



LEHENDAKARITZA

Lehendakaritzaren Idazkaritza Nagusia
Koordinazio Zuendaritza

PRESIDENCIA

Secretaría General de la Presidencia
Dirección de Coordinación

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE II PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA CAPV

I. 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 II Plan Estratégico de Servicios Sociales (en adelante, PESS), en virtud del procedimiento establecido por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de diciembre de 2020 del Gobierno Vasco (en adelante ACG-2020), 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 Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, como Departamento promotor, con fecha 8 de marzo de 2023, ha solicitado a través de la aplicación Tramitagune (*Expediente AAAA_PDG_1570/23_10*), informe de la Dirección de Coordinación sobre el PESS.

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.

II. El PESS en relación a las Orientaciones generales de la Planificación de la XII Legislatura

El ACG-2020, con objeto de homogeneizar el proceso y los contenidos de la planificación, establece unas orientaciones generales que han de presidir la elaboración de las propuestas de Planes Estratégicos.

Se exponen a continuación, con las consideraciones que se estiman oportunas, en relación a la PESS:



- a) *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, en su área de actuación nº 12, *Políticas sociales y Juventud*, partiendo de la constatación de un período crítico en lo que se refiere a los factores que inciden en la desigualdad y en la exclusión, asume *un compromiso para avanzar en su eliminación y lograr una sociedad cada vez más justa equitativa y solidaria, sin dejar a nadie atrás*. Para dar respuesta a este compromiso, continúa el PdG, *se van a garantizar y reforzar las políticas sociales, en especial, aquellas que inciden en el ámbito de la inclusión social, los servicios sociales, las personas mayores, las familias y la infancia, así como en las personas migrantes*. A tal efecto, el PdG contiene 15 compromisos de referencia (del 76 al 90), agrupados en los siguientes apartados: *Inclusión Social. Sistema Vasco de Servicios Sociales y Socio-sanitarios (12.1); Personas Mayores (12.2); Familias e Infancia (12.3); Migración (12.4)*. Entre los citados compromisos, especial mención merece el recogido con el número 78, que alude al desarrollo del *sistema vasco de servicios sociales atendiendo al enfoque comunitario y a los principios de calidad, innovación, nuevo equilibrio en los cuidados y eficiencia*. En particular, la iniciativa 1 del citado compromiso contempla la elaboración del II Plan estratégico de servicios sociales, iniciativa en la que se incardina el Plan objeto de análisis.

Los compromisos referenciados han sido debidamente identificados en el apartado 2 (MARCO) del documento I (*Encuadre*), presentándolos como *compromisos e iniciativas más directamente relacionadas con los objetivos generales y ejes del II PESS*.

Como complemento a lo anterior, en vista de que el plan caracteriza el enfoque de género como eje y objetivo estratégico, cabría valorar la **cita expresa al compromiso 94, iniciativa 7** (*Poner los cuidados en el centro de las políticas de igualdad para avanzar en una organización social cada vez más corresponsable y hacer efectiva la transición de la conciliación a la corresponsabilidad*) entre los *compromisos e iniciativas más directamente relacionadas con los objetivos generales y ejes del II PESS*.

Al margen de lo anterior, debe observarse que el PESS abarca la cooperación del SVSS con otros sistemas públicos que conforman un solo sistema de protección social, en aras de la inclusión, la cohesión y el bienestar social.

En este sentido, debe ponerse en valor que el PESS contiene multitud de referencias a ámbitos conexos en los que se prevé la coordinación y cooperación interdepartamental. Dichas previsiones relativas a los ámbitos conexos concuerda con lo establecido en el artículo 40.6 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (en adelante, Ley de Servicios Sociales), que atribuye al Gobierno Vasco la función de coordinación general del Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los servicios sociales y sistemas y políticas públicas con incidencia directa en el bienestar social, en particular con los servicios de salud, de educación, de vivienda, de empleo y de garantía de ingresos e inclusión social, en el ámbito territorial de su competencia.

Así, por ejemplo, el apartado 2.3 del documento de *Encuadre (POLÍTICAS DE CUIDADOS SOCIALES)* caracteriza la política de cuidados sociales como una *política integral de cuidados desarrollada desde la cooperación (...) interdepartamental concitando el concurso, entre otros, del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas*



Sociales con el Departamento de Salud, el Departamento de Educación, el Departamento de Trabajo y Empleo y el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

Asimismo, sin perjuicio de las carencias que se aprecian en la descripción de las acciones (proyectos tractores y actuaciones complementarias) sobre las que incidiremos más adelante, debe ponerse en valor particularmente la integración de los citados ámbitos conexos en la descripción de las actuaciones.

Como complemento a lo anterior, a fin de reforzar la coherencia, aún en un segundo plano, quizá como “ *Otros compromisos e iniciativas relacionadas con los objetivos generales y ejes del II PESS*”, **convendría identificar los compromisos e iniciativas del PdG referidos a los ámbitos en los que procedería la cooperación**. Así, en coherencia con las actuaciones que se planifiquen, entre otros, procedería analizar la oportunidad de incorporar la cita a compromisos (o al a algunas de las iniciativas) del PdG como el 7 (inserción laboral y acceso al empleo de las personas con mayores dificultades); 11 (sistema de garantía de ingresos); 12 (Plan Vasco de Inclusión); 36 (Agenda Urbana Bultzatu 2030); 37 y 39 (vivienda); 59 (formación profesional alineada con los ODS); 71 (reforzar la atención pirmaria avanzando en la integración asistencial) y 73 (investigación sanitaria).

En otro orden de cosas, el documento II (*Marco operativo*), en el apartado 4.2 (PRINCIPALES HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN) alude a la contribución de los proyectos tractores y actuaciones complementarias a algunos objetivos de país. Entre los objetivos de país citados, se estima que presentan una vinculación más estrecha con el PESS los relativos a la desigualdad social y al de igualdad de género. Por su proximidad, parece inadecuada la **omisión de la referencia al objetivo de país consistente en aumentar la esperanza de vida a los 85 años y el referido a la reducción del paro por debajo del 10%**, objetivos que, quizá, podrían constituir una referencia más oportuna que la relativa al objetivo del abandono escolar y a la tasa de natalidad. En relación con lo anterior, debe apuntarse, por un lado, que se aprecia una relación directa entre los cuidados de calidad y la esperanza de vida. Por otro, debemos obviar que el ámbito de los cuidados ofrece un amplio campo para la generación de empleo, más aún cuando *la desfamilización* se presenta como uno de los objetivos del PESS.

En cualquier caso, más allá de la identificación formal de los compromisos y objetivos de país, resulta esencial que el PESS se halle debidamente alineado, desde una óptica material, a las previsiones del PdG. Pues bien, analizada la documentación presentada, podemos concluir que, en términos generales, concurre una suficiente correspondencia sustantiva entre el PESS y el ACG-2020 sobre aprobación de la planificación estratégica, que entiende la planificación como un instrumento para alcanzar los objetivos fijados en el PdG con el que, lógicamente, debe encontrarse alineada.

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

El PESS se orienta a la transformación del modelo de cuidados sociales como expresión de una transformación más profunda en el modelo de bienestar. Dicho modelo ha quedado plasmado en diversos documentos europeos e internacionales. En este

sentido, el PESS, en el apartado 2.2 del documento de *Encuadre (REFERENCIAS INTERNACIONALES EN POLÍTICAS SOCIALES)*, es exhaustivo a la hora de repasar a través de los diferentes documentos programáticos internacionales las tendencias y apuestas que a ese nivel se proponen, como documentos de inspiración de aquel.

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

De conformidad con el *Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030*, aprobado mediante ACG de 9 de marzo de 2021, los compromisos del PdG de la XII Legislatura se hallan identificados individualmente con uno o varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, los compromisos integrados en el área de actuación nº 12 están alineados de manera directa con el **ODS nº 1 y 10**. El compromiso 84 se halla identificado, además, con el compromiso **nº 9**. Dichos compromisos **podrían ser citados expresamente**, sin perjuicio de la oportuna referencia a la meta 4 del ODS5 a la que ya se refiere el PESS.

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

El *Marco operativo* del PESS, en su apartado 3.3, recoge la Memoria Económica, exigida por el artículo 35.4 de la Ley de Servicios Sociales. El análisis económico es igualmente exigido por el ACG-2020 (planificación económica).

Sin perjuicio de lo que luego se expone en relación con la descripción de las acciones desde el punto de vista económico, 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.

- d) *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 PESS, en el documento de *Encuadre*, recoge multitud de referencias a la evaluación del Plan precedente, que fue presentada en el Parlamento Vasco el 21 de junio de 2021. En particular, el apartado 3 (DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN) realiza una síntesis de la evaluación del primer plan e incide en los principales retos identificados, que los conceptúa como *Recomendaciones para el II PESS*.

Las recomendaciones han sido agrupadas en los siguientes apartados:

- a) *Desplegar el modelo comunitario de atención a las personas mayores, incluida la transformación de los centros residenciales, avanzando hacia la inversión de la pirámide de atención y un nuevo modelo de equilibrio en los cuidados sociales.*
b) *Fortalecer la red de atención a las situaciones de exclusión y riesgo.*
c) *Impulsar el modelo de vida independiente*



- d) *Desarrollar la gestión del SVSS y de las funciones del Art. 40 de la LSS*
- e) *Otros retos: perspectiva de género y acción comunicativa en aras de la universalidad.*

Asimismo, el documento de *Encuadre* analiza las principales tendencias de impacto en el SVSS.

Como complemento a lo anterior, en el apartado 2.1 del documento de *Encuadre (PROCESOS DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN CONECTADOS)*, el PESS deja constancia de su conexión con otros procesos de evaluación (y *elaboración*) de planes y estrategias conexas.

Constatado el ejercicio descrito, debe concluirse que se cumple con idoneidad con una 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. En relación con lo anterior, resultan reseñables las conclusiones extraídas, en forma de recomendaciones, que después se ven reflejadas en el PESS.

- e) *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.*

Si bien el ACG-2020 establece como referencia temporal los hitos planificadores del ámbito europeo e internacional, se ha de observar que el artículo 35.1 de la Ley de Servicios Sociales contempla una periodicidad cuatrienal. Dicha previsión legal constituye una norma imperativa que, en lo que se refiere a la duración prevista del PESS, no ha sido infringida por el PESS.

Cuestión distinta es la relativa a la aparente obligatoriedad de que, cada cuatro años, se apruebe un nuevo Plan estratégico, obligatoriedad que cabría cuestionar, al menos, desde la perspectiva de oportunidad (en la medida en que podría considerarse interesante establecer un período de carencia para la evaluación del plan precedente y la elaboración del nuevo). En cualquier caso, sí debemos evidenciar que el plan estratégico precedente tenía una vigencia comprendida entre el 2016 y 2019, de modo que la eventual aprobación de un nuevo plan en el ejercicio 2023 parece extemporáneo. No obstante, el PESS justifica esta tardanza por la necesidad de *esperar a que cediera el impacto de la pandemia en el SVSS para poder planificar la evolución deseada del mismo en un escenario de transición, pero no de crisis, una vez cerradas o encauzadas las situaciones de urgencia.*

- f) *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.*

En la documentación presentada no se ha encontrado información detallada sobre la utilización prioritaria de los servicios propios del Departamento promotor. En cualquier



caso, presumimos el protagonismo del Departamento en la elaboración de la planificación, en coordinación con las demás instituciones y agentes implicados.

g) 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*

El PESS cumple los mínimos requeridos en el ACG-2020 en relación con el compromiso de seguimiento y evaluación.

En el apartado 4 del *Marco operativo (SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN)* se compromete, por un lado, a elaborar un informe anual que versaría sobre las informaciones relativas al Mapa de Servicios Sociales de la CAPV.

Asimismo, se prevé un Informe de Seguimiento, con datos relativos a 2023, dividido en dos partes: la primera de ellas, de carácter descriptivo, se elaboraría en el primer cuatrimestre de 2024, y analizaría las iniciativas y actuaciones del Plan y el despliegue del Mapa de Servicios Sociales. La segunda parte, de carácter valorativo, se elaboraría en el segundo semestre de 2024 y podría contener orientaciones para adecuarse a la evolución de las necesidades.

Finalmente, el primer semestre de 2027 se emitiría un informe de evaluación, en el que, con base en el cuadro de mando del PESS, se valoraría el grado de ejecución de las iniciativas tractoras y del resto de actuaciones, así como los logros en relación con los objetivos estratégicos.

- *Sistema de Indicadores*

El PESS propone un sistema de indicadores estructurados por objetivos estratégicos. Sobre las carencias en la asociación entre indicadores y objetivos estratégicos incidiremos más adelante.

Sin perjuicio de lo anterior, en primer lugar, debe objetarse que los indicadores propuestos carecen de **un punto de partida y una meta**. Si bien la tercera columna se titula *METAS 2026* no se ha cuantificado el objetivo que se pretende alcanzar en 2026.

En segundo lugar, se debe apuntar que **el indicador relativo al Desarrollo de procedimientos e instrumentos para asegurar la continuidad de la atención**

¹ Revisese la numeración referida a los informes de seguimiento y evaluación de la página 78, pues parece que contiene un error que dificulta la comprensión.



primaria y secundaria, más bien parece la descripción correspondiente a **una actuación**. En cambio, lo que se ha conceptualizado como meta (**fórmulas ensayadas y consolidadas**) **podría entenderse como un indicador de actividad** en tanto se expresara en términos cuantitativos (por ejemplo, *número de fórmulas*). En cualquier caso, no cabe entender que la expresión *fórmulas ensayadas y consolidadas*, sin mayor precisión, haga referencia a una meta.

En tercer lugar, se aprecia una evidente **divergencia entre el sistema de indicadores del PESS y el del PdeG**. A modo de aproximación a la reflexión, procede relacionar algunos de los indicadores del cuadro de mando del PdG vinculado a la Viceconsejería de Políticas sociales:

- E39 Gasto en protección social per cápita
- E41 Tasa de riesgo de pobreza (pobreza económica) (Arope)
- E42 Índice Gini
- E43 Índice de desigualdad: Ratio S80 / S20
- E44 Evolución de las ayudas directas a familias con hijos e hijas
- S43 Renta media de los hogares (desglosa renta media personal y por unidad de consumo)
- S44 Tasa de privación material y social severa (pobreza material) (Arope)
- S45 Tasa de baja intensidad en el empleo (pobreza laboral) (Arope)
- S48b Renta máxima tolerable de alquiler de un vivienda libre en Euskadi (18-34 años)
- D03-6 Contratación por dedicación
 - D10-01 Primer decil
 - D10-02 Pobreza de mantenimiento
 - D10-03 Pobreza de acumulación
 - D10-04 Pobreza real
 - D10-05 Pobreza laboral
 - D10-06 Ausencia de bienestar real
 - D10-07 Tasa de población sin hogar
 - D10-09 Número de familias con ayudas concedidas por nacimiento
 - D10-10 Número de familias con ayudas concedidas por conciliación

Como ha quedado dicho, la relación anterior se expone a modo de **aproximación**, a fin de invitar a contrastar el cuadro de mando del PESS con el conjunto de indicadores del PdG. En este sentido, por un lado, ha de tenerse presente que sólo algunos de ellos pueden resultar relevantes para informar sobre los logros alcanzados en la implementación del PESS. Por otro, resulta necesario revisar los indicadores del citado cuadro de mando del PdG que informan sobre **ámbitos conexos** como, por ejemplo, el ámbito de la igualdad, educación, vivienda y salud.



En cualquier caso, la incorporación del **indicador E42 (índice Gini)**, que constituye la referencia fundamental del Gobierno para evaluar el **objetivo de país** número 4 (colocar a Euskadi entre los 5 países europeos con menor desigualdad social), nos parece **irrenunciable**. Asimismo, debe valorarse la incorporación del **indicador E47** como referencia fundamental para evaluar la igualdad de género. En relación con el ámbito de la igualdad, debe ponerse de relieve que a pesar de que la **desfeminización del cuidado** constituye, junto a la desfamilización, el rasgo que caracteriza al modelo de cuidados al que aspira el PESS, no se ha encontrado ningún indicador que informe sobre su impacto sobre este particular. Así, de conformidad con el principio de coherencia interna del PESS, así como de su evaluabilidad, debe valorarse la posibilidad de incorporar **indicadores vinculados al objetivo estratégico relativo al enfoque de género**, como, por ejemplo, indicadores que informen sobre la asunción de cuidados por parte de las mujeres en los cuatro sectores (público, privado, social y comunitario-familiar), sin perjuicio de la adición del indicador E47.

Para avanzar en la integración entre ambos sistemas de indicadores (el del PESS y el de PdG) la revisión ha de realizarse en ambas direcciones, de tal manera que, en su caso, operadas las oportunas modificaciones en el sistema de indicadores del PESS de conformidad con lo expresado en los párrafos anteriores, se valore la posibilidad de integrar aquellos en el Sistema de Indicadores de seguimiento de la ejecución del PdG.

III. Consideraciones sobre la Propuesta de PESS

A continuación, se recogen las consideraciones de la Dirección de Coordinación en relación con la propuesta de PESS 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-2020 y la tramitación establecida para la aprobación del Plan.

a) Contenidos mínimos de los Planes Estratégicos.

De los ocho contenidos mínimos de los Planes Estratégicos descritos en el Acuerdo de Consejo de Gobierno sobre *Planificación estratégica de la XII Legislatura* se constata que el Plan contiene todos ellos: (1) la introducción a la que habría que incorporar el objetivo programático; (2) el diagnóstico de la situación; (3) el contenido estructural (principios, ejes estratégicos, objetivos), (4) las actuaciones a desarrollar; (5) la planificación económica; (6) el esquema de relación institucional; (7) el modelo de gobernanza; y (8) el sistema de seguimiento y evaluación. Como complemento a las observaciones realizadas en el apartado II de este informe, que damos por reproducidas, procede reparar en las siguientes cuestiones:

(1) En relación con el *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*, llama la atención la divergencia entre el objeto de la misión, vinculada a la finalidad de los servicios sociales en los términos legalmente previstos, y el de la visión, centrada en el giro que se

proyecta en el modelo de organización de los cuidados. En este sentido, a la vista de los objetivos estratégicos plasmados en el PESS, cabe cuestionarse si resulta acertado **omitir en el concepto de misión la referencia al objetivo de propiciar el cambio en el modelo de organización de los cuidados.**

(3) Una vez reproducidos los principios establecidos en los artículos 7 y 8 de la Ley de Servicios Sociales, el PESS los traslada al modelo de cuidados y a la dinámica interna del SVSS. A partir de ahí, el PESS define los **ejes y objetivos estratégicos (autonomía, integración, equilibrio, articulación y enfoque de género e interseccional) que constituye la estructura** en la que se incardinan los proyectos tractores y actuaciones complementarias (páginas 8 y 9).

No obstante, dichos **objetivos estratégicos** (páginas 8 y 9) **no coinciden** con los objetivos estratégicos identificados en el apartado del *Cuadro de mando* (páginas 80 y 81).

Así, la **relación única de los objetivos estratégicos**, que han de ser claros, coherentes, medibles y alcanzables, constituye la premisa indispensable para evitar confusiones en cuanto al objeto que se quiere alcanzar.

Además, los objetivos estratégicos en los que se estructuran los proyectos tractores y las actuaciones complementarias **no tienen asociado indicador** alguno. Los indicadores han quedado vinculados a otros objetivos estratégicos, que no coinciden ni en número ni en conceptos (los relacionados en las páginas 80 y 81).

De cara a la evaluabilidad del PESS, se considera necesario que este recoja una **conexión explícita entre los objetivos estratégicos, actuaciones e indicadores**. Sólo si se establece dicha conexión se podrá saber de antemano qué actuaciones responden a cada uno de los objetivos estratégicos y qué indicadores informan sobre el grado de consecución de los citados objetivos estratégicos, a fin de poder valorar la virtualidad e impacto de las medidas, sin perjuicio de los factores exógenos que podrían concurrir.

Lo anterior no obsta para que una misma actuación pueda responder a distintos objetivos estratégicos y que diferentes indicadores puedan constituir una buena referencia para evaluar el impacto de una actuación. Por ejemplo, entre los proyectos tractores destaca, por su relevancia, el consistente en el **Despliegue del Mapa de Servicios Sociales** de la CAPV y de los mapas de cada territorio histórico, proyecto tractor que se subsume en el eje y objetivo del *Equilibrio*. A este respecto, cabe cuestionarse si por su **carácter central y transversal**, el despliegue del Mapa de servicios sociales responde exclusivamente al objetivo estratégico del *Equilibrio* o debe **vincularse también a otros objetivos** fijados en el PESS. El ejemplo se presenta con ánimo de invitar a la reflexión al Departamento promotor, en el que reside el conocimiento técnico de la materia, en relación con la posibilidad de establecer asociaciones **múltiples entre actuaciones, objetivos estratégicos e indicadores**.

(4) En cuanto a las **actuaciones** a desarrollar, debe repararse en la **falta de concreción** del PESS. En este sentido, debe notarse que muchos de los proyectos tractores y actuaciones complementarias más bien apuntan unas subactuaciones o líneas de trabajo en las que ahondar, algunas de las cuales ya se están acometiendo.

Enlazando con el seguimiento y evaluación del PESS, que antes hemos abordado desde el punto de vista de los objetivos estratégicos, deben establecerse **indicadores, fundamentalmente de actividad y resultado, que posibiliten el seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos tractores y actuaciones complementarias**. Entre ellos, se han de incorporar los **indicadores que informen sobre el despliegue del Mapa de Servicios Sociales**.

Adicionalmente, en la descripción de las actuaciones **debe ahondarse en la identificación del órgano u órganos responsables de su ejecución**, con indicación de los **cometidos concretos** que corresponden a cada órgano.

Por otro lado, debemos poner de relieve que el desglose de gasto está estructurado tomando como referencia el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, de modo que **no se dispone de información correspondiente a los proyectos tractores y actuaciones complementarias**, ni siquiera a nivel de ejes y objetivos estratégicos, salvo la información proporcionada en la memoria económica en relación con los fondos MRR, que aluden a proyectos concretos en ejecución comprendidos en algunos proyectos tractores y actuaciones complementarias. Así, debe incorporarse la **previsión de los recursos requeridos** para llevarlas a término de modo eficiente, adecuándose a los recursos disponibles y a los demás medios humanos y materiales asignados al ámbito que desarrolle la actuación.

Cabe presumir que esta falta de concreción tiene que ver con la dificultad que entraña la articulación institucional (y departamental) en materia de servicios sociales de cara a la planificación. La afección a diferentes niveles institucionales y departamentales conlleva la necesidad de acuerdos previos con los órganos responsables de la ejecución de la planificación. Quizá del proceso participativo previo podría haber derivado una mayor concreción. Así las cosas, a falta de la concreción requerida en este momento avanzado de la tramitación, en caso de que en el momento de la elaboración de la planificación no sea factible individualizar la previsión de los recursos requeridos en relación con cada una de las acciones, se ha de establecer la oportuna **previsión, al menos a nivel de ejes estratégicos**. Del mismo modo, en caso de que no sea factible concretar el **resto de contenidos de los proyectos tractores y actuaciones complementarias** (mayor precisión de las actuaciones concretas; indicadores de actividad y resultado; y cometidos de los órganos responsables), **convendría completarse en un momento posterior**.

Por otro lado, en relación con la descripción correspondiente al Proyecto tractor VIII (*Evaluación del decreto de Cartera y desarrollo normativo*) se impone valorar la factibilidad del **giro de calado que el II PESS proyecta sin prever la modificación de la Cartera hasta el periodo correspondiente a la siguiente planificación (III PESS)**. Debe ponerse en valor que las orientaciones en cuanto al cambio pretendido han quedado plasmadas, entre otros, por cada contingencia (dependencia, discapacidad, desprotección y exclusión), en el apartado 3.2.1 del *Marco operativo*. No obstante, conviene recordar que la cartera de servicios establece la definición de cada prestación económica y servicio; la delimitación de la población destinataria; los restantes requisitos de acceso a cada servicio y prestación económica; el precio o tasa pública cuando corresponda; disposiciones procedimentales relativas al acceso a las prestaciones y servicios, etc. Es decir, el Decreto de Cartera es el instrumento ineludible para operar modificaciones en las prestaciones y servicios. En este sentido, cabe cuestionarse si al posponer la modificación del Decreto de cartera se están posponiendo al siguiente



periodo planificadorio avances significativos en la consecución de los objetivos estratégicos, cuestión está que se somete a la consideración del Departamento promotor en el que reside el conocimiento técnico de la materia. En cualquier caso, no queremos obviar que el proyecto tractor VIII, en cuanto prevé la evaluación del Decreto de Cartera 2015 y el avance en su desarrollo normativo, es ajustado al compromiso 78. Iniciativa 2, del PdG (cuya proyección temporal se agota en 2024). Ahora bien, dada la proyección temporal del II PESS (2023-2026), podría valorarse la conveniencia de **acometer, en el presente período de planificación, la modificación del Decreto de Cartera** prevista para el siguiente periodo (2027-2030).

b) 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.

Tal y como recoge la exposición de motivos de la Ley de Servicios Sociales, la competencia autonómica en materia de servicios sociales se enmarca, con carácter general, en la obligación que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía atribuye a los poderes públicos vascos de adoptar medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales, y, con carácter específico, en los artículos 9.2, 10.12, 10.14 y 10.39 del Estatuto de Autonomía, que, al amparo del artículo 148.1.20 de la Constitución de 1978, atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de asistencia social, de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de protección y tutela de menores, y de desarrollo comunitario, igualdad, política infantil y juvenil y de personas mayores.

La distribución competencial entre las administraciones públicas vascas, por su parte, viene dada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, que atribuye a estos últimos la ejecución dentro de su territorio de la normativa de las instituciones comunes, sin perjuicio de la acción directa de las instituciones comunes del País Vasco, incluyendo en esas competencias ejecutivas las potestades reglamentaria para la organización de sus propios servicios, administrativa, incluida la inspección, y revisora en la vía administrativa.

La citada Ley de Servicios Sociales, en los artículos 40, 41 y 42, acota el ámbito correspondiente a cada uno de los niveles administrativos.

De conformidad con el artículo 15 del Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, corresponden a la Viceconsejería de Políticas Sociales, además de las funciones que con carácter general le atribuye el presente Decreto, las siguientes:

La planificación, supervisión y evaluación de la política pública en las siguientes áreas de actuación: servicios sociales y bienestar social, envejecimiento y reto demográfico, política familiar y comunitaria, política de infancia y adolescencia; voluntariado, inmigración y asilo, la atención a personas solicitantes de protección internacional y las migraciones.

A través de la iniciativa 1 del compromiso 78 del PdG se atribuye al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas sociales la misión de elaborar el II Plan estratégico de



servicios sociales y consolidar el fondo interinstitucional de servicios sociales, con objeto de garantizar las prestaciones y servicios contemplados en la Cartera de Prestaciones y Servicios Sociales.

De lo anterior se concluye un adecuado encaje de las iniciativas del PEES en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial.

c) Su coherencia con la planificación general del Gobierno y con los objetivos de seguimiento establecidos en el Programa de Gobierno.

Tal y como se ha expuesto, el PESS contiene un amplio tratamiento respecto a su encaje hacia el exterior (ámbito europeo e internacional).

Asimismo, en cuanto a su encaje interior, el Plan analiza su coherencia respecto al PdG y, en el apartado 2.1 (PROCESOS DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN CONECTADOS) alude a la Estrategia Vasca para el Reto Demográfico, así como a otros planes² y Estrategias del ámbito de las políticas sociales (se han encontrado también referencias a la Estrategia socio-sanitaria y a la Agenda urbana Bultzatu).

Sin embargo, ya hemos indicado previamente que el PESS identifica otras áreas, no referenciadas en la planificación del párrafo anterior, de las que se desprende la necesidad de cooperación interdepartamental. Ello nos lleva a cuestionarnos la conveniencia de valorar la oportunidad de **citar la planificación estratégica y departamental conexa** a las citadas áreas. En particular, se sugiere se valore la conexión del PESS con el **Plan Estratégico de Empleo, Plan Estratégico de Vivienda y Regeneración urbana, Plan Estratégico de Salud y el Plan estratégico de Igualdad**.

Sin perjuicio de lo anterior, se concluye que el PESS presenta un nivel aceptable de coherencia con la planificación relacionada desde un punto de vista de los objetos abordados. En cualquier caso, la constatación de la existencia de estas implicaciones respecto a diversas áreas de actuación del Gobierno impone la necesidad de que, adicionalmente a la identificación formal de Planes de la Acción de Gobierno con las que guarda relación, **se identifiquen los puntos de conexión y se adopten medidas e iniciativas durante el proceso de elaboración y ejecución del Plan**, de manera que se propicie el objetivo de integración e interrelación de la planificación.

Finalmente, debemos reincidir en la sugerencia de que se referencie el objetivo de país consistente en aumentar la esperanza de vida a los 85 años y el referido a la reducción del paro por debajo del 10%.

IV. Conclusiones

En relación con los aspectos que deben ser valorados por este informe, se concluye que el PESS, en términos generales, resulta ajustado a los requerimientos del ACG-2020. Sin perjuicio de lo anterior, se exponen a continuación las objeciones, propuestas de

² Debe revisarse la referencia al VI Plan de Adicciones Euskadi que, por su ámbito temporal, parece debería aludir al VII Plan.

mejora o reflexiones que entendemos más destacables derivadas del contraste entre el contenido del PESS y el ACG-2020:

1. En cuanto a la concordancia del PESS con el PdG, habida cuenta de que el primero caracteriza el enfoque de género como eje y objetivo estratégico, cabría valorar la cita expresa al **compromiso 94 iniciativa 7 del PdG** entre los *compromisos e iniciativas más directamente relacionadas con los objetivos generales y ejes del II PESS*. Asimismo, convendría explicitar los **compromisos e iniciativas** del PdG referidos a los **ámbitos** en los que procedería la **cooperación**.
2. En función de los impactos previstos del PESS, se sugiere se valore la incorporación de la referencia al objetivo de país consistente en aumentar la **esperanza de vida a los 85 años** y al referido a la reducción del **paro por debajo del 10%**.
3. De conformidad con la asociación contemplada en el Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030 entre los compromisos del PdG y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se propone citar los **ODS nº 1, 9 y 10**, sin perjuicio de la oportuna referencia a la meta 4 del ODS nº5 que ya contempla el PESS.
4. En relación con los indicadores, se recomienda se identifiquen los **puntos de partida y las metas cuantificables**, que permitan la evaluabilidad del PESS.
5. En lo concerniente al **indicador relativo al Desarrollo de procedimientos e instrumentos para asegurar la continuidad de la atención primaria y secundaria**, que más bien parece la descripción correspondiente a una actuación, se plantea su revisión. La meta asociada, en su caso, podría servir para describir el indicador, formulándolo en términos cuantitativos.
6. Siguiendo con los indicadores del PESS, se sugiere su contraste, en los términos apuntados, con el **cuadro de mando del PdG**. Entre otros, se ha de valorar la incorporación de los indicadores **E42 y E47**, vinculados a objetivos de país de referencia. La revisión de cara a la confección del PESS no obsta para la eventual revisión del cuadro de mando del PdG, una vez aprobado el primero.
7. En la medida en que los **indicadores**, entre otros, han de informar sobre la consecución de los **objetivos estratégicos**, desde la óptica de la coherencia interna del PESS, procedería hacer una revisión crítica de los indicadores seleccionados. En este sentido, se observa, por ejemplo, que no se ha seleccionado **indicador** alguno que informe en relación con el objetivo estratégico del **enfoque de género**.
8. Asimismo, desde el punto de vista de la coherencia interna del PESS, se propone adoptar una **relación única de objetivos estratégicos**. De cara a su evaluación, se estima necesario que el PESS recoja una **conexión explícita entre los objetivos estratégicos, actuaciones e indicadores**.



9. En cuanto a la **descripción de los proyectos tractores y actuaciones complementarias**, debería valorarse la posibilidad de incidir en su **concreción**; e incorporar los **indicadores de actividad y resultado** para el seguimiento de su implementación; la previsión de los **recursos** requeridos para llevarlos a término; y los **órganos responsables** de su ejecución.
10. En relación con el Proyecto tractor VIII (*Evaluación del decreto de Cartera y desarrollo normativo*) convendría valorar la **factibilidad del giro que el II PESS proyecta sin prever la modificación de la Cartera** hasta el periodo correspondiente a la siguiente planificación (III PESS).
11. Finalmente, en conexión con la planificación del Gobierno, se propone valorar la **cita expresa a la planificación estratégica y departamental conexas** al PESS y, en particular, al Plan Estratégico de Empleo, Plan Estratégico de Vivienda y Regeneración urbana, Plan Estratégico de Salud y el Plan estratégico de Igualdad.

En Vitoria-Gasteiz, a 24 de marzo de 2023

Iker Garcia de Eulate Urdangarain

Responsable de planificación y coordinación

Vº.Bº.: Luis Petrikorena Arbelaiz

Director de Coordinación