta ese reto cuando se planteen los compromisos para el siguiente plan de acción. La institucionalización de mecanismos de participación innovadores en el País Vasco tendría que ser una prioridad mayor de los futuros planes de OGP. Para ello, será necesario que cada institución que integra este proceso en Euskadi establezca una serie de áreas de políticas públicas donde ese proceso de institucionalización puede llevarse a cabo de forma realista, pero al mismo tiempo ambiciosa.

¹ *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020*, pp. 40-41.

² *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020*, p. 16.

³ *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020. Versión para la ciudadanía*, p. 20.

⁴ <http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/i-lab-de-participacion-ciudadana-en-euskadi/#3265>

4. Open Eskola (Escuela abierta para la ciudadanía)

Texto del compromiso como aparece en el Plan de acción:

Desarrollo de un modelo contrastado de escuela abierta para la ciudadanía como espacio de encuentro y aprendizaje en Euskadi para promover una ciudadanía más activa en los asuntos públicos y una administración más abierta y transparente, con valores compartidos de cultura participativa y de corresponsabilidad en la mejora continua.

<http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/open-eskola-escuela-abierta-para-la-ciudadania/>

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Agosto 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓		✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La falta de una cultura de deliberación y participación ampliamente compartida es una de las dificultades más importantes a la hora de hacer que funcionen los mecanismos existentes de comunicación y participación entre instituciones públicas y sociedad civil. En este contexto, el fomento de la participación debe incluir medidas que ayuden al fomento de una cultura más abierta a la participación. El *Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi*, elaborado en 2014, consideraba entre los aspectos centrales a desarrollar la promoción de una cultura participativa y de competencias para la participación.¹

En esa línea, el compromiso busca “fomentar en la sociedad vasca una cultura participativa y colaborativa en la generación de valor público mediante la capacitación en habilidades para la colaboración”.² En concreto, el compromiso pretende desarrollar un modelo municipal de Open Eskola para el País Vasco informando a la ciudadanía sobre la actividad de las administraciones y las oportunidades de participación; generando actitudes favorables a la colaboración y desarrollando capacidades deliberativas. Este compromiso afecta de forma directa al valor de la participación ciudadana. El desarrollo de una cultura de la participación o deliberación está encaminado a una mejora de la calidad de los procesos participativos implementados desde las instituciones.

El compromiso incluye una serie de actividades como el mapeo de prácticas innovadoras de escuelas abiertas en diferentes contextos; el desarrollo, diseño e implementación de un modelo Open Eskola que defina los aspectos organizacionales del mismo, los mecanismos de información y comunicación, así como los elementos de motivación y aprendizaje; la

evaluación de los resultados e impactos; y los ajustes del modelo y desarrollo de materiales para su generalización.

El Ayuntamiento de Vitoria, que cuenta con una Escuela Abierta para la ciudadanía, y la Diputación Foral de Álava lideran este compromiso, con una colaboración directa del Ayuntamiento de Bilbao e Innobasque.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. El compromiso incluye una serie de hitos concretos. El desarrollo de un piloto del modelo de Open Eskola constituye el hito verificable más relevante que estructura la implementación del compromiso y permitirá trasladar la misma experiencia a otros contextos.

El impacto potencial del compromiso es considerado moderado puesto que los cambios culturales requieren de un plazo más amplio en surgir efecto. Por otra parte, los impactos reales de las actividades propuestas en el marco de la Open Eskola dependen también de factores contextuales y son difíciles de prever. Al abordar el tema de la cultura de participación y deliberación, el compromiso identifica un problema clave a la hora de profundizar los procesos de interacción entre instituciones públicas y ciudadanía. La experiencia local previa del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz³ en la materia nutre de contenido y potencialidad el compromiso planteado. El proceso de mapeo y la puesta en común puede contribuir a mejorar las experiencias existentes en la materia de forma muy importante. El diseño de un modelo de Open Eskola y la creación de materiales y recursos pueden jugar un papel clave a la hora de impulsar este tipo de iniciativa en municipios de tamaño reducido cuyas limitaciones son mucho más importantes a este respecto. Sin embargo, los impactos a corto plazo de las experiencias de Open Eskola sobre la cultura de la participación y deliberación son más difíciles de calibrar, y, en cualquier caso, su potencial es moderado al requerir la concurrencia de otros factores.

Con todo, el conjunto de las personas consultadas durante la investigación considera que el desarrollo de este compromiso es una condición necesaria para generar cambios culturales que ayuden a desarrollar en el futuro todas las potencialidades de los instrumentos de gobierno abierto.

Siguientes pasos

A fin de mejorar el potencial de las Open Eskola, podría ser de ayuda exponer a las personas interesadas a procesos reales de participación. Se trataría de acompañarlas en esos procesos y promover la reflexión sobre los mismos, más que en ofrecer una serie de contenidos estandarizados. Ese tipo de procesos de acompañamiento puede ser ofertado también para grupos y asociaciones con menos trayectoria. En el acompañamiento podrían participar, si existieran, asociaciones con mayor recorrido.

La conexión de las Open Eskola con los aprendizajes facilitados por el I-lab es la segunda propuesta para fortalecer el impacto potencial de este compromiso. En la medida en que la I-lab vaya identificando innovaciones que promuevan una participación más significativa, las Open Eskola deberían incorporar estas innovaciones a su programa formativo. Esta conexión será difícil de realizar durante la ejecución de este plan de acción, por lo que habrá que tenerlo en cuenta para el siguiente ciclo de planificación.

Finalmente, durante la puesta en marcha del plan es importante insistir y desarrollar más claramente de qué forma la Open Eskola involucra a representantes políticos y funcionarios públicos, de tal manera que estos puedan interactuar con la ciudadanía durante los procesos de formación-acompañamiento. En consonancia con lo sugerido por el Foro Abierto⁴ y al igual que en el caso del compromiso del I-lab, sería conveniente pensar en áreas de políticas públicas específicas donde el desarrollo de la Open Eskola pudiese realizarse de forma concreta con la implicación de actores interesados en las temáticas tratadas. Esto ayudaría a su vez a reforzar el interés y la participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en las actividades desarrolladas en torno a la Open Eskola.

¹ <https://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/946-libro-blanco-democracia-participacion-ciudadana-para-euskadi?stage=presentation>

² *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020*, p. 19.

³ https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u12aa3e5_1576eff20cf_7e8b

⁴ <http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/open-eskola-escuela-abierta-para-la-ciudadania/#5952>

5. Sistema vasco de Integridad

Texto del compromiso como aparece en el Plan de acción:

Establecer las bases para la implementación de un Sistema de Integridad de las Administraciones Vascas que refuerce la infraestructura ética de nuestras instituciones por medio del impulso de una política de integridad 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.

<http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/sistema-vasco-de-integridad/>

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Agosto 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		✓		✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					

Contexto y objetivos

Objetivo general y relevancia

La integridad de las administraciones es un elemento clave a la hora de establecer relaciones de confianza con la ciudadanía y promover su participación efectiva. En un contexto de pérdida de confianza en la actuación de los representantes políticos e institucionales, cada vez más administraciones tratan de establecer una serie de requisitos y procedimientos de control basados en la ética pública. Sin embargo, el desarrollo alcanzado en el proceso de implementación de estos instrumentos varía de una administración a otra.

El compromiso pretende “identificar qué componentes de un sistema pueden prevenir y detectar los riesgos de falta de integridad, y diseñar las actuaciones endógenas y exógenas necesarias para evitarlos”.¹ Para ello, el compromiso busca velar por la conducta ética de los altos cargos y del personal directivo público, prevenir y fomentar buenas prácticas en los procesos de selección y provisión de puestos del personal público y en las adjudicaciones de los contratos; establecer sistemas de información y de control que alerten de riesgos en la gestión de la actividad pública y de la integridad en el País Vasco; y desarrollar un modelo de educación en integridad.

El compromiso señala una serie de tareas para su desarrollo: mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad en el territorio y en socios de la Alianza de Gobierno Abierto; definición del modelo de integridad público vasco contrastado con la ciudadanía; diseño de un sistema de control y seguimiento de la integridad en Euskadi; diseño de un modelo de educación en integridad y un programa de formación progresivo sobre integridad y ética pública; y experiencia(s) piloto(s) contrastada y evaluada.

Al contar con un amplio sistema de integridad, la Diputación Foral de Gipuzkoa lidera este compromiso en solitario y cuenta con la colaboración directa de la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Bilbao.

El equipo investigador del MRI reconoce la importancia del compromiso para la mejora de la administración pública, pero considera que, en su actual redacción, el compromiso no clarifica su relevancia frente a los valores de acceso a la información y rendición de cuentas públicas. En las entrevistas realizadas, los representantes de las instituciones promotoras señalan que el compromiso es relevante para el acceso a la información pública en la medida en que los mecanismos de integridad planteados permitirán alcanzar mayores cotas de transparencia y control por parte de la ciudadanía en relación a la actividad de las instituciones. Sin embargo, las actividades e hitos previstos no recogen elementos suficientes para asegurar que contribuirán a mejorar el acceso a la información pública. En la evaluación del desarrollo del plan se analizará hasta qué punto este compromiso ha llevado o no a una mayor apertura de gobierno a través de la adopción de sistemas más avanzados de información sobre la actividad pública. Por otra parte, a más largo plazo, el desarrollo de mecanismos de control concretos en materia de gestión pública por parte de la ciudadanía podría favorecer el fortalecimiento de canales de rendición de cuentas; sin embargo, ese potencial efecto no queda suficientemente acreditado en la redacción del compromiso debido a la indefinición de los mecanismos contemplados y del grado de implementación efectiva de los mismos dentro del horizonte temporal de este plan.

No obstante, el compromiso si es relevante al valor de participación ciudadana. Aunque no sea lo suficientemente específico para medir la calidad de la participación y su capacidad de influir en el desarrollo del modelo, el hito cuatro busca realizar un proceso participativo para contrastar el mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad.

Verificabilidad e impacto potencial

El compromiso es lo suficientemente específico para verificar su cumplimiento. El compromiso enumera una serie de hitos que pueden ser evaluables como el mapeo para identificar las mejores prácticas en ética pública o la realización de un contraste con la ciudadanía de la comprensión del modelo.²

El impacto potencial en el horizonte del plan de acción es considerado moderado en la medida en que el sistema de integridad planteado aspira principalmente a establecer y generalizar un “estándar básico” común para el conjunto de las administraciones. El compromiso identifica una problemática cuyo desarrollo ha sido relativamente limitado en el caso de las instituciones vascas. Como institución que cuenta con mayor experiencia en la materia, la Diputación Foral de Gipuzkoa³ se encuentra bien situada para liderar este compromiso. El desarrollo de un modelo de integridad vasco permitirá un avance significativo de aquellas administraciones que cuentan con un desarrollo más limitado en esta materia y contribuirá a dar a conocer a la ciudadanía de forma más clara los mecanismos de integridad implementados. Sin embargo, el grado de desarrollo y el impacto potencial de este compromiso dependerá en gran medida de la voluntad de cada institución a la hora de implementar y profundizar el estándar básico planteado. Los responsables gubernamentales consultados durante la investigación consideran que el desarrollo de estándares de integridad es un aspecto fundamental para recuperar la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de las instituciones. Al mismo tiempo, reconocen que los mayores límites para el desarrollo de estándares de integridad más avanzados se refieren a las resistencias internas existentes. Dada la naturaleza administrativa de los mecanismos de integridad, la capacidad de control y proposición de los actores de la sociedad civil consultados para el desarrollo de este compromiso es más limitada.

Siguientes pasos

El compromiso con la integridad se podría fortalecer durante el periodo de implementación a través de la incorporación de mecanismos claros de publicidad que involucren a la ciudadanía en el seguimiento del plan y en la utilización de los instrumentos de control introducidos. Ese papel puede ser reforzado por la implicación de los medios de

comunicación y organizaciones sociales. La introducción de esos mecanismos de participación y control orientarían el compromiso hacia la rendición de cuentas.

Los contenidos de las políticas de integridad deberían ser parte de las formaciones facilitadas por la Open Eskola (compromiso 4) y publicitadas ampliamente por las administraciones públicas para que la ciudadanía juegue un papel importante en su funcionamiento.

¹ *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020*, p. 22.

² *Plan de acción OGP Euskadi 2018-2020. Versión para la ciudadanía*, p. 31.

³ "<https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>"

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual.

Las recomendaciones que se presentan a continuación se refieren tanto al proceso OGP (recomendaciones 1 y 2) como al contenido de los planes de acción (recomendaciones 3, 4 y 5).

1. Uno de los límites identificados durante el seguimiento del proceso de elaboración del plan de acción 2018-2020 se refiere a la capacidad de iniciativa de la sociedad civil involucrada. Es conveniente reforzar la parte social con la incorporación de representantes que dispongan de la capacidad técnica y organizativa necesaria para interactuar de manera proactiva con las administraciones públicas. Además, puede ayudar contar con algunas organizaciones sociales que no tengan una alta dependencia de los presupuestos públicos. Por otra parte, respecto a la composición del Foro Regular, el equipo investigador del MRI considera conveniente diferenciar la representación de la sociedad civil y la de las personas y empresas expertas en el área del gobierno abierto. El Foro debería estar compuesto fundamentalmente por representantes de la sociedad civil. La contribución, muy importante, de las personas expertas y empresas que trabajan en el ámbito de gobierno abierto se podría articular a través del encargo de informes técnicos o consultas sobre temas específicos. Dicha separación permitiría también evitar posibles conflictos de interés. Esta recomendación conlleva la modificación de los criterios seguidos para la selección de los participantes en el Foro Regular. En la medida en que los nuevos planes incorporen compromisos relativos a políticas sectoriales, se ampliará el universo de organizaciones y personas potencialmente interesadas en participar (ver la recomendación 3).

Además, para fortalecer la capacidad propositiva de las entidades sociales, sería útil poner en marcha mecanismos de coordinación entre los representantes de la sociedad civil para la preparación de las reuniones y la elaboración de propuestas conjuntas. Esos mecanismos ayudarían a compensar la actual asimetría de capacidad y coordinación que muestran los siete gobiernos involucrados respecto a los actores sociales. En cualquier caso, las propuestas para mejorar la capacidad de iniciativa de la sociedad civil deberían debatirse y consensuarse entre los diferentes actores institucionales y sociales implicados. De igual manera, en la medida de lo posible se debería avanzar hacia una creciente auto-organización de la sociedad civil en la selección de sus representantes.

2. En segundo lugar, se podría reforzar el rol de los medios de comunicación en el proceso de elaboración y seguimiento del plan de acción. Los medios de comunicación han jugado tradicionalmente un papel de mediadores entre actores institucionales y sociedad civil y siguen siendo clave a la hora de acompañar los procesos de gobierno abierto. Una presencia más significativa de la agenda OGP en los medios serviría para identificar compromisos relevantes para sectores amplios de la ciudadanía, sensibilizar sobre los procesos de OGP y fomentar la participación de actores actualmente no involucrados. Su participación fortalecería también el proceso de rendición de cuentas. La participación de estos actores podría asegurarse a través de colegios profesionales u otras modalidades de representación que se estimen oportunas.
3. En relación al contenido del plan de acción, convendría que el Foro Regular se planteara proponer compromisos más ambiciosos en relación con sectores de

intervención específicos (salud, educación, gestión del presupuesto, etc.) que permitieran concretar y visibilizar los impactos asociados al proceso de implementación del plan. Una mayor vinculación de los compromisos con políticas sectoriales que más afectan o preocupan a la ciudadanía vasca contribuiría de forma notable a incrementar la ambición del plan. Al mismo tiempo, todo ello revertiría en favor de una mayor implicación por parte de la sociedad civil organizada y la ciudadanía. La identificación de sectores específicos se podría llevar a cabo considerando la disponibilidad de cada institución para poder intervenir en la materia y a través de consultas a la sociedad civil especializada en cada área.

4. Una conceptualización más ambiciosa de los mecanismos de rendición de cuentas sería también oportuna para llevar adelante los compromisos actuales o futuros en este ámbito. Ello requiere plantear los mecanismos de rendición de cuentas como instrumentos bidireccionales a través de los cuales las instituciones se comprometen a la realización de una serie de intervenciones, al tiempo que la sociedad civil está en posición de realizar un seguimiento de su ejecución y tiene capacidad real de interpelación. Ese tipo de mecanismos deberían incluir los estándares que son exigibles, la identificación de los actores que deben dar respuesta, los criterios para determinar la adecuación de las respuestas a los estándares establecidos, y la identificación de formas de sanción que fueren a las instituciones públicas a responder de sus acciones y/o inacciones.¹
5. Finalmente, la ambición de los planes venideros depende en gran medida de la capacidad de formular e implementar al menos un compromiso que tenga un alto potencial transformador. En una fase más avanzada de colaboración entre instituciones y sociedad civil, donde exista una metodología y experiencia de trabajo en común más sistematizada, sería pertinente formular compromisos que permitieran aplicar visiones más innovadoras de co-creación de valor público. Todo ello contribuiría a consolidar e internalizar el cambio cualitativo y cultural que supone el proceso de OGP.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Reforzar, dentro del Foro Regular y el Foro Abierto, el papel de la sociedad civil en el proceso de diseño y seguimiento del plan, incorporando más organizaciones sociales con capacidad contrastada y poniendo en marcha mecanismos internos de coordinación.
2	Mayor peso de los medios de comunicación en la elaboración y seguimiento del Plan.
3	Incorporar compromisos de gobierno abierto que afecten a políticas sectoriales que despierten interés en la ciudadanía: salud, educación, gestión del presupuesto, etc.
4	Avanzar hacia una conceptualización más ambiciosa de los mecanismos de rendición de cuentas.
5	Tratar de que al menos uno de los compromisos tenga un alto potencial transformador al suponer un cambio cualitativo significativo.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del MRI son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de OGP y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del MRI parte de la evidencia disponible en el repositorio OGP Euskadi y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.² Al inicio del ciclo de informe, el personal del MRI presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del MRI llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el MRI no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el MRI eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el MRI recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del MRI y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del MRI.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.³

Entrevistas y aportaciones de los actores

En el proceso de evaluación, se llevaron a cabo seis entrevistas donde participaron nueve personas (una de las entrevistas incluyó tres entrevistados) directamente implicadas en el proceso de elaboración del plan de acción. La selección de los entrevistados atendió a cuatro criterios. Por un lado, se buscó la paridad en la representación de los actores institucionales (tres entrevistas) y de la sociedad civil (tres entrevistas). En segundo lugar, las entrevistas se realizaron de forma preferente con actores que han participado durante un periodo extenso en el proceso de elaboración del plan de acción. En tercer lugar, la selección realizada ha permitido entrevistar a los actores que están liderando la implementación de cada uno de los cinco compromisos a través de los grupos de trabajo. Por último, en la medida de lo posible, la selección de los entrevistados respondió a criterios de paridad de género.

Se indica una síntesis de las informaciones más relevantes para cada una de las entrevistas realizadas.

1. **Personas entrevistadas:** Luis Petrikorena, Koldobike Uriarte y Javier Bikandi. Representantes del Gobierno Vasco.

Fecha y lugar del encuentro: 8 de enero de 2019, Vitoria-Gasteiz.

Formato de la interacción: entrevista.

Síntesis de la reunión: La entrevista permitió conocer de primera mano la experiencia e impresiones de los principales actores institucionales que han liderado y coordinado el proceso OGP en Euskadi. La entrevista se focalizó en el origen de la candidatura OGP en Euskadi, el proceso de elaboración del plan de acción y la naturaleza de los diferentes compromisos planteados con una atención a los compromisos liderados por parte del Gobierno Vasco (compromisos 1 y 2). La entrevista permitió igualmente acceder a nuevas informaciones más actualizadas sobre el proceso e identificar nuevos actores a entrevistar en el marco del proceso de evaluación.

2. **Personas entrevistadas:** José Luís Pérez, Kotelo. Representante del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Fecha y lugar del encuentro: 15 de enero de 2019, Vitoria-Gasteiz.

Formato de la interacción: entrevista.

Síntesis de la reunión: La entrevista permitió conocer la experiencia en la elaboración del plan de acción, así como identificar la naturaleza y potencialidades del compromiso 4 que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se encuentra liderando. Al mismo tiempo, la entrevista permitió problematizar y entender más en detalle la experiencia previa de esta institución en materia de Open Eskola.

3. **Personas entrevistadas:** Mikel Barturen. Representante de Sareen Sarea (sociedad civil).

Fecha y lugar del encuentro: 15 de enero de 2019, Bilbao.

Formato de la interacción: entrevista.

Síntesis de la reunión: La entrevista permitió conocer la experiencia y visión de un representante de la sociedad civil organizada en el proceso de elaboración del plan de acción y la definición de los compromisos. Además, la entrevista permitió conocer de primera mano la forma en que se están desarrollando los compromisos 1 y 3 en los grupos de trabajo en los que el entrevistado está participando.

4. **Personas entrevistadas:** Goizalde Atxutegi. Representante de Innobasque (sociedad civil).

Fecha y lugar del encuentro: 16 de enero de 2019, Bilbao.

Formato de la interacción: entrevista.

Síntesis de la reunión: La entrevista permitió conocer la experiencia de un representante de la sociedad civil organizada, en el origen y en el proceso de elaboración del Plan de acción y de los diferentes compromisos. Además, la entrevista permitió conocer más en detalle la naturaleza y el modo en que se está desarrollando el compromiso 3 bajo la dirección de Innobasque. La persona entrevistada es, por otra parte, miembro de la secretaría técnica del Foro Regular, lo que permitió abordar las cuestiones de formación y trabajo de este foro.

5. **Personas entrevistadas:** Eneko Agirre. Representante de Osoigo (sociedad civil/experto).

Fecha y lugar del encuentro: 18 de enero de 2019, entrevista telemática.

Formato de la interacción: entrevista.

Síntesis de la reunión: La entrevista permitió conocer la experiencia en el proceso de elaboración del plan de acción y de los diferentes compromisos de

un representante de la sociedad civil con un perfil experto en la temática del gobierno abierto. Por otra parte, permitió detallar la forma en que se está desarrollando el compromiso 1 por parte del grupo de trabajo del cual el entrevistado forma parte.

6. **Personas entrevistadas:** Goizeder Manotas. Representante de la Diputación de Gipuzkoa.

Fecha y lugar del encuentro: 21 de enero de 2019, Bilbao.

Formato de la interacción: entrevista.

Síntesis de la reunión: La entrevista permitió conocer la experiencia en el proceso de elaboración del plan de acción y de los diferentes compromisos de un representante de la Diputación de Gipuzkoa. La segunda parte de la entrevista se centró en el proceso de definición e implementación del compromiso 5 y permitió contrastar la experiencia previa de la Diputación de Gipuzkoa en la materia abordada en este compromiso.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del MRI a través del correo electrónico irm@opengovpartnership.org

¹ Acosta, A. M., Joshi, A., & Ramshaw, G. (2013), *Democratic accountability and service delivery: A desk review*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

² <http://www.ogp.euskadi.eus/inicio/>

³ Manual de Procedimientos del MRI V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Anexo I. Resumen del desempeño del País Vasco a lo largo del desarrollo del Plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Foro Multiactor	
1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de la AGA.	
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de OGP.	
2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales.	
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	
2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.	
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	
3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación en el proceso del Plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.	
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	
3f. Minutas: El foro OGP, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)
 Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del Plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet OGP (o una página OGP en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso OGP de manera proactiva.	
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre OGP para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso OGP.	
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del Plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de OGP.	
4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.	
5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional OGP, que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional OGP, incluyendo (además de otros) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del MRI y documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).	

Nota editorial: Si un país “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el MRI reconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.