**INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE PLAN ESTRATEGICO DE EMPLEO 2021-2024**

1. **Objeto del informe**

El presente informe tiene por objeto emitir las consideraciones de la Dirección de Coordinación de la Secretaría General de la Presidencia sobre el proyecto de Plan Estratégico de Empleo 2021-2024 (en adelante PEE), en virtud del procedimiento establecido por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de diciembre de 2020, del Gobierno Vasco, por el que se aprueba la relación de Planes Estratégicos del Gobierno para la XII Legislatura 2020-2024 y su procedimiento de tramitación**.**

El Departamento de Trabajo y Empleo, como Departamento promotor, ha solicitado a través de la aplicación Tramitagune *(Expediente AAAA\_PDG\_60574/21\_03*), informe de la Dirección de Coordinación sobre la propuesta de Plan Estratégico de Empleo 2021-2024.

Este informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 apartados a) y c) del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, que atribuye a la Dirección de Coordinación la función de coordinar la elaboración y realizar el seguimiento de la acción de Gobierno, así como asesorar a los departamentos en la planificación y programación de sus actuaciones.

Las cuestiones relacionadas con el contenido económico y presupuestario del Plan serán objeto de análisis por parte de la Dirección de Economía y Planificación y de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Economía y Hacienda.

1. **Cuestión preliminar: El periodo de vigencia del Plan Estratégico de Empleo 2021-2024**

El PEE ha sido elaborado y va ser aprobado en Consejo de Gobierno dentro del período que tiene determinado para su vigencia 2021-2024. Esta circunstancia no deja de ser una anomalía en consideración a lo que debiera entenderse como normal en un proceso ortodoxo de elaboración de la planificación de una política pública en la que, en primer lugar, se debe planificar y, una vez realizada esta labor, se inicia el proceso de implementación de la planificado.

Sin embargo, no es extraño que, dado lo laborioso que resultan los procesos de elaboración de planificación y en orden a la necesidad, conveniencia o, en su caso, urgencia, de adoptar determinadas medidas para la satisfacción de una necesidad social o la mitigación de un problema social en un determinado momento, sea conveniente ir ejecutando simultáneamente determinadas medidas que, en su caso, serán después incluidas *“sobre la marcha”* en la planificación en trámite de elaboración.

En el caso del PEE, aunque el Plan ha consumido o va consumir (en contraste al momento de su aprobación) un año de su vigencia se ha constatado, a través del seguimiento llevado a cabo de la ejecución del Programa de Gobierno, que un número apreciable de los proyectos tractores y acciones asociados a los mismos se han puesto en marcha durante este período, tal y como está programado en el propio proyecto de PEE de manera simultánea a su elaboración y tramitación.

Se citan como ejemplo, entre otros:

-El inicio de la tramitación del Anteproyecto de ley del Sistema vasco de empleo.

-El inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley del Sistema vasco de garantía de ingreso y para la Inclusión

-El proyecto “Lanbide Hobetzen” de implantación del nuevo modelo de intervención, atención y servicios de su red de oficinas

-Diversas convocatorias de 2021 de Programas para la promoción del empleo y para la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

- El dinamismo demostrado por la Mesa de dialogo social durante el ejercicio en la que se han alcanzado diversos acuerdos para atender, por ejemplo, a las personas trabajadoras en ERTE o para propiciar la recolocación a los trabajadores del Metal en paro.

Como confirmación a ese estado de cosas, el propio PEE prevé la emisión de un Informe de seguimiento del grado de ejecución de las diferentes acciones propuestas por el Plan con el objeto de detectar las eventuales dificultades, carencias y desviaciones para poder adoptar las medidas correctoras oportunas, dando por hecho que en el ejercicio de 2021 se han ido implementando medidas a cuya descripción y evaluación habrá que estar en el momento de la emisión del citado informe.

1. **El Plan Estratégico de Empleo 2021-2024 en relación a las Orientaciones generales de la Planificación de la XII Legislatura**

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de diciembre de 2020, determina unas Orientaciones Generales que han de presidir, con el objeto de homogeneizar el proceso y los contenidos de la planificación, la elaboración de las propuestas de Planes Estratégicos.

Se reseñan a continuación con las consideraciones que se efectúan en relación a la propuesta de PEE:

1. *Los planes estratégicos deben responder a los contenidos del Programa de Gobierno de la XII Legislatura para cada política pública.*

El Programa de Gobierno (en adelante PdG) de la XII Legislatura se presenta en sentido genérico, como una estrategia que apuesta por la reactivación económica, la recuperación del empleo y la mejora en la calidad del mismo, con el propósito de paliar los efectos negativos que en ellos ha producido la pandemia Covid-19. En este sentido, recoge a lo largo de su contenido medidas dirigidas al impulso del empleo entre sus diferentes áreas sectoriales; pero le dedica principalmente el área de actuación nº 1 *“Una prioridad: el empleo”* que desarrolla de manera específica por medio de 9 compromisos, los comprendidos entre el nº 2 y el nº 10.

De igual manera, se compromete a nivel de *“objetivo de país”* a reducir la tasa de paro por debajo del 10%, (dato éste al que califica como principal objetivo cuantitativo del PEE), exigencia con la que guarda la oportuna coherencia al colocar este dato como indicador de cabecera dentro de su cuadro de mando de indicadores de impacto cuando establece que el objetivo para 2024 debe ser la continuidad de una tasa de paro inferior al 10% durante todo el periodo de vigencia del PEE, mejorando de esta manera la tasa prepandemia.

Partiendo de un análisis comparativo entre los contenidos del Programa de Gobierno referidos a este área y los contenidos del Plan Estratégico de Empleo relacionados con este asunto -identificados fundamentalmente en los apartados en los que se desgranan los objetivos estratégicos (5.1) y los objetivos operativos (5.2) del documento-, se puede afirmar que el PEE está alineado con suficiencia con los compromisos de esta área del Programa de Gobierno de la XII Legislatura; como no podría ser de otra manera, si se atiende a los requerimientos del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15/12/2020 sobre aprobación de la planificación estratégica que entiende la planificación como un instrumento para materializar y para alcanzar los objetivos fijados en el Programa de Gobierno con el que en lógica debe encontrarse alineada.

Así las cosas, el PEE (apartado 3.2.1) más allá de citar los compromisos del área de actuación nº 1 del PdG no incorpora un ejercicio explícito de identificación entre éstos y su contenido. Esta omisión pudiera ser resuelta, según lo establecido en el apartado I.2 del Anexo 1 del ACG citado, con una referencia al asunto en el apartado *“Introducción”* del Plan en la que se señalen de manera resumida pero explícita las identidades y puntos de confluencia entre los contenidos de ambos documentos en orden a apuntalar la coherencia que el PEE guarda con el Programa de Gobierno entendido como instrumento de ejecución de los compromisos contenidos en este último.

En ese sentido, no debe obviarse la relación indisoluble entre los compromisos programáticos del Programa de Gobierno y los instrumentos para su consecución. Así la Iniciativa 1 del Compromiso 2 se concreta en la aprobación del Plan de Empleo del que se destaca especialmente la necesidad de apoyar a las Pymes y a las personas autónomas, la formación para el empleo y la creación del empleo verde. En consecuencia, la aprobación del PEE supondrá la ordenación de actuaciones para el cumplimiento material de este apartado del PdG.

1. *Los Planes Estratégicos de la XII Legislatura deben alinearse con las políticas internacionales y europeas en su ámbito de actuación.*

El PEE se alinea convenientemente con las tendencias europeas e internacionales actuales al realizar un ejercicio de identificación y análisis de las mismas en su apartado 3.1.3. En él identifica y asume las tendencias globales a través del ejercicio de alineamiento que las propias *“Directrices Europeas de Empleo”* han llevado a cabo en el momento de su diseño en el que ha integrado elementos relacionados con la pandemia, la doble transición verde y digital y los Objetivos de desarrollo sostenible.

El Plan es exhaustivo a la hora de explicar su incardinación dentro del contexto internacional y europeo cumpliendo con suficiencia en este apartado al repasar a través de los diferentes documentos programáticos internacionales las tendencias y apuestas que a ese nivel se proponen y al constatar su alineamiento con ellas.

Entre todos ellos, especial atención merece la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se constituyen en referente incuestionable del Programa de Gobierno de la XII Legislatura y, por ende, de todas sus políticas, entre las que se encuentran la de empleo.

El PdG de la XII Legislatura identifica cada uno de los compromisos que lo conforman con uno o varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los nueve compromisos integrados en el área 1 referidos al empleo, están alineados con el ODS nº 8 que aboga por “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todas las personas” y, en particular y de manera más evidente, con sus metas (de la 40 a las 46 ambas inclusive) donde se aprecian las siguientes identidades:

|  |  |
| --- | --- |
| **ODS-Objetivo 8.- Metas[[1]](#footnote-1)** | **PdG. Compromisos empleo** |
| 40. Promover el empleo de calidad e inclusivo | Compromiso 4.  Compromiso 9. |
| 41. Promover la cualificación y el reciclaje profesional en estrecha colaboración con las empresas, los centros universitarios y de formación profesional, impulsando la formación dual y las prácticas en empresas y entidades | Compromiso 3  Compromiso 7 |
| 42. Impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes y apoyar el emprendimiento | Compromiso 2 |
| 43. Promover el diálogo social y la participación de las personas trabajadoras en sus empresas y la cooperación entre personas trabajadoras autónomas | Compromiso 5  Compromiso 8 |
| 44. Fomentar la Responsabilidad Social Empresarial | Compromiso 6 |
| 45. Promover las empresas de Economía Social | Compromiso 6. |
| 46. Promover la salud, la seguridad y la igualdad en el trabajo | Compromiso 4.  Compromiso 10. |

Aparte de éste, se pueden identifican otros ODSs concernidos por el Plan ya identificados también en el PdG, en cuanto que las políticas de empleo, además de desarrollarse como política pública en un área de actuación propia (la nº 1), impregnan otras áreas del gobierno y, en general, todo el documento, en cuanto que se contemplan afecciones, entre otras, en estas áreas de actuación: nº 3, nº 7, nº 11, nº 13 y nº 20, es decir, en alguna medida, la política de empleo pudiera considerarse transversal al PdG.

Consecuencia de ello tienen afección principalmente con otros ODSs:

ODS 3. *Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades*.

ODS 5*. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.*

ODS *9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*.

ODS 16. *Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.*

Por consiguiente, se puede concluir que las iniciativas, acciones e indicadores que se insertan en el Plan como instrumento de los objetivos que se persiguen, se alinean con los de la Agenda 2030.

1. *Los Planes Estratégicos de la XII Legislatura deben encajar en la programación presupuestaria y en la planificación económica del Gobierno.*

La propuesta de PEE para este aspecto de la planificación se presenta en su apartado nº 8 “Recursos económicos”. Lo relevante en este sentido derivará de las consideraciones que al respecto se recojan en los informes que han de emitir la Dirección de Presupuestos y la Dirección de Economía y Planificación, ambas del Departamento de Economía y Hacienda.

No obstante, con independencia del devenir de la ejecución económico-presupuestaria que se desarrolle para la implementación del Plan, debe hacerse referencia en este punto a la circunstancia excepcional que concurre para este periodo de planificación derivada de la existencia de eventuales partidas presupuestarias que vayan siendo recibidas desde la UE por medio de los *“Fondos de Recuperación y Resilencia”* que generarán la conveniencia de que los presupuestos aplicables al plan deban revisarse y actualizarse a lo largo del periodo de implementación del Plan.

1. *La base de partida de cada Plan Estratégico deberá considerar, en la medida de lo posible, el Plan implementado en el período anterior, convenientemente evaluado.*

El PEE dedica su apartado nº 1.2 *“Antecedentes: El Plan Estratégico de Empleo 2017-2020*” a recoger una breve reseña sobre el mismo que no refiere los diferentes aspectos de su ejecución y de los resultados obtenidos a través de la misma, en lo que debiera haber sido un ejercicio lógico en el marco del denominado círculo de implementación de una política pública: Diseño, ejecución y evaluación como paso indispensable para comenzar con el siguiente diseño.

A contrario, el PEE se limita a realizar dos constataciones genéricas que se deben entender surgidas durante la ejecución de su antecesor:

-Su implementación y por ende resultados han quedado mediatizados por la irrupción de la pandemia y su impacto a todos los niveles.

-Esta situación ha provocado que varias líneas de actuación sigan estando vigentes en la actualidad, lo que supone una apuesta, aunque sea parcial, por una continuidad de las políticas sobre empleo.

Un adecuado diagnóstico previo es indispensable para un elaborado diseño de una política y, para ello debe analizar el estado de situación del problema que va a atacar, pero también debe analizar la actuación que la administración concernida ha llevado a cabo, así como la adecuación de sus medidas al objeto de corregir desviaciones y ajustarlas a un problema al que con frecuencia se califica de “diana móvil”.

Esta circunstancia no quiere decir que no se haya realizado un diagnóstico adecuado del problema social al que el Plan pretende hacer frente, lo que parece ocurrir es que el plan ha optado por primar el diagnóstico sobre el mercado de trabajo, la situación del empleo y la identificación de los retos del empleo, dejando en un segundo plano, en sentido estricto, la necesaria evaluación de la política pública aplicada al problema del empleo.

Así las cosas, el PEE en el apartado 2 *“Diagnóstico: Situación actual y retos del empleo en Euskadi”,* realiza un recorrido en el que tras analizar la evolución del mercado de trabajo y detectar sus problemas más acuciantes (tasa elevada de desempleo, temporalidad, parcialidad, brecha salarial de género, seguridad y salud laboral, formación para el empleo…) avanza las perspectivas de la economía y del empleo.

Todo ello desemboca en una matriz Dafo, cuya conclusión se refleja en el apartado que describe lo que denomina *“retos del empleo en Euskadi”*, de cuya enumeración se deben destacar dos aspectos:

-Son el corolario, consecuencia lógica del diagnóstico de situación llevado a cabo.

-Coinciden en su formación con los compromisos recogidos en el área de actuación nº 1 del Programa de Gobierno lo que supone otra prueba más de coherencia.

Constatado el ejercicio descrito, debe concluirse que se cumple convenientemente con uno de las condiciones indispensables en un proceso de planificación de una política pública que es la evaluación de la misma en sí y como medio para el diseño del siguiente periodo de planificación, aunque quizá pudiera haberse completado con una evaluación de la idoneidad de la política pública implementada que se antoja insuficiente.

1. *El período de vigencia de la planificación estratégica coincidirá en la medida de lo posible, con los hitos planificadores del ámbito europeo o, en su caso, internacional***.**

El PEE establece su período de vigencia de 2021 a 2024 como continuidad del Plan precedente cuya aplicación se extendió desde 2017 a 2020. No existiendo prescripción legal en torno a este asunto que lo condicione, se toma como referencia para el análisis de este aspecto, la vigencia establecida para otros documentos planificadores que inspiran al PEE.

En este sentido, el PEE es coincidente con el Programa Berpiztu para la Reactivación económica y el Empleo de Euskadi 2020-2024 de cuyo Eje 2 debe constituirse en el principal instrumento ejecución. De igual manera coincide temporalmente con la *“Estrategia Española de Empleo”* que contiene servicios y programas que ejecutan las CC.AA. con recursos económicos propios.

Sin embargo, no coincide con la previsión temporal de la Agenda Euskadi Basque Country 2030 que, a su vez, coincide con la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf) de la ONU. Y no es coincidente porque quien lo es en esta política pública es la Estrategia Vasca de Empleo 2030 de la que el PEE se declara “primer eslabón” en la idea de que se elaborará y aprobará otro a partir del año 2025. Así, la Estrategia vasca de Empleo se alinea convenientemente con los ODS-2030 de Naciones Unidas en el Objetivo 8.- Trabajo decente y crecimiento económico.

Lo mismo se puede predicar sobre el Programa Next Generation EU con vigencia también hasta 2027 o sobre aquellos otros documentos de referencia que se citan, como son las Directrices Europeas de Empleo o el Pilar Europeo de Derecho sociales que también enlazan con los ODS.

En cualquier caso, debe considerarse que todas estas planificaciones de medio o largo plazo van a sufrir modificaciones inspiradas en el constante cambio de circunstancias a las que se deberá ir adaptando, a su vez, la Estrategia vasca de Empleo 2030; así como, los diferentes planes de empleo cuatrienales que se vayan elaborando para la materialización de sus contenidos a las que deberá adelantarse utilizando los procesos de evaluación a que se sometan.

1. *La elaboración e implementación de cada Plan Estratégico, se realizará prioritariamente utilizando los servicios propios de cada Departamento, contando, si fuera preciso, con la colaboración de los servicios externos como elemento complementario o como secretaría técnica de apoyo.*

Según consta**[[2]](#footnote-2),** la propuesta de PEE ha sido elaborada por los servicios propios del Departamento de Trabajo y Empleo y ha contado con la colaboración con un servicio externo.

A futuro, se prevé que para la posterior gestión e impulso del Plan sean utilizados medios propios tal y como se describe en su apartado 9.- *“Gobernanza del Plan” ya que* para la realización de esta labor parece no preverse por el momento apoyo externo alguno citándose al propio departamento como “*entidad promotora”.*

1. *El Plan contemplará un sistema de indicadores homologables que permita la evaluación anual de los resultados de la política implementada. y que, en sus aspectos nucleares, coincidan con los indicadores establecidos para el seguimiento de la ejecución del Programa de Gobierno de la XII Legislatura. Así mismo todo Plan deberá contemplar un informe final de su grado de cumplimiento y en los casos de Planes cuya extensión temporal supere los cuatro años, informes intermedios de seguimiento***.**

*Sistema de seguimiento y evaluación*

La propuesta del PEE sobre el compromiso de seguimiento y evaluación cumple con creces los mínimos requeridos en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15/12/2020.

En su apartado 10.2 *“Seguimiento y Evaluación del Plan”* se compromete, por un lado, a elaborar un informe de seguimiento anual comprensivo del *“grado de ejecución de todas las acciones propuestas por el Plan”* y, por otro, a realizar dos *“evaluaciones provisionales”* intermedias en los ejercicios de 2022 y 2023 que culminará en una *“evaluación global”* a elaborar durante el año 2025.

Por último, tal y como establece al apartado 4.2.- Seguimiento y evaluación del Anexo I del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15/12/2020, en el Acuerdo aprobatorio del Plan estratégico por el Consejo de Gobierno deberán reflejarse los compromisos a los que el Plan se someta en este aspecto.

*Sistema de Indicadores*

Para la realización de este ejercicio de seguimiento y evaluación el PEE se dota de un completo Cuadro de mando de indicadores desarrollado en su apartado 10.1. constituido por tres paneles de indicadores:

-Indicadores de realización: Ligados a cada uno de los ámbitos de actuación.

-Indicadores de impacto relacionados básicamente con aquellas actuaciones a las que se reconoce carácter transversal.

-Indicadores de contexto que contribuirán a acomodar los datos de los anteriores en cuanto que se refieren tanto a la situación económica como al propio mercado del trabajo.

Además, prevé para cada una de las acciones que van a materializar los diferentes aspectos de las *“Líneas de actuación*” unos indicadores de carácter cuantitativo, que medirán el grado de ejecución de cada una de las actuaciones con referencia a objetivos concretados en una gran mayoría de las ocasiones.

Ante la adecuada y abundante propuesta de instrumentos para la medición y monitorización de las acciones a desarrollar y sus resultados debe concluirse que este entramado es más que suficiente para realizar un eficaz ejercicio de seguimiento y evaluación del Plan.

El Panel de indicadores propuesto coincide en sus aspectos nucleares con el Sistema de Indicadores de seguimiento de la ejecución del PdG. Para avanzar en la integración entre ambos, se valorará la posibilidad de integrar en el segundo aquellos indicadores que propone el PEE y no se contemplen en el PdG siempre que cumplan unas determinadas condiciones.

De la misma manera, s el PdG el área de actuación nº 1 *“Una prioridad: El empleo”,* compromete una serie de indicadores de resultado que en buena medida dependen de la ejecución del PEE y que, de alguna manera, debieran contemplarse en el mismo:

-Compromiso 2 Iniciativa 4: Facilitar una primera experiencia laboral a 30.000.- personas jóvenes.

-Compromiso 5 Iniciativa 1: Crear 4.000 micro empresas y 5.500 nuevos empleos de personas autónomas.

-Compromiso 9 Iniciativa 1: Regularizar y transformar contratos laborales temporales en indefinidos para una media de 7.000 personas al año

En un último orden de cosas, se introducen una serie de observaciones de detalle que van dirigidas a completar la propuesta del Sistema de indicadores contenido en el PPE:

- En relación al compromiso establecido para la entrada en vigor de determinados textos legales, no es esta una cuestión que dependa de la actuación de la Administración de la CAE, sino que corresponde a la actividad del Parlamento vasco. Desde este punto de vista, lo adecuado sería comprometer la aprobación de esos proyectos de Ley en Consejo de Gobierno, aspecto este que, por otra parte, debe ser coherente con las previsiones establecidas en el Programa Legislativo de XII Legislatura.

-Los objetivos de carácter cuantitativo previstos para algunos indicadores se proponen sin referencia a datos base (situación de partida y objetivos finales), es decir, son medibles pero no se referencian a objetivos concretos.

- Se observa una ausencia generalizada de compromiso cronológico para la ejecución de las acciones. Esta carencia debiera ser integrada con una concreción temporal sobre todo en aquellas acciones que no tengan carácter repetitivo a lo largo de la vigencia del Plan y se ejecuten en un solo acto.

-En el Cuadro de indicadores de contexto pudiera ser conveniente introducir el dato correspondiente al año 2020 para que existiera una referencia comparativa en relación a un dato base o dato de partida.

1. **Consideraciones sobre la propuesta de Plan Estratégico de Empleo 2021-2024**

A continuación, se recogen las consideraciones de la Dirección de Coordinación con relación a la propuesta de PEE sobre la base del cumplimiento de los contenidos mínimos de los Planes Estratégicos recogidos en el apartado 2 del epígrafe I.2 del Anexo I del ACG de 15/12/202 y la tramitación establecida para la aprobación del Plan.

1. **Contenidos mínimos de los Planes Estratégicos.**

De los ocho contenidos mínimos de los Planes Estratégicos descritos en el ACG sobre *Planificación estratégica de la XII Legislatura* se constata que el Plan contiene todos ellos con algunas leves carencias en algunos (números 1, 4 y 6): (1) la introducción a la que habría que incorporar una referencia al objetivo programático; (2) el diagnóstico de la situación; (3) el contenido estructural (principios, ejes estratégicos, objetivos), (4) las actuaciones a desarrollar cuya información pudiera ser perfeccionada, (5) la planificación económica, (6) el esquema de relación institucional al que habría que incorporar una referencia al modelo de participación para el momento de la ejecución de la planificación, (7) el modelo de gobernanza y (8) el sistema de seguimiento y evaluación.

Con relación al *contenido primero*, que debe incorporar la *“descripción de las necesidades a satisfacer por el Plan estratégico y su conexión con los ejes, compromisos y objetivos definidos en el Programa de Gobierno”,* pudiera considerarse la conveniencia de incorporar la referencia a la conexión constatada entre los contenidos del PdG y del PEE a la que sea hecho ya referencia anteriormente (apartado III-b).

El *contenido cuarto* hace referencia a las *“actuaciones a desarrollar”* que deben reflejar las acciones e iniciativas a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos establecidos. En este apartado se definen los *“acciones”* para el despliegue del PEE, que surgen de la determinación previa de los Objetivos estratégicos (apartado 5.1), distribuidas en 9 ámbitos de actuación, de los que el noveno (Igualdad de oportunidades en el mercado laboral) tiene atribuido un marcado carácter transversal; todo ello bajo un esquema lógico en el desarrollo de la parte ejecutiva de un Plan.

No obstante, la definición de estas acciones pudiera completarse mejorando la información relativa a los siguientes aspectos:

-Órganos responsables: Siguiendo la sistemática elegida, en lo que se refiere a la determinación del órgano responsable de cada acción sería adecuado atribuir el cometido, en la media de lo posible, a la unidad administrativa concernida dentro de la estructura de cada departamento.

-Compromiso temporal, cuando menos aproximado, para la ejecución de las acciones.

-Previsión económica aproximada e indicación, en su caso, del origen de los medios de financiación.

En lo que concierne al asunto de la participación ciudadana el Plan informa (Anexo A) de las actuaciones llevadas a cabo durante el proceso de su diseño, pero no recoge una referencia expresa a posibilitar el mismo proceso en el momento de su implementación.

Bien, es cierto que esta ausencia pudiera entenderse cubierta por la consideración, en el marco de la Gobernanza del Plan (apartado 9), de la Mesa de Diálogo Social como uno de los órganos intervinientes al que se le atribuyen funciones para el seguimiento del Plan, así como de plataforma para la recogida de las aportaciones y propuestas que tengan a bien realizar los “agentes sociales”. Entienden este foro como el espacio propio para la participación ciudadana en la ejecución de una política pública a través de un plan, propuesta ésta que se considera adecuada.

El cuadro de comprobación de los contenidos mínimos que todo Plan Estratégico ha de contener correspondiente a la propuesta de PEE es el siguiente:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **CONTENIDO PROPUESTA DE PLAN** |  |
| **1** | **Introducción. Conexión Programa de Gobierno** | Adaptable |
| **2** | **Diagnóstico de situación.** |  |
| **3** | **Principios,** **Ejes u Objetivos estratégicos.** |  |
| **4** | **Acciones a desarrollar** | Adaptable |
| **5** | **Planificación económica.** |  |
| **6** | **Relaciones institucionales y Participación.** |  |
| **7** | **Modelo de Gobernanza.** |  |
| **8** | **Sistema de seguimiento y evaluación.** |  |

1. **El encuadre de sus iniciativas en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial, así como la coordinación con otros ámbitos administrativos.**

Sin entrar en grandes disquisiciones dada la consolidada tradición existente en la ejecución de esta política pública en Euskadi, sí constatar que en este ámbito el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7. C) sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

En su virtud, la competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 12.2 del Estatuto de Gernika), supuso la asunción de las facultades y competencias que en este terreno ostenta el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

Para la ejecución de esta política pública en esta XII Legislatura, el Departamento promotor, se va a dotar, entre otros, de este documento de planificación en base a lo establecido en el Artículo 12.1 apartado c) del Decreto 7/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y que atribuye a la Viceconsejería de Empleo e Inclusión el cometido de *“elaborar la planificación estratégica, el diseño y las directrices en materia de políticas activas de empleo e intermediación laboral, en los términos establecidos en el artículo 6.1.a) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos”.*

El PPE que no incorpora referencia alguna en relación a este aspecto, en consecuencia pudiera valorar la conveniencia de introducir estos contenidos en su texto, que aunque se trata de referencias obvias y consolidadas no dejan de constituirse en el fundamento por el que se posibilita la ejecución de esta política pública por parte del entramado institucional de la Comunidad autónoma*.*

En lo concerniente a la coordinación con otros ámbitos administrativos es evidente la necesidad de realizar un esfuerzo conjunto a todos los niveles institucionales en la misma dirección y, para ello el PEE provisionalmente**[[3]](#footnote-3)** se vale de lo que denomina *“elementos centrales de gobernanza colaborativa de un plan*” como son la Mesa Interinstitucional y la Mesa interdepartamental que en vista a las funciones y objetivos que se les atribuyen resultan foros ordinarios y adecuados para facilitar de manera transitoria la coordinación interna de la administración promotora y entre las diferentes administraciones actuantes.

No obstante, en realidad el PEE aborda el asunto incluyéndolo en un ámbito más amplio que supera en este caso el ámbito meramente institucional, el de la ordenación del denominado *“Sistema Vasco de Empleo”.*

En efecto, el Plan que ya contempla entre sus principios orientadores la *“gobernanza abierta y multinivel desde un liderazgo público y con un papel central para los agentes sociales”* y la necesidad de *“consenso y colaboración aprovechando todas las capacidades de los diferentes agentes que conforman el Sistema vasco de Empleo”,* considera que entre sus retos se encuentra la necesidad de articular *“la actuación de los diferentes agentes de la política de empleo… cuya actividad necesita estar coordinada en un marco claro de actuación y distribución de tareas y servicios”****[[4]](#footnote-4)****.*

También la Estrategia vasca de empleo 2030 incluye entre sus proyectos tractores la regulación y ordenación de las estructuras e instrumentos que permitan ordenar las políticas activas de empleo definiendo los agentes que conformen el sistema y su modelo de gestión; todo ello, mediante la elaboración de una ley que regule le Sistema vasco de empleo.

En consecuencia, el PEE recoger en su Línea estratégica nº 8 la aprobación de la Ley del Sistema vasco de empleo cuyo proyecto se aprobará en Consejo de gobierno durante el 2º semestre de 2022**[[5]](#footnote-5)** y se presentará para su tramitación en el Parlamento para su entrada en vigor en 2024, aunque esta última circunstancia no depende directamente de la administración actuante, sino del Parlamento vasco.

1. **Su coherencia con la planificación general del Gobierno y con los indicadores y objetivos de seguimiento establecidos en el Programa de Gobierno.**

Analizada en epígrafes anteriores la coherencia entre el PEE y el Programa de Gobierno de la XII legislatura (en cuanto instrumento adecuado en la apuesta del gobierno por el logro dela estrategia global de país: *“un desarrollo humano sostenible”),* el Plan constata tanto la idoneidad de su encaje hacia el exterior (documentos programáticos y planificación internacional en la materia), como hacia el interior –documentos programáticos, planificación estratégica y departamental- en cuyo ámbito se convierte en un marco de referencia ya que sus medidas vinculan y se sienten vinculadas por la planificación concernida.

Dicho esto, conviene hacer una referencia expresa con respecto a dos documentos con los que debe guardar un especial vínculo.

El primero de ellos es la *Estrategia vasca de Empleo 2030* de la que el PEE se constituye según sus propias palabras, en primer eslabón. EL PEE contribuye de forma coherente con la pretensión de la Estrategia de configurar un mercado de trabajo que contribuya al desarrollo social y económico, sostenible e igualitario que se caracteriza por ofrecer oportunidades de empleos de calidad, por la inclusión social y el desarrollo humano. Para esto se dota de 9 Líneas estratégicas desplegadas en acciones dirigidas a la obtención de esos fines que guardan un suficiente paralelismo con los Proyectos tractores de la Estrategia.

El segundo es el *“Programa para la Reactivación Económica y el Empleo de Euskadi 2020-2024- Berpiztu***[[6]](#footnote-6)**”. Este Programa interinstitucional se centra en la incentivación de la actividad económica y la dinamización del empleo y se plantea como una estrategia integral, que contempla su desarrollo y concreción en Planes Estratégicos. El bloque de creación de empleo, en el que se inscribe el PEE se integra con otra serie de planes; como son el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030, el Plan de desarrollo Industrial y de Internacionalización empresarial, el Plan de Desarrollo rural, el Plan estratégico de Turismo y Comercio o el Plan Estratégico de Vivienda y Regeneración urbana (área ésta intensiva en empleo); planificación toda ella que influye en una medida u otra en el mercado de trabajo.

A estos planes deben añadirse, desde el punto de vista de la demanda de empleo y su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo; por un lado, el Plan Universitario de la CAE en el que se deberán reforzar las medidas para implementar la Estrategia Universidad+Empresa, la formación dual universitaria y la formación FP+Universidad (Compromiso 67 PdG) y, por otro, el V Plan de Formación Profesional que ordena la política sobre FP en esta Legislatura y parte de la siguiente y, que se concibe con un especial impulso para el desarrollo humano sostenible reforzando la preparación de las personas en sus capacidades tecnológicas, medioambientales y humanas, lo que sin duda tendrá redundancia en uno de los objetivos del PEE, la calidad en el empleo (Compromiso 63 PdG).

Cabe también hacer una mención a la necesidad de coordinación de la política de empleo con el futuro V Plan vasco de Inclusión social 2022-2025, ya que el PEE entre sus retos identifica la *“Coordinación de la política de empleo y la de inclusión social”***[[7]](#footnote-7)** para lo que se plantea el reto de *“desarrollar el modelo de colaboración entre los servicios de empleo y los servicios sociales, con el fin de dotar de una perspectiva integral a los procesos de inserción laboral y social de las personas con mayores dificultades en este sentido”,* asunto que debiera abordarse en el V Plan de Inclusión, ya que en el PEE no se identifican acciones específicas más allá de lo que la futura Ley del Servicio vasco de Empleo determine a la hora de definir los servicios y las personas y agentes beneficiarios del Sistema de empleo afectados.

En lo que concierne a la adecuación de contenidos entre el PEE y el Programa Berpiztu se constata que ambas se alinean a través de unos principios compartidos como no podría ser de otra manera:

1. Orientación a la reactivación económica y empleo.
2. Empleo de calidad basado en la innovación y en un desarrollo económico equilibrado y sostenible, que den como resultado un empleo resiliente con personas capacitadas para adaptarse a los cambios que se están produciendo en los sistemas productivos.

En el caso de Berpiztu los ejes se desglosan en las siguientes políticas:

Eje 1: Reactivación Económica:

* Inversión en infraestructuras públicas económicas y sociales.
* Investigación, Innovación y Transformación Digital.
* Transición Energética y Medioambiental.
* Industria y Pymes, Servicios Avanzados, Industrias creativas.
* Internacionalización.
* Industria Alimentaria
* Comercio e Industria del Turismo y la Cultura.

El eje de Reactivación económica resulta de vital importancia para que las políticas que se desarrollan en el eje 2 de Creación de Empleo tengan éxito.

Eje 2: Creación de Empleo**:**

* Emprendimiento, nuevas empresas.
* Formación para el empleo.
* Inserción laboral. Planes locales y comarcales de empleo.
* Programas Renove. rehabilitación de la construcción.
* Ofertas de empleo público (OPEs).
* Plan de choque empleo juvenil.

Cabe destacar que, dentro de los objetivos de PEE, se hace especial hincapié en la igualdad efectiva de oportunidades, objetivo compartido en gran parte de las políticas que se desarrollan en el Programa Berpiztu. Y en ambos enunciados adquiere siempre el carácter de eje o vector transversal tratando de impregnar todas las actuaciones que se deriven. Este aspecto se recoge en el área transversal del Programa Berpiztu (Eje 3.-) para la mejora de la calidad del empleo y la igualdad de género**[[8]](#footnote-8)**.

* Reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres.
* Disminución de la precariedad (contratos temporales y a tiempo parcial).
* Aumento de la prevención y seguridad laboral.
* Refuerzo de la inspección de trabajo.
* Fomento de la corresponsabilidad y la conciliación laboral y familiar.
* Evolución hacia modelos de empresa más inclusiva y participativa.
* Impulso del diálogo social y el Marco autónomo de relaciones laborales.

Tanto Berpiztu como el PEE propugnan una gobernanza abierta y una coordinación interinstitucional y con la multitud de agentes que operan en el mercado laboral. Dando importancia en ambos casos al consenso y colaboración que permitan aprovechar todas las capacidades de esa variedad de agentes que conforman la economía y el sistema vasco de empleo.

De todo lo expuesto, se concluye que el PEE dadas su interacciones con la planificación restante se constituye en una pieza fundamental dentro de la estrategia global de la acción de Gobierno por su amplia repercusión en los objetivos de Legislatura**[[9]](#footnote-9)**.

Esa repercusión y sus importantes implicaciones respecto a diversas áreas de actuación del Gobierno impone la necesidad de que, por encima de la identificación formal de Planes o Iniciativas de la Acción de Gobierno con las que guarda relación, será -junto con una labor de identificación de puntos de conexión en el momento de elaboración de la planificación a la que se ha hecho referencia- la implicación efectiva de las diferentes medidas e iniciativas durante el proceso de ejecución del PEE, lo que efectivamente propicie el objetivo de integración e interrelación de esa diversidad.

1. **Conclusiones**

Además de tener presentes las consideraciones y sugerencias incorporadas en el momento del análisis en cada uno de los apartados de este informe, se emiten las siguientes consideraciones de carácter general a tenor de lo establecido en el Acuerdo de Consejo de gobierno de 15/12/2020 sobre planificación de la XII Legislatura:

1. El hecho de que el PEE sea aprobado en Consejo de Gobierno iniciado ya su periodo de vigencia, más allá de suponer una anomalía que, en la medida de lo posible, debiera evitarse, no parece que vaya a condicionar su ejecución ya que durante este primer año se ha ido implementado las medidas previstas sobre las que ademas se emitirá el correspondiente informe de seguimiento.
2. La propuesta de PEE es coherente con los contenidos y objetivos establecidos en el Programa de Gobierno de la XII Legislatura, tramitado y remitido al Parlamento con fecha 13 de octubre de 2020 y sus iniciativas y acciones están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en concreto con el ODS nº 8 Trabajo decente y crecimiento económico) que han sido asignados a los correspondientes compromisos.
3. No obstante, el PEE más allá de citar los compromisos del área de actuación nº 1 del PdG no incorpora un ejercicio explícito de identificación entre éstos y su contenido. Esta omisión pudiera ser resuelta con una referencia al asunto en el apartado *“Introducción”* del Plan en la que se señalen de manera resumida pero explícita las identidades y puntos de confluencia entre los contenidos de ambos documentos en orden a apuntalar la coherencia que el PEE guarda con el Programa de Gobierno entendido como instrumento de ejecución de los compromisos contenidos en este último.
4. El PEE debiera completar el apartado dedicado a la evaluación del período de planificación anterior con una referencia a los resultados de política pública aplicada. Un adecuado diagnóstico previo es indispensable para el diseño de una política y, para ello debe analizar el estado de situación del problema que va a atacar, pero también debe analizar la actuación que la administración concernida ha llevado a cabo, así como la adecuación de sus medidas al objeto de corregir desviaciones y ajustarlas a un problema al que con frecuencia se califica de “diana móvil”. Es decir, se debe evaluar el estado del problema pero también como se ha acometido su solución.
5. La definición de las acciones comprometidas en el PEE pudiera completarse durante el periodo de vigencia del Plan y, particularmente, en los momentos en los que se vaya a realizar la evaluación del mismo mejorando la información relativa a los siguientes aspectos:
   * + Órganos responsables determinados a nivel de unidad administrativa
     + Compromiso temporal, cuando menos aproximado, para la ejecución de las acciones.
     + Previsión económica aproximada e indicación, en su caso, del origen de los medios de financiación.
6. Las iniciativas de la propuesta del PEE tienen encuadre en el marco de articulación institucional del País Vasco y su marco competencial, estableciéndose de manera transitoria un adecuado ámbito de coordinación que se verá modificado por las previsiones de la Ley del Sistema Vasco de Empleo, una vez que entre en vigor y defina los agentes que conforman el Sistema y su modelo de gestión.
7. La propuesta de PEE tiene coherencia con la planificación general del Gobierno y con las tendencias internacionales más significativas, en cuanto que una y otras pretenden configurar un mercado de trabajo que contribuya al desarrollo social y económico, sostenible e igualitario y que se va a caracterizar por ofrecer oportunidades de empleo de calidad, por la inclusión social y el desarrollo humano, proceso en el que deben participar todos los agentes afectados ya sean de carácter público o agentes sociales.
8. El PPE no incorpora referencia alguna al marco competencial en el que se encuadra y que legitima su existencia; en consecuencia, pudiera valorar la conveniencia de introducir estos contenidos en su texto. Aunque se trate de referencias consolidadas y, hasta cierto punto obvias, no dejan de constituirse en el fundamento por el que se posibilita la ejecución de esta política pública por parte del entramado institucional de la Comunidad autónoma
9. Partiendo del hecho de que la propuesta del PEE sobre sistema de indicadores es completa y adecuada al fin para el que se diseña, si cabe la posibilidad de introducir algunas mejoras referidas a los mecanismos de medida de los logros a conseguir introduciendo referencias de partida y objetivos finales con los que compara los resultados.

En Vitoria-Gasteiz, a 21 de diciembre de 2021

Gonzalo López Revuelta

Responsable de planificación y coordinación

Vº.Bº.: Luis Petrikorena Arbelaiz

Director de Coordinación

1. Para la definición de las metas se utiliza los términos empleados de la Agenda Euskadi Basque Country 2030. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.ikei.es/actualidad/detalle/a/ikei-colabora-con-el-gobierno-vasco-en-la-elaboracion-del-plan-estrategico-de-empleo-2021-2024/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Esta estructura queda pendiente de la aprobación de la Ley del sistema Vasco de Empleo que deberá regular y ordenar las estructuras e instrumentos que permitan planificar y desarrollar las políticas activas desde el principio del derecho subjetivo a las políticas de empleo. Entre otros ámbitos, esta Ley deberá:

   -Definir los agentes que conforman el Sistema y su modelo de relación

   -Establecer los órganos de participación y del Sistema Vasco de Empleo y definir sus instrumentos

   de planificación. [↑](#footnote-ref-3)
4. Además de Lanbide y el Departamento de Trabajo y Empleo, hay múltiples actores que intervienen en la política de empleo, como son: otros departamentos del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, agencias comarcales de desarrollo, Ayuntamientos, agentes privados de empleo y formación, cuya actividad necesita estar coordinada en un marco claro de actuación y distribución de tareas y servicios. [↑](#footnote-ref-4)
5. Según previsiones del Programa legislativo aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020. En este sentido quizá deban ajustarse las previsiones temporales que el PEE prevé para esta actuación en orden a guardar la oportuna coherencia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 03 de noviembre de 2020. [↑](#footnote-ref-6)
7. Aunque la cuestión de la inclusión social se aborda desde un punto de vista ejecutivo a través de la implementación del ámbito de aplicación nº 4 “Empleo y Formación resiliente e inclusivo” y del ámbito nº 7 “Igualdad en el mercado de trabajo” no se aprecian referencias concretas al tema de la coordinación. [↑](#footnote-ref-7)
8. Esta misma apuesta por la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y esta misma concepción como política transversal se contiene en la líneas estratégicas que despliegan el ambito de actuación nº 9 del PEE. [↑](#footnote-ref-8)
9. Entre los 10 objetivos de País definidos en el Programa de gobierno para la XII Legislatura se encuentran los siguientes: Reducir la tasa de paro por debajo del 10%, colocar a Euskadi entre los cinco países europeos con menor desigualdad social y posicionar a Euskadi entre los 6 países europeos con mayor índice de igualdad de género. [↑](#footnote-ref-9)