



INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN DEL PLAN/PROGRAMA DE EMPLEO 2013-2016 (X LEGISLATURA)

I.- NATURALEZA Y OBJETO DEL INFORME

El Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha solicitado a la Dirección de Coordinación Informe relativo al Plan de Empleo 2013-2016 (en adelante PEM o PEM 2013-2016), dentro del procedimiento de aprobación de Planes Estratégicos de Gobierno correspondientes a la X Legislatura.

El Gobierno Vasco mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 aprobó el “Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016” (listado en el Anexo I que incorpora el Plan/Programa Estratégico de Reactivación del Empleo al que se refiere este Informe). Este Acuerdo materializa la práctica ya consolidada en el Gobierno Vasco de identificar los Planes más representativos de la Acción del Gobierno de la Legislatura a través de los que articula la parte más significativa de los compromisos anunciados en su Programa de Gobierno. En lo que respecta a esta X Legislatura, fue presentado por el Lehendakari ante el Consejo de Gobierno en su sesión de 9 de abril de 2013 y remitido al Parlamento Vasco para su conocimiento.

El Acuerdo aprobatorio del Calendario incorpora un Anexo II que establece el “Procedimiento para la elaboración, y tramitación de Planes estratégicos del Gobierno”, acomodando las pautas ya consolidadas de ese procedimiento a la visión que el correspondiente Gobierno tenga de la planificación de su propia actividad para alinear sus actuaciones e iniciativas a los Objetivos Estratégicos plasmados en el Programa de Gobierno.

El apartado 2 de ese Anexo II contempla la emisión de Informe por la Dirección de Coordinación del Documento de Plan Estratégico que haya elaborado el correspondiente Departamento como paso anterior a su tramitación ante el Consejo de Gobierno para su aprobación. Este Informe se aborda en paralelo con las consideraciones que acerca del Plan hayan de efectuar las Direcciones de Economía y Planificación y de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas¹.

Conforme a ello se emite el presente Informe que el Anexo II del citado Acuerdo remite a valorar los siguientes aspectos:

- Los contenidos y objetivos establecidos en el Programa de Gobierno y demás Documentos Institucionales de la Legislatura.
- La planificación general del Gobierno.
- El encuadre de sus iniciativas en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial.

¹ Sin perjuicio del Informe de la Oficina de Control Económico conforme a lo previsto en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad



- Los planteamientos que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos del entorno.
- Su coherencia técnica con los aspectos básicos de la Planificación.

II.- INTRODUCCIÓN

El PEM 2013-2016, más allá de ser uno de los Planes Estratégicos del Gobierno Vasco para la X Legislatura, constituye una pieza esencial de su Acción del Gobierno durante la misma. Entre los Planes Estratégicos identificados en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de abril de 2013, el **Plan de Empleo adquiere un peso significativamente relevante en cuanto constituye la respuesta del Gobierno Vasco a la mayor preocupación de la Sociedad Vasca²**. Para ello, el propio Plan evidencia su planteamiento eminentemente práctico³ dirigido a promover las condiciones que propicien una consolidación del empleo existente y la promoción de nuevas ofertas laborales a las personas demandantes de empleo.

Este planteamiento práctico aspira a coordinar este PEM con las iniciativas que aborden otras Instituciones Públicas de la CAE implicadas, igualmente, en esta importante problemática. Para ello, **deja patente su voluntad de una eventual colaboración interinstitucional que, en todo caso, puede propiciar un mayor impacto de las iniciativas que singularmente se hayan planteado**. En este sentido, el Plan recoge la referencia al **Acuerdo de Reactivación Económica y Empleo que alcanzó el Gobierno Vasco con las Diputaciones Forales y EUDEL (septiembre de 2013)**⁴.

De cara a su contextualización resulta patente la problemática del empleo con unas tasas de desempleo que hasta el ejercicio 2013 han alcanzado sus peores cifras dentro de la profunda crisis económica actual (periodo que, mayormente, se admite a partir de 2008 y que persiste en la actualidad)⁵, lo que ha colocado la problemática del empleo en la cima de las preocupaciones ciudadanas.

² Los problemas ligados al Mercado de Trabajo, siguen manteniendo el primer lugar con considerable diferencia entre las preocupaciones de la población vasca (seguidos de los problemas económicos, que en sí constituye una preocupación estrechamente ligada a la anterior). En este sentido, en el último Sociómetro Vasco hecho público en junio de 2013 (referido a abril de 2013) aún cuando se percibe una leve reducción de la problemática del Mercado de Trabajo (79/100) sigue manteniendo un amplio margen con la relativa a los problemas económicos (36/100) que se ha incrementado respecto al anterior en mayor medida que la reducción experimentada en Mercado de Trabajo:

http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/contenidos/informe_estudio/sociometro_vasco_52/es_soc52/adjuntos/13sv52.pdf

³ En el apartado inicial de Resumen se introduce un apartado 5 " De la reflexión a la acción" en el que, entre otros contenidos en este sentido, afirma "Es un plan de acción, no de reflexión".

⁴ Vinculado a la utilización compartida de la mejora en el margen de déficit acordado entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el Estado para 2013 mediante las modificaciones que deban realizarse en los presupuestos de cada institución en función de la normativa financiera respectiva.

⁵ De hecho, en el periodo 2011-2012 el mercado de trabajo en Euskadi, aún partiendo de un diferencial considerable a su favor, ha seguido destruyendo empleo –en mayor grado en el Territorio Histórico de Álava–.

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------



En este sentido, aún cuando el mayor peso del sector industrial permitió una fase inicial con un menor impacto que en el conjunto del Estado (que, aún en la actualidad permite ofrecer una posición mejor respecto a aquél), el empleo y la situación económica ya se percibían por la Sociedad como una de sus principales preocupaciones al formularse y aprobarse la Estrategia Vasca por el Empleo 2011-2014 que aprobó el Gobierno Vasco en la IX Legislatura⁶.

La urgencia de abordar medidas inmediatas para combatir el deterioro del empleo determinó al Gobierno Vasco de la X Legislatura la implantación de un **Programa de Reactivación del Empleo 2013** que, ante lo que denomina “situación de emergencia”⁷ adoptó en febrero de 2013, tras su conformación en diciembre de 2012.

Este Programa de Reactivación ha permitido acometer de forma inmediata y coordinada una relación de medidas sobre las que se ha fundamentado la Acción de Gobierno a favor del Empleo en lo que se lleva de Legislatura, constituyendo el fundamento de este Plan de Empleo 2013-2016.

El proceso de formulación del PEM 2013-2016, conforme al procedimiento fijado para la elaboración de Planes Estratégicos de esta X Legislatura, ha conllevado la elaboración de unas **Líneas Estratégicas y Económicas** de este Plan. Estas Líneas han sido desarrolladas de forma paralela a la implementación del Programa de Reactivación, dirigiéndose a ahondar en la visión estratégica de este Plan respecto al Programa de Gobierno y los Compromisos Institucionales adquiridos, incorporar una contextualización e información práctica acerca de la realidad y problemática del Empleo en Euskadi y, a poner en relación este Plan con otros Planes e Iniciativas singulares que el Gobierno Vasco de la X Legislatura se ha comprometido a abordar.

Tanto el análisis de la situación ofrecida en las Líneas Estratégicas y Económicas, como el propio balance de la evolución del Programa de Reactivación han constituido la base sobre

C.A. de Euskadi	22,4	21,7	19,7	19,8	16,6	14,2	12,2	9,8	8,3	8,6	7,8	5,7	4,1	3,3	3,8	8,1	9,2	10,8	12,1
Araba/Ál	18,6	20,1	18,6	16,0	13,3	12,9	10,4	8,2	6,9	7,7	6,0	3,0	3,6	2,3	2,7	9,8	10,0	7,9	9,6
Bizkaia	23,2	22,5	22,3	22,3	18,7	16,4	15,0	12,0	9,7	9,3	8,5	7,4	5,0	4,0	4,3	8,6	10,1	13,3	14,7
Gipuzko	22,9	21,1	16,0	17,4	14,7	11,2	8,6	7,2	6,8	7,9	7,4	4,2	2,9	2,6	3,3	6,6	7,4	8,2	9,0
España	21,3	20,0	19,1	17,8	15,9	13,2	11,7	10,5	11,4	11,4	10,9	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7	25,0

Tasa de paro (16 a 74 años) por país. 1994-2012. EUSTAT y EUROSTAT

⁶ Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2011.

⁷ Contextualizando el Programa en un difícil panorama de la capacidad productiva y de generación/conservación de empleo en Euskadi, conforme a los siguientes datos que cita: “La C.A.Euskadi experimentó en el año 2008 un descenso en su crecimiento, para pasar bruscamente a una evolución negativa del PIB (-3,3%) en el año 2009. La tímida recuperación atisbada en 2010 (+0,3%) y 2011 (+0,6%) se ha vuelto a romper en el año 2012, con una tasa de variación interanual del PIB del -1,2%”; y destaca, en relación a la nueva recaída de la economía vasca que: “Esta delicada situación económica está teniendo efectos muy negativos en el empleo”



la que se ha formulado el Plan. Por su parte, la Dirección de Coordinación que, conforme al procedimiento establecido en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013, ha colaborado en su desarrollo con el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, **constata que han cumplido, en lo fundamental, los parámetros para los que han sido concebidas**; esto es, adelantar el entronque y alineamiento del Plan de Empleo con la Acción del Gobierno, el marco institucional vigente y un posicionamiento respecto a la contextualización de la que se dota.

Sobre esas bases, el PEM 2013-2016 refleja la difícil realidad de la situación económica y del empleo que persiste en el momento actual, reafirma la vocación eminentemente práctica que lo marcan y, subraya su objetivo de “creación de empleo” como complemento de la Estrategia de Reactivación Económica del Gobierno Vasco de la X Legislatura.

A tal efecto, el PEM 2013-2016 incluye su contextualización en la que evidencia: “*El Gobierno es consciente de la necesidad de un Plan de estímulos como éste, imprescindible ante las consecuencias sociales del desempleo, pero también de que la solución a este problema tiene que venir por las políticas estructurales de reactivación económica que aseguren un crecimiento a medio y plazo con su correspondiente traducción en creación de empleo. Estas políticas estructurales –la Inversión, la Innovación, la Internacionalización y la Industrialización-, configurarán una Estrategia de Reactivación Económica que será el complemento de este Plan de Empleo*”.

El planteamiento del PEM 2013-2016 en la Acción de Gobierno se conjuga con una visión de la realidad actual fundamentada en un análisis de los datos disponibles. Así, contempla: *La caída de la actividad económica a lo largo de 2012 ha conducido a la economía vasca a una nueva recesión, aunque por ahora de menor intensidad que la sufrida en 2009. Las previsiones para 2013 apuntan a una caída de la actividad menor que la del año anterior (-1,1%) y un crecimiento positivo del PIB a partir de 2014 en la medida que se recupere la demanda interna. La previsión de crecimiento del PIB vasco es del 0,9% en 2014, del 1,4% en 2015 y del 1,7% en 2016. Este suave despegue de la actividad económica retrasará hasta el 2015 la creación de empleo*⁸.

Esta visión incluye un cuadro de “Previsiones económicas para la economía vasca”⁹ correspondiente a todo el periodo de planificación (coincidente con la Legislatura) que incorpora el Plan en su parte introductoria y que muestra una evolución estimada para el periodo planificado (con una lenta mejoría sostenida).

La contextualización conforme a la que se formula el Plan se completa con un “DAFO” que sintetiza un panorama de los aspectos (positivos y negativos) más relevantes sobre los que se conforma, fundamenta y delimita la acción gubernamental que se planifica.

⁸ En este mismo sentido, se pronunció el Lehendakari en el Pleno de Política General celebrado en el Parlamento Vasco el 17 de septiembre de 2013, adelantando las dificultades para que en 2014 se cree empleo, no obstante, percibirse el inicio de una mejora en la situación económica de Euskadi. A este respecto, las previsiones dentro de un moderado optimismo oscilan entre esa situación o la creación moderada de empleo en ese periodo.

⁹ El Plan cita como fuente: Escenario macroeconómico. Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Octubre 2013



Dentro de esa Acción de Gobierno a este **Plan de Empleo**, dentro del Objetivo general de “creación de empleo”, se le asigna el objetivo más específico de constituir una herramienta de acción orientada a alcanzar resultados de impacto más coyunturales que estructurales, intentando evitar en el plazo inmediato la destrucción de empleo, incorporando medidas ligadas directamente al empleo¹⁰.

Finalmente, no por conocido debe omitirse que la situación de elevadas tasas de desempleo, dentro de un contexto extendido de crisis económica en el ámbito europeo en el que se inserta Euskadi, está siendo particularmente grave en el ámbito estatal (dentro del que Euskadi mantiene un importante nivel de intercambios)¹¹.

En este sentido, más allá de ahondar en las propias capacidades de los Poderes Públicos Vascos para relanzar la economía y la actividad en Euskadi (cometido al que se dirige el PEM 2013-2016 y otras Iniciativas Institucionales del entorno) será oportuno mantener un conocimiento permanente acerca de las iniciativas que, a favor del empleo se aborden desde esos niveles institucionales (se aborda al analizar el marco europeo y estatal).

III. COHERENCIA CON LOS DOCUMENTOS INSTITUCIONALES DE LA LEGISLATURA

El compromiso del Gobierno Vasco de la X Legislatura con la necesidad de promover las condiciones para mantener y crear empleo aparece reflejado como una constante entre las medidas anunciadas en los Documentos Institucionales de la Legislatura¹². De hecho, además de las referencias al empleo, que constituye la prioridad general y que se concreta en relación a los ámbitos más directamente implicados (áreas de empleo y, desarrollo económico y competitividad), se aprecia su aparición más relevante en otros ámbitos que hasta la fecha no habían evidenciado su propia perspectiva de oportunidad laboral (así, el sanitario, la actividad medio-ambiental o, la cada vez más frecuente relación entre empleo y servicios sociales, entre los más destacados).

¹⁰ En concreto precisa que, “El Plan se plantea los siguientes objetivos:

- 1 Paliar la destrucción de empleo que se ha producido y se está produciendo en Euskadi como consecuencia de la crisis económica.
- 2 Favorecer el empleo y la inserción laboral de la juventud vasca.
- 3 Potenciar la integración socio-laboral de las personas más desfavorecidas.
- 4 Facilitar el emprendimiento e incentivar el autoempleo como fundamento de creación de riqueza y empleo.
- 5 Activar la inversión privada y las obras intensivas en la creación de empleo.
- 6 Aprovechar el potencial endógeno comarcal y local para generar y mantener empleo.
- 7 Promover la cooperación interinstitucional y la suma de esfuerzos a favor del empleo”.

¹¹ En este sentido, en lo que llegue a ingresar Euskadi procedente de Fondos Europeos repercutirá (accediendo, en principio, a una menor financiación) el diferencial favorable a Euskadi en cuanto a las tasas de desempleo respecto a otras CCAA del Estado y, la posición que ostenta Euskadi, tanto por esas tasas de desempleo (a nivel del Estado), como, de forma muy significativa, por razón de su propia renta (en el contraste con el conjunto de las regiones europeas)

¹² Dentro de esta categoría se entienden incluidos las comparecencias, discursos y comunicaciones oficiales efectuadas por el Lehendakari y los miembros del Gobierno (puntualmente y en relación a aspectos concretos, también de las personas titulares de Viceconsejerías). Como referentes indispensables en este sentido, se incluye siempre el Discurso de Investidura del Lehendakari, las Comparecencias efectuadas en Pleno o en Comisión por las y los Consejeros titulares de los Departamentos, el Programa de Gobierno, los discursos del debate de política general que se celebra anualmente en el Parlamento y otras comunicaciones oficiales cualificadas de incuestionable repercusión institucional.



En todo caso, son las áreas de empleo y desarrollo económico las que adquieren un mayor protagonismo en la definición de las políticas a favor del empleo y la actividad económica, como generadora de ese empleo que, asimismo, adquieren un peso cualificado y de referencia preeminente en la definición de la Acción del Gobierno de la X Legislatura.

El Plan de Empleo ofrece una visión de su vinculación con los Compromisos Gubernamentales mostrando una secuenciación de los referentes institucionales fundamentales que, en torno a esta cuestión se han ido adoptando desde que se inició la X Legislatura. Esta visión permite, a su vez, comprender la estructura de los Programas, Ejes y Acciones que constituyen la estructura y la planificación práctica de su cometido.

Así, sucesivamente los bloques iniciales del Plan (hasta el apartado 3 en el que se abordan los Programas y Ejes estratégicos) aluden a los compromisos efectuados por el Lehendakari en su **Discurso de Investidura**¹³, las **Propuestas de Resolución adoptadas en el pleno monográfico sobre empleo celebrado en el Parlamento Vasco**¹⁴ y, el **Programa de Reactivación del Empleo** adoptado por el Gobierno Vasco dentro de los 100 de su constitución, en cumplimiento del compromiso del Lehendakari en su Discurso de Investidura¹⁵.

Estos Documentos comparten los ejes sobre los que promover las iniciativas para responder al proceso de deterioro de la situación del empleo que, por su parte, son los que mayormente configuran los Programas Operativos y Ejes de Actuación del PEM 2013-16. A continuación se detallan los que constan en el Documento analizado para facilitar el seguimiento de este Informe:

¹³ En este Discurso de Investidura el 13 de diciembre de 2012, el aún candidato a Lehendakari, dejó claro que "Nuestro primer compromiso se centra por tanto en lo prioritario, en la reactivación económica, la recuperación del crecimiento y el empleo". Asimismo, anunciable "elaborar y presentar una propuesta que incluya estas cinco áreas de actuación:

- Una línea de apoyo a personas emprendedoras y los profesionales autónomos
- Un programa de impulso a la innovación
- Un programa para potenciar la internacionalización de las PYMES
- La activación de la política industrial
- Un plan específico para el impulso del empleo juvenil

¹⁴ Las Resoluciones adoptadas están fechadas el 8 de marzo de 2013 y son muy exhaustivas en sus contenidos. El propio Plan identifica, sus principios, objetivos que han de orientar el Plan de Empleo y Ejes de actuación. Estos últimos:

- El apoyo a la financiación de las PYMES
- El aprovechamiento de las capacidades endógenas de nuestros municipios y comarcas
- El emprendimiento y el autoempleo
- El fomento del empleo juvenil
- La formación para el empleo
- La inversión generadora de empleo

¹⁵ El Programa de Reactivación del Empleo 2013 que, ante lo que denomina "situación de emergencia" adopta el Gobierno Vasco en febrero de 2013 y remitido al Parlamento Vasco el 18 de marzo de 2013, una vez constatado su alineamiento con las Propuestas de Resolución adoptadas en esta instancia. Entre otros datos refleja cómo "La C.A.Euskadi experimentó en el año 2008 un descenso en su crecimiento, para pasar bruscamente a una evolución negativa del PIB (-3,3%) en el año 2009. La tímidas recuperación atisbada en 2010 (+0,3%) y 2011 (+0,6%) se ha vuelto a romper en el año 2012, con una tasa de variación interanual del PIB del -1,2%"; y destaca, en relación a la nueva recaída de la economía vasca que: "Esta delicada situación económica está teniendo efectos muy negativos en el empleo".

**PLAN DE EMPLEO 2013-2016 (PROGRAMAS OPERATIVOS, 6 Y EJES, 18)****Programa Operativo 1: Fomento de PYMES y Desarrollo Local**

- Eje 1.1 Financiación de PYMES y autónomos.
- Eje 1.2 Turismo y comercio local y empleo.
- Eje 1.3 Desarrollo del sector primario y empleo.

Programa Operativo 2: Fomento del Emprendimiento

- Eje 2.1- "Euskadi, territorio emprendedor". Potenciación y optimización del Sistema Vasco de Emprendimiento.
- Eje 2.2- Apoyo al autoempleo y microemprendimiento.
- Eje 2.3- Nuevas empresas innovadoras.

Programa Operativo 3: Fomento del Empleo Juvenil. Garantía Joven

- Eje 3.1- Apoyo al emprendimiento juvenil.
- Eje 3.2- Formación dual.
- Eje 3.3- Primera experiencia laboral.
- Eje 3.4- Talento joven.

Programa Operativo 4: Formación para el Empleo

- Eje 4.1- Formación para personas desempleadas.
- Eje 4.2- Formación para personas ocupadas.

Programa Operativo 5: Empleo Inclusivo. Solidaridad con el Empleo

- Eje 5.1- Planes de empleo en el ámbito local y comarcal.
- Eje 5.2- Incentivos a la contratación.
- Eje 5.3- Capacitación y apoyo a la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión.

Programa Operativo 6: RENOVE Rehabilitación

- Eje 6.1 RENOVE Vivienda.
- Eje 6.2 RENOVE Educación.
- Eje 6.3 RENOVE Salud.

Además de los Documentos citados, el encuadre con el Gobierno Vasco de la X Legislatura se completa con los Compromisos más precisos que contiene el **Programa de Gobierno**



formulado para la X Legislatura¹⁶. Este Programa sistematiza en tres Compromisos, Ejes, Objetivos e Iniciativas los planteamientos públicos del Lehendakari y los miembros del Gobierno ante el Parlamento Vasco y la Sociedad.

En consonancia con la prioridad que alcanza la **cuestión del empleo y la reactivación económica** en la presente Legislatura el Programa de Gobierno aborda esta cuestión en el **Compromiso I “El Empleo y las Personas”, Eje 1, “El Empleo nuestra prioridad”**. Este Eje 1, a su vez, define como área 1, las políticas relativas al “desarrollo de las políticas activas a favor del empleo”, dentro de las que marca como Objetivo 1 “Defender el empleo”¹⁷.

Se constata el alineamiento del Objetivo del Programa con el planteamiento del PEM 2013-16 que lo confirma en su Justificación.

El Plan, asimismo, alude de forma más genérica, “al ámbito de actuación de Desarrollo Económico y Competitividad que tiene una importante incidencia en la creación de empleo de calidad y sostenible...”. El contraste de los Programas Operativos y Ejes del PEM 2013-16 con la distribución de áreas definida en el Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari “de áreas”¹⁸, evidencia la **relevante implicación que corresponde al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad**. Así, mirando al Plan se aprecia en lo relativo al “Fomento de PYMES y Desarrollo Local” (Programa Operativo 1, que además de PYMES, incluye ámbitos como turismo, comercio o desarrollo del sector primario) y, “Fomento del Emprendimiento” (PO 2, con un tratamiento singularizado para el “emprendimiento juvenil” en el PO 3).

En este sentido, deberá tenerse en cuenta que **no todos los Objetivos formulados en el Programa de Gobierno en relación a áreas claramente vinculadas al Plan van a verse directamente impulsados por este Plan** (como puede ser el relativo al Diálogo y cohesión social del Objetivo del Empleo) y que, por otra parte, **hay otros incluidos en otras áreas del propio Programa de Gobierno que se verán implicados de forma importante con ocasión de la ejecución del Plan** (por apuntar alguno, los derivados del Programa Operativo Renove o las medidas de inserción laboral de personas en riesgo de inclusión).

¹⁶ Presentado por el Lehendakari en el Consejo de Gobierno de 9 de abril de 2013 e inmediatamente remitido al Parlamento. Además de su presentación ante el Parlamento el Documento es accesible a toda la Sociedad a través de la página “Irekia.net” <http://www.irekia.euskadi.net/es/debates/805-programa-gobierno-2012-2016>

¹⁷ Este Objetivo, por su parte, contempla como Iniciativas:

- Iniciativa: Plan de Choque para la Reactivación del Empleo y Fondo de Solidaridad por el Empleo.
- Iniciativa: Plan de Empleo Juvenil orientado a la empleabilidad y a la inserción laboral de la juventud, promoviendo la primera oportunidad laboral, el apoyo al autoempleo y la formación de excelencia y multidisciplinar.
- Iniciativa: Apoyar el empleo de las personas autónomas, así como nuevas iniciativas de autoempleo y microempresas (tales como ayudas de inicio de actividad, financiación de inversiones y renovación de equipos y maquinaria, agilización burocrática e iniciativas de mejora para la accesibilidad crediticia vinculada a la actividad).
- Iniciativa: Desarrollar Programas comarcales de empleo integrados, mediante acuerdos de colaboración interinstitucional (Lanbide, EUDEL, Agencias Comarcales de Desarrollo y Municipios).
- Iniciativa: Desarrollar un Programa de recualificación y reincorporación laboral de personas afectadas por EREs.
- Iniciativa: Apoyar al empleo de personas con dificultades de acceso al mercado laboral.

¹⁸ Referencia formal corresponde a Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; modificado posteriormente por Decreto 8/2013, de 1 de marzo, del Lehendakari.



Finalmente, la incorporación de la perspectiva de generación de empleo en áreas que, anteriormente no la destacaban (se ha citado, áreas como sanitarias, medio ambientales, atención social, entre otras), propicia que, ante uno de los Compromisos más evidentes y reforzados del Programa de Gobierno, pueda ser oportuno visibilizar en el propio Plan las potencialidades de otros ámbitos para reforzar los Objetivos de este Plan.

Bajo la premisa de mantener una dimensión adecuada de la gestión y responsabilidades concebidas para este Plan, se apunta la oportunidad de que el órgano de gestión y seguimiento del Plan¹⁹ ahonde en el conjunto del Programa de Gobierno y, tomando contacto con los respectivos responsables valore la capacidad y potencialidad de esas otras áreas para promover empleo.

Con ello se puede, de una parte, mejorar la visión global de la Acción de Gobierno promovida por este Plan y su relevante impacto en el conjunto del Programa de Gobierno y, de otra, enriquecer la efectividad de la Acción de Gobierno global respecto al objetivo de creación de Empleo a través de esos otros ámbitos (cabe valorar la posibilidad de extender este aspecto entre los indicadores que para los Planes de esos otros ámbitos se adopten).

IV. ANÁLISIS DEL PLAN

IV.1. Interrelación con la planificación general del Gobierno.

La necesidad de garantizar la coherencia y potencial de interrelación del PEM 2013-2016 con otras Iniciativas, fundamentalmente públicas, impone el contraste del Plan con esas mismas, priorizando las que corresponden al propio Gobierno Vasco.

En este sentido, el Plan contiene un apartado de “Políticas Públicas de Ámbito Autonómico” en el que acoge una relación de Planes del propio Gobierno Vasco seleccionados conforme a su vinculación con él mismo.

Como premisa hay que insistir en que el contraste con estos Planes no debe limitarse a un ejercicio teórico de potencialidades y que, el sentido prioritario de esta labor será permitir que las iniciativas y medidas que se promuevan en relación a diversos ámbitos de actuación ganen en eficacia y eficiencia al permitir acoger objetivos adicionales al que constituya el fundamento de la correspondiente iniciativa (esto es, manteniendo la prioridad de ese objetivo no obstaculizar o promover otros objetivos, igualmente, prioritarios para la organización).

¹⁹ Se contempla, inicialmente la presencia de los Departamentos de Empleo y Políticas Sociales (con la intervención de Lanbide), Desarrollo Económico y Competitividad, Lehendakaritza (a través de la Secretaría General de la Presidencia, precisamente para reforzar la visión global respecto a la Acción de Gobierno), Educación, Política Lingüística y Cultura y, Hacienda y Finanzas.



La relación de Planes que cita el PEM (tanto los ya aprobados, como los que se encuentran previstos) es detallada y, el alcance que de ellos ofrece muestra el punto de conexión con el PEM.

Esa relación, **con un criterio acertado, se concentra en los Planes Estratégicos del Gobierno²⁰** aludiendo, asimismo, a otros Planes previstos en el Programa de Gobierno que desarrollan los diferentes Departamentos en el ejercicio de las facultades que les han sido asignadas. Se cita, igualmente, algún Plan aún vigentes de la Legislatura precedente, debiendo destacar la referencia a la **Estrategia Vasca de Empleo**. Esta Estrategia, aún habiéndose aprobado con la crisis ya agudizada, ofrece una perspectiva más general que volcada en la actuación (frente al planteamiento del PEM); ello no obstante, en la medida que contribuye a reforzar la visión del entorno general que acerca de las Políticas Públicas para el Empleo se han acometido, complementa la perspectiva que ofrece el PEM.

Los Planes Estratégicos de la X Legislatura que se citan (todos ellos aún por aprobar) son, efectivamente, los más relevantes en cuanto a su potencial de interrelación con los objetivos del PEM (variando el alcance e inmediatez de sus objetivos). Entre los que se citan, cabe destacar el **Plan de Industrialización**, como referente de un ámbito en el que el Programa de Gobierno hace hincapié **como referente estratégico de la actividad económica vasca y motor para propiciar la reactivación económica** y, en un plano más estratégico y a medio plazo el **IV Plan Vasco de Formación Profesional** (vinculado a las capacidades de las personas para satisfacer un mercado que exige una más alta cualificación).

Otros Planes Estratégicos a los que se alude, como la Estrategia de Internacionalización, el **Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación** o el **Plan de Servicios Sociales**, constituyen referentes cuyo impacto viene dado de una forma menos directa o, más dilatada en el tiempo. Finalmente, en este bloque aparece también el **V Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres** que, como ámbito transversal, constituye un deber legal la toma en consideración e inclusión de esta perspectiva en el Plan elaborado.

A este respecto, el PEM 2013-2016 apunta en su apartado 9 “Sistema de Seguimiento y Evaluación” la previsión de que “en dichos seguimientos y evaluaciones se incorporarán las perspectivas de género y la de edad”. Este planteamiento, que resulta positivo, a fin de integrar un planteamiento más efectivo de la perspectiva de género, bien pudiera complementarse con una previsión acerca de la toma en consideración con carácter general de esta perspectiva de género en la configuración y definición de las iniciativas de apoyo y fomento al empleo²¹.

En cuanto a otros Planes que se citan, se advierte una tendencia que se aprecia en otros aspectos del PEM 2013-2016 y que es una **presencia más evidente de los ámbitos correspondientes al Departamento de Empleo y Políticas Sociales respecto a otras**

²⁰ Esto es, los calificados como tales en el ACG de 11 de junio de 2013.

²¹ En todo caso, sujeto al criterio que para cada una de los órganos responsables de tales iniciativas considere idóneas y valorando la realidad de género que acerca de ese particular se conozca.



iniciativas de otros Departamentos que, en términos similares podrían contemplarse. Los que se apuntan a continuación, extraídos del Programa de Gobierno, no forman parte de los considerados Estratégicos y, entendemos que por su temática y Objetivos del Programa de Gobierno en el que se inscriben tienen uno o varios aspectos de interrelación apreciables respecto al PEM 2013-16.

Eje de “Crecimiento Sostenible” del Programa de Gobierno:

- **Plan integral de Comercio Minorista.** Representado en el PEM, en el PO 1, eje 2, en el que se aborda el “comercio local como actividad intensiva en el mantenimiento de empleo ...”.
- **Estrategia Vasca de promoción del sector turístico.** Representado de forma conjunta con el anterior, “... por su potencial como sector intensivo en la generación de empleo y desarrollo local”.
- **Plan de apoyo integral al sector agrario, Gaztenek para Jóvenes Agricultores y Plan de reactivación del sector pesquero.** Representados, el primero de ellos en el PO 1, eje 3 referido en general al “sector primario” y el segundo con su implicación en el PO 3 referido al empleo juvenil.
- **Plan de apoyo a la actividad emprendedora.** Tratándose de una constante en la promoción del empleo, tiene una correspondencia directa con el PO 2 vinculado directamente al “Fomento del emprendimiento”. En lo que a este Plan se refiere, va más allá de un mero “programa²²” por cuanto viene configurado como mandato legal por la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco. Su artículo 13 lo fija con Carácter interinstitucional y cuatrienal y, a su vez, establece que el Gobierno Vasco remitirá el plan al Parlamento Vasco como comunicación, para su debate en pleno o comisión, y realizará una evaluación periódica de su grado de ejecución.
- Un caso singular viene dado por las previsiones de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo acerca de un **Plan Anual de Formación para el Empleo** (artículo 3, apartado p) que guarda directa relación con el PO 4 y que la citada Ley atribuye como función del Organismo Autónomo²³.

Eje de “Desarrollo Humano” del Programa de Gobierno

- Reformulación del **Plan Interinstitucional de apoyo a las familias 2011-15**. Este aparece citado en el PEM, teniendo una virtualidad transversal en la medida que la problemática de conciliación de la vida personal, familiar y laboral tiene de forma, particularmente relevante en la mujer, incidencia en su acceso al mercado de empleo, formación para el empleo o emprendizaje.

²² Alude a este Plan al incorporar la referencia al “Acuerdo Marco de Colaboración para el Desarrollo de un Sistema Vasco de Emprendimiento” anunciado el día 2 de julio de 2013, como una iniciativa futura y en la mención genérica que se inserta en la Descripción, Medidas de Incentivación y Apoyo que se incorpora en el Eje 2.1 del PEM 2013-16.

²³ La Ley, a su vez, con un tratamiento diferenciado contempla un Plan de Empleo en su artículo 8 (funciones del Consejo de Administración de Lanbide) acerca del que se abundará en el bloque de Seguimiento y Evaluación de este Informe.

- **Plan Vasco de Inclusión Activa** (también citado en el PEM, se vincula más a los efectos favorables que el PEM en su ejecución puede repercutir sobre esta política que, como referente coadyuvante de las políticas a favor del empleo).
- **Programa de apoyo a la rehabilitación y regeneración urbana.** Vinculado al PO 6 (Renove. Rehabilitación). Este Programa, si bien puede contemplarse orientado a la vivienda residencial, por su alcance podría alcanzar a otros ámbitos (los correspondientes a Educación y Salud, no obstante por tratarse de instalaciones públicas vinculadas a servicios públicos se acometerían a través de sus respectivos Departamentos).
- **Otros.** Por su vinculación más limitada, Plan de Inmigración, Plan de atención educativa al alumnado inmigrante y Plan del alumnado gitano, Plan Joven (en este caso, sin excluir su importante repercusión en el PO 3, su perspectiva tradicional ha ido dirigida precisamente a identificar iniciativas como el PEM en cuanto a la población joven).

La apreciación efectuada no se dirige a que se incorporen linealmente los que se citan, sino a evidenciar la necesidad de mantener un equilibrio entre las diferentes iniciativas de otros Ejes del Programa de Gobierno no asignados directamente al Departamento de Empleo y Políticas Sociales y, a sugerir que, alcanzada una visión equilibrada de esas interacciones con el Plan de Empleo, se profundice en las posibilidades de hacer confluir los diversos objetivos e iniciativas respecto al objetivo compartido de promover la actividad económica y el empleo conforme a los estándares de calidad y competitividad propugnados.

En todo caso, a la vista de los Planes enunciados, la presencia permanente de los responsables del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad²⁴ en el órgano de seguimiento y coordinación propuesto, constituye una garantía de que, efectivamente, se vaya a producir un alineamiento reforzado y permanente en relación a estos Planes que se desarrollan en el ámbito de este Departamento con una implicación directa en la concreción definitiva de las actuaciones del PEM 2013-2016²⁵.

IV.2. El encuadre de sus iniciativas en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial.

El PEM 2013-2016, consciente de la realidad vasca se define como “*un plan flexible y abierto que supone un compromiso de concertación institucional y estar alineado con los compromisos de otros agentes*” (apartado 0.6 del Resumen inicial). En ese sentido, agrega la referencia al Acuerdo Interinstitucional de 8 de mayo de 2013, de revitalización económica y empleo que planteó el Gobierno Vasco a las tres Diputaciones Forales y

²⁴ Este Departamento, conforme al Decreto 20/2012, del Lehendakari, “de áreas”, además de las áreas de actuación de política industrial y competitividad empresarial, industrialización industrial y empresarial, esta Legislatura ostenta también las correspondientes a comercio, turismo, sector primario incluidas sus industrias y su comercialización (artículo 7 del Decreto citado).

²⁵ En este sentido, la presencia de la Secretaría General de la Presidencia en su esquema de organización gestora, en cuanto órgano con un conocimiento transversal del conjunto de la organización posibilita la interacción y toma en consideración de esas otras iniciativas; en particular, tras la aprobación del PEM y en la medida que tenga conocimiento de la tramitación de las mismas.



Eudel. A este respecto, resulta particularmente relevante como, finalmente, el día 30 de septiembre de 2013 se alcanzó y suscribió con las Diputaciones Forales un “**Acuerdo interinstitucional para el desarrollo de actuaciones de reactivación económica y de proyectos de inversión con cargo a la utilización compartida del nuevo margen de déficit de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2013**”²⁶.

Asimismo, al concretar cada uno de los Ejes que conforman su estructura el PEM 2013-2016 identifica diversas “Instituciones y Agentes con los que configurar alianzas”, para cada uno de los Ejes propuestos, citando Agentes públicos y privados. En este orden de cosas, el apartado 5 del PEM: “Fórmulas de relación institucional y participación” Y, el apartado 8: “Modelo de gestión del Plan”, contemplan la intervención de esas instituciones (junto con los agentes sociales en el caso de participación) en los momentos de formulación y coordinación del mismo.

La realidad del empleo no es ajena al resto de Administraciones Públicas Vascas que han sido plenamente conscientes de la problemática del empleo, la conexión de la actividad económica con las tasas de empleo y el bienestar ligado a unos saldos favorables en este sentido. De hecho, la posición del empleo como la mayor preocupación de la población vasca a lo largo de los años en los que se extiende la actual crisis económica ha llevado al conjunto de Administraciones Públicas Vascas a reaccionar frente al creciente deterioro del mercado laboral y económico en general. Así, aún correspondiendo a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi las competencias más directamente vinculadas a la promoción del empleo y la actividad industrial y económica general como generadores de empleo, las Diputaciones Forales y Ayuntamientos Vascos han impulsado sus propias Iniciativas dirigidas a promover uno y otra²⁷.

Las iniciativas abordadas por estas Instituciones, aún desarrollándose dentro de un marco competencial común para las Diputaciones Forales y Municipios Vascos, en cuanto se vinculan a títulos competenciales conexos han sido diversas en su intensidad y alcance. Asimismo, en este periodo de crisis ha tenido una particular incidencia el ajuste de los recursos públicos disponibles por todas las Administraciones Públicas.

Ante este contexto, el PEM no avanza la fórmula mediante la que vaya a abordar esa relación interinstitucional limitándose a esas referencias genéricas; sin embargo, el

²⁶ Incluye el siguiente cuadro de recursos económicos bajo la fórmula de préstamo a las DDF:

		Millones de euros	Distribución territorial horizontal		
			ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA
GV	70%	180	30	90	60
DDFF	30%	126	21	63	42
<i>Araba</i>	5%	54			
<i>Álava</i>		9			
<i>Bizkaia</i>	15%	27		27	
<i>Gipuzkoa</i>	10%	18			18

²⁷ Habida cuenta que, la cuestión del empleo ha sufrido diversas crisis desde que se restablecieron las Instituciones democráticas y el autogobierno, los niveles Institucionales foral y municipal han ido abordando programas y consolidando estructuras dirigidas, precisamente, a promover la actividad económica, el empleo y, en definitiva el bienestar en sus respectivos ámbitos de actuación.



Documento de Plan podría verse reforzado ofreciendo una visión más detallada de sus necesidades de coordinación/colaboración interinstitucional ajustadas a los objetivos pretendidos.

En este sentido, de cara a poder definir esa eventual fórmula cabe partir de la necesidad de conjugar una doble perspectiva en el ámbito interinstitucional que aboque a soluciones alternativas.

De una parte, cabe aludir a la **perspectiva que corresponde a un nivel político dirigido a coordinar la acción conjunta para alinear los instrumentos generales que respectivamente hayan acordado** (propiciando acuerdos para una acción general más eficaz) y; de otra, a la que corresponde a **un nivel más elemental dirigido a interrelacionar los medios a través de los que las Administraciones Públicas Vascas desarrollan sus diversas iniciativas por el empleo y la promoción económica** (ámbito indirectamente ligado al objetivo de empleo por constituir la condición para propiciar ese empleo).

- En cuanto al primero de los niveles citados, sin perjuicio del Acuerdo Interinstitucional citado, consta que las tres Diputaciones Forales han abordado o anunciado iniciativas propias dirigidas a estimular la actividad económica y el empleo en diversos ámbitos de su competencia. En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia ya en 2012 formuló un Plan de Promoción Económica y por el Empleo propio. Este Plan que, en algún aspecto (Infraestructuras) puede articularse en el marco del Acuerdo Interinstitucional citado, contiene otros ámbitos coincidentes respecto a los que podría propiciarse un conocimiento compartido que posibilite alinear y reforzar la coherencia y eficacia de tales iniciativas²⁸.
- En cuanto a los instrumentos y medios mediante los que las Instituciones Vascas acometen sus propias iniciativas cabe citar, de una parte, el propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales²⁹ y Lanbide³⁰ y, de otra, los respectivos servicios y organismos creados por las Diputaciones Forales y Ayuntamientos Vascos

²⁸http://www.bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=6877&idioma=CA&bnetmobile=0&dpto_biz=8&codpath_biz=8|6877

²⁹ En cuanto a sus cometidos téngase en cuenta el Decreto 191/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. En particular, el artículo 9 que establece los cometidos de la Viceconsejería de Empleo y Trabajo y, el artículo 10 que se los fija para la Dirección de Planificación e Innovación en el empleo.

³⁰ Una vez que por Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, se verifica el traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, se adoptan las medidas para que desde el Gobierno Vasco se desempeñen las funciones transferidas.

En este contexto el Parlamento Vasco aprueba la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que, además de reconfigurarla como Organismo Autónomo administrativo (revisando la fórmula de ente público de derecho privado que, inicialmente se le otorgó), fija su régimen jurídico.

Entre los fines que se atribuyen a este Organismo se le asigna, "contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas" (artículo 2.1, apartado a).



gestionan programas e iniciativas específicas dirigidas a promover el empleo y/o estimular la actividad económica. En este caso, cabe aludir a las "Agencias de Desarrollo"³¹ locales y, en algún caso foral, con una amplia trayectoria y orientadas a agrupar sus esfuerzos para atraer inversiones y generar actividad económica y empleo (que, a su vez, el propio Gobierno Vasco estimula³²).

En cuanto al primero de los niveles, se entiende asumible que será en la medida que progresen los acuerdos para acometer de forma concertada proyectos e iniciativas cuando se pueda definir el "Modelo de gestión" específico que proceda (refiriéndonos al que de forma común surja con la presencia de todas las Instituciones partícipes y no a los que de forma específica puedan surgir para gestionar un proyecto concreto).

En el segundo nivel, la sola referencia contemplada en los Ejes definidos puede implicar una escasa perspectiva global del conjunto de las Iniciativas y de las potencialidades que esa perspectiva puede ofrecer de cara a definir más adecuadamente esos Programas y Ejes en los que se contemplan.

Dentro de este nivel, cabe valorar la posibilidad de propiciar una fórmula para compartir las experiencias y la proximidad a la ciudadanía de esos niveles institucionales con la que se puede alcanzar un mayor alineamiento y adecuación de las Iniciativas que la Administración de la Comunidad Autónoma acometa. Este cauce, en el caso de la Administración de la CAE (en particular el Organismo Autónomo LANBIDE), puede agregar el conocimiento desarrollado por esas Administraciones en la configuración objetiva y subjetiva de sus Líneas de apoyo para el empleo y, respecto a aquéllas puede reforzar la coherencia de sus iniciativas en cuanto puedan alinearse en el tiempo y objetivos.

IV.3. Los planteamientos que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos del entorno (estatales y europeas)

La toma en consideración de esta perspectiva viene convenientemente desarrollada en la parte final del apartado introductorio. En el mismo incorpora una relación detallada de los instrumentos más relevantes diseñados en el marco de la Unión Europea para combatir la problemática del desempleo (con una importante diferencia entre Estados pero, en todo caso, considerada en su conjunto como un grave problema para la Unión Europea).

En este sentido, no parece oportuno reiterar más detalles acerca del modelo de crecimiento y empleo definido por la Unión Europea y compartido en los sucesivos niveles institucionales que se condensa en la reiterada fórmula de "crear más y mejores puestos

³¹ Agrupadas en torno a "Garapen - Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo"

³² Así, la Resolución de 17 de octubre de 2013, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de ayudas para acciones locales de promoción de empleo; inscrita, precisamente, en el marco del Programa de Empleo que se continua ejecutando hasta la aprobación de este PEM.



de trabajo" (lo cual incluye la perspectiva adoptada por el Estado y las estrategias e instrumentos diseñados con el mismo objetivo).

Sobre la base de esa perspectiva compartida, será oportuno conjugar durante el proceso de implementación de este Plan aspectos tales como:

- Avances en los mecanismos concebidos por las Instituciones europeas para combatir el fuerte desempleo en varios Estados de la Unión. En este sentido España ostenta una de las peores cifras globales de desempleo (con un importante desequilibrio interno y en el que Euskadi, dentro del deterioro generalizado, ha mantenido unas cifras considerablemente inferiores a la media estatal).
- En cuanto a tales instrumentos y, a título ilustrativo, cabe significar las Iniciativas para combatir el desempleo juvenil³³ y la próxima aprobación del Fondo Social Europeo 2014-2020 (con un importante esfuerzo para combatir el desempleo, incluidas medidas referidas al desempleo juvenil)³⁴.
- Considerar el **seguimiento de la configuración de los instrumentos de distribución y gestión de los fondos que, finalmente, procedentes de las Instituciones Europeas se articulen a través del Estado para combatir el desempleo**³⁵.
- En este sentido será relevante la toma en consideración la evolución de los datos correspondientes a Euskadi y el marco competencial que ostenta Euskadi para

³³ Anunciadas en la Comunicación de 19 de junio de 2013 de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Consejo europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil. COM(2013) 447 final

³⁴ Cuyo Reglamento y un Reglamento de disposiciones comunes para todos los fondos estructurales y de inversión europeos (FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca) ha sido aprobado el 20 de noviembre por el Parlamento Europeo, estando pendiente de su adopción formal por el Consejo.

Este fondo se marca como objetivos para el período 2014-2020:

- Que más personas consigan trabajo: Para ello contempla financiar proyectos dedicados a formar trabajadores y a ayudarles a encontrar empleo, desarrollados por organizaciones de toda la UE. También, ofrecer apoyo a los emprendedores, con financiación de empresas incipientes y de firmas que deban afrontar procesos de reestructuración o problemas de falta de mano de obra cualificada. Se fija para todos los países de la UE, ayudar a los jóvenes a acceder al mercado laboral.
- Inserción social: Sobre la base conocida de contemplar el empleo como la forma más eficaz de proporcionar a las personas garantías individuales y colectivas, destaca como objetivo ayudar a personas en dificultades o pertenecientes a grupos desfavorecidos a desarrollar competencias, a conseguir empleo y a disfrutar de las mismas oportunidades que los demás.
- Una mejor educación. Prevé financiar iniciativas para mejorar la educación y la formación, y para garantizar que los jóvenes completen su ciclo formativo y obtengan habilidades que les hagan ser más competitivos en el mercado laboral. En este sentido, la principal prioridad será reducir la tasa de abandono escolar, además de mejorar las oportunidades que ofrece la formación profesional y la enseñanza superior.
- Reforzar la administración pública. En este sentido, apoyará a los Estados miembros en sus esfuerzos para mejorar la calidad de la administración pública y su gobernanza, financiando reformas estructurales que aporten las capacidades institucionales y administrativas necesarias.

³⁵ En particular, por su inminencia y por la gravedad de la situación generada, las medidas para combatir el desempleo juvenil que, finalmente se adopten en el nuevo Fondo Social Europeo 2014-2020 reforzado por la nueva Iniciativa sobre el Empleo Juvenil (2014-2020), creada por el Consejo Europeo. Estos instrumentos de cohesión propiciados por las Instituciones Europeas prevén destinar para España: 918 millones de euros, procedentes de la partida presupuestaria específica para Empleo Juvenil y 932 millones de euros, procedentes del FSE, con el mismo fin.

definir y gestionar mecanismos de distribución que se ajusten a la realidad del mercado laboral vasco³⁶.

- Tales ámbitos apunta la oportunidad de que, en su momento, se refuerzen los cauces de comunicación con los respectivos órganos competentes del Departamento de Hacienda y Finanzas y de Administración Pública y Justicia.

Dentro de este entorno, aún cuando corresponde a un ámbito conexo pero diferenciado como es el de la innovación, se estima oportuna la llamada una llamada a la **Estrategia de Crecimiento Inteligente** (estrategias de innovación nacionales y regionales para la especialización inteligente; estrategias de RIS3) formulada por la Unión Europea. Esta Estrategia se contempla como un cauce para que Europa se recupere de la crisis económica, fundamentado en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (tal y como se estableció en el documento «Unión por la Innovación³⁷» publicado en octubre de 2010). Se fija como objetivo invertir en investigación, innovación e iniciativa empresarial en todos los Estados miembros y regiones de la UE, buscando los puntos fuertes, ventajas competitivas y potencial de excelencia de cada estado o región de Europa.

La llamada a esta Estrategia, en cuyo conocimiento puede abundar la Dirección de Economía y Planificación, aún correspondiendo a una perspectiva a medio y largo plazo en cuanto a la creación de empleo frente a los planteamientos de corto plazo que se fija el PEM 2013-2016, se estima, sin embargo necesaria. Así es, a fin de avanzar en esa visión estratégica que formula la Estrategia de Crecimiento Inteligente, se considera oportuno que las medidas concretas que se acometan en cumplimiento de este Plan de Empleo, aún a pesar de ese objetivo inmediato, busquen un alineamiento u orientación equilibrado con esa perspectiva futura del empleo. En la medida que las iniciativas por el empleo que se acometan contemplen esa perspectiva estarán reforzando la viabilidad y sostenibilidad en el tiempo de esos puestos de trabajo y, en definitiva, la posición de Euskadi de cara al planteamiento que el Gobierno Vasco hace suyo respecto a un empleo de calidad y competitivo que permita garantizar la viabilidad de los niveles de bienestar alcanzados.

V. ASPECTOS BÁSICOS DE LA PLANIFICACIÓN.

Como contenido esencial de este apartado cabe significar que el PEM 2013-2016 aborda los elementos básicos de la planificación conforme está concebida en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Así, además de los antecedentes fundamentales que contextualizan el Documento (análisis del contexto social, instrumentos administrativos desarrollados, etcétera) se estructuran los Programas y Ejes conforme a los que va a materializarse el Plan (ya citados) conforme al siguiente esquema:

³⁶ En este sentido, entre otros, resultan relevantes las competencias transferidas mediante DECRETO 289/2010, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos establecidos por el Real Decreto /2010, de 5 de noviembre. Dirigidas a: 1. Intermediación laboral, 2. Fomento y apoyo al empleo, 3. Formación profesional para el empleo, 4. Centros de Formación Profesional (más allá de las competencias que ya ejercía Euskadi)

³⁷ (2) http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm



- Objetivos
- Descripción de Medidas de incentivación y apoyo
- Departamentos y áreas de "Gobierno implicados en su desarrollo
- Institución y Agentes con los que configurar alianzas
- Fuentes de financiación
- Indicadores para la medición del impacto

Asimismo, el PEM 2013-2016 incorpora una visión general de:

- Recursos Económicos (con un Anexo presupuestario),
- Previsión de impacto (con un desglose en Programas Operativos y Ejes de actuación)
- Modelo de Gestión del Plan
- Sistema de Seguimiento y Evaluación

Sin perjuicio de otros aspectos de detalle se entiende oportuno valorar los aspectos que a continuación se detallan:

- **V.1. Desarrollo de los programas operativos y ejes estratégicos de actuación del plan.**

Los bloques 3 y, en particular, 4 del PEM constituyen la esencia del Plan. Así, en cuanto que el Plan declara su carácter eminentemente práctico, en estos apartados se ofrece la contextualización y justificación de las medidas que se presentan.

La visión de conjunto de los Ejes que integran el Plan de actuación ofrece un cierto grado de desequilibrio en cuanto a la información que para unos y otros se muestra. De hecho tal desequilibrio viene a confirmar la percepción de una disponibilidad reforzada de la información de los ámbitos de actuación de los Departamentos integrados en el Grupo de Gestión del Programa de Empleo, que constituye el eje vertebrador no solo de las actuaciones que se vienen desarrollando, sino también de la propia configuración de este PEM.

En este sentido, el grado de detalle de los ejes correspondientes al Programa Operativo 6 (Renove rehabilitación) no alcanzan a ofrecer una visión con el detalle que se dispone en los que quedan bajo la directa responsabilidad de las áreas de empleo del Departamento de Empleo y Políticas Sociales y las que corresponden al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

Este desequilibrio, si bien no implica en la mayor parte de los Ejes con menos información un desconocimiento de cuál sea el compromiso de la Administración a ese respecto, puede llevar a considerar la falta de decisión acerca de cómo vayan a instrumentarse. En la medida que, en la práctica totalidad de ellos se dispone de



un grado de conocimiento acerca de ese particular similar al que se ofrece en los que tienen un mayor grado de detalle.

Por otra parte, como sugerencia para ofrecer una mejor visualización de cada uno de los Ejes propuestos, toda vez que se trata de información ofrecida en otros apartados posteriores del PEM, cabe valorar la posibilidad de incorporar en cada Eje la información más detallada que corresponde a financiación e indicadores de medición que, respectivamente, se contiene de forma global en los apartados 6 y 7 del Plan. Esta propuesta que no implica suprimir la visión general que ahora se ofrece permitirá visualizar con ese grado de detalle la información disponible para cada uno de los Ejes.

V.2. Modelo de gestión del Plan.

El PEM aborda esta cuestión en su apartado 8 incluyendo dos aspectos operativos en relación al propio gobierno del Plan.

- **En primer lugar**, marca como vía para ahondar en la concreción de los Programas Operativos y Ejes descritos la formulación de “**Planes de Acción anuales**” en los que sobre la base de esos Programas y Ejes establecidos abundará en “las iniciativas, objetivos cuantitativos y presupuestos concretos”. Esta fórmula que vendría a consolidar la fórmula del Programa de Empleo en desarrollo extendiéndola a los ejercicios sucesivos, garantiza la flexibilidad que el PEM declara para sí.

Este compromiso formal implica que en el momento actual debiera disponerse de un avance del **Plan de Acción correspondiente a 2014** o bien, contemplar en el Acuerdo de Consejo de Gobierno aprobatorio del PEM cómo se articula el Plan de Acción anual correspondiente a 2014 a partir de la aprobación del PEM coincidente con el arranque de ese ejercicio.

Asimismo, el PEM no aborda la cuestión de **qué órgano y cómo va a articular la elaboración y validación** (que puede ser una aprobación formal) de este Plan de Acción Anual. Cabe intuir que tal labor puede abordarse por el órgano interdepartamental previsto, si bien, hay que tener presente que el PEM es un Plan Estratégico de Legislatura a aprobar por Consejo de Gobierno y que, aún dentro del marco de los Programas Operativos y Ejes definidos, tal Plan de Acción anual responderá a la evolución de la coyuntura y resultados obtenidos.

En consecuencia, debiera valorarse cuál sea el mecanismo para alcanzar los Planes de Acción por venir e incorporar la necesaria previsión, ya sea en el propio PEM o, en última instancia, en el Acuerdo de Consejo de Gobierno aprobatorio del PEM.



En este entorno, deberá tenerse presente la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que atribuye a este Organismo Autónomo diversos cometidos relacionados con la planificación en relación al empleo. A este respecto, habrá que conjugar las previsiones del PEM con las que la Ley establece, al fijar un Plan de Formación para el Empleo (que incide de lleno en el PO 4) que debe elaborar y aprobar Lanbide (artículo 4) y unos cometidos en cuanto al seguimiento y evaluación específicos en relación a ese Plan y a un denominado "Plan de Empleo" que atribuye al Consejo de Administración (artículo 8). Esto último tiene su relevancia particular de cara a configurar y definir esos Planes de Acción anuales.

- En segundo lugar, configura la **fórmula de impulso y coordinación del PEM**. En este sentido contempla los dos ámbitos más recurrentes en la organización interna de los Planes de Gobierno, interinstitucional e interdepartamental; deteniéndose, dentro de la limitada información, en el nivel interdepartamental.
 - En cuanto al **ámbito Interinstitucional** alude a las Diputaciones Forales y Ayuntamientos respecto a los diferentes programas operativos y anuncia una fórmula equivalente al órgano de coordinación en el caso de que se consolide el carácter interinstitucional del PEM. En este sentido, una y otra previsión responden a necesidades diferenciadas.

A este respecto ya se ha avanzado al analizar el marco interinstitucional la doble perspectiva de relación. En este sentido, la propuesta acerca del nivel político derivado de los Acuerdos Interinstitucionales de carácter general que se concluyan, efectivamente, se adecuan a la propuesta formulada. En este sentido, la configuración definitiva se ajustará al tipo de Acuerdo que se alcance (varios bilaterales, multilaterales, con adhesiones sucesivas, etc), considerando oportuno añadir la idoneidad de no propiciar en este nivel más de un órgano de encuentro aún cuando haya que revisarlo conforme se agreguen diferentes Instituciones.

En cuanto al segundo nivel, se ha apuntado la posibilidad de propiciar una fórmula estable de encuentro y conocimiento compartido en el que los Agentes Institucionales (e, incluso privados siempre que sean representativos de colectivos implicados), que permita a los órganos gestores de la Administración de la CAE (básicamente de los Departamentos de Empleo y Políticas Sociales y de Desarrollo Económico y Competitividad, así como, de forma muy destacada de Lanbide) compatibilizar su perspectiva con aquélla que les pueda aportar estos otros niveles institucionales.



Adoptar esta postura y definirla de una forma flexible que permita acoger puntualmente para tratar cada Programa Operativo los representantes institucionales más adecuados requerirá en un momento posterior desarrollar y avanzar esta fórmula, en todo caso, sujeta a la voluntad de participación y colaboración de esos otros Agentes. En lo que a la Administración de la CAE, aplicando el mismo grado de flexibilidad su representación puede adecuarse a las sucesivas cuestiones que se estimen oportunas, manteniendo una presencia estable de algún representante que garantice la coherencia de las aportaciones en este nivel.

- En cuanto al **ámbito Interdepartamental**, concreta una **Comisión permanente interdepartamental para el seguimiento y la evaluación**, toda vez que declara el liderazgo de Lehendakaritza en el impulso del Plan.

La Comisión propuesta constituye, en la práctica, la que viene desempeñando estos cometidos en el Programa de Empleo. Esta Comisión acoge representantes de los ámbitos materiales más relevantes (Empleo y Políticas Sociales, Desarrollo Económico y Competitividad, Lehendakaritza, Hacienda y Finanzas y, Educación, Política Lingüística y Cultura). Esta propuesta de continuación evidencia y refuerza el planteamiento formulado, toda vez que confirma el ya puesto en práctica (subrayando la idoneidad de la representación directa que se prevé de LANBIDE como organismo responsable de un buen número de iniciativas).

En cuanto al liderazgo que se prevé de Lehendakaritza ha de apuntarse que este Plan de Empleo quedó en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 aprobatorio del Calendario de Planes bajo la responsabilidad del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

A este respecto, si bien el Consejo de Gobierno en el Acuerdo aprobatorio del Plan puede revisar tal marco de responsabilidad (pudiendo fundarse en la relevancia de las iniciativas por el empleo en esta Legislatura), **constituiría una excepción a la fórmula de asignar la responsabilidad de los Planes de Gobierno al Departamento más fuertemente implicado en el correspondiente ámbito** (de hecho, en la medida que son Planes de Gobierno alinean la actividad administrativa con los compromisos políticos más relevantes).

Por otra parte, la capacidad de impulso de Lehendakaritza en los ámbitos del propio Plan ofrecerá sus limitaciones prácticas; sin perjuicio, en todo caso, de la más alta responsabilidad que el



Lehendakari ostenta en la dirección y coordinación de la Acción del Gobierno³⁸. Cabe comprobar que la labor que desempeña Lehendakaritza en tal Comisión viene desarrollándose dentro de las funciones de coordinación que corresponden a por la Secretaría General de la Presidencia de Lehendakaritza³⁹, sin que tenga atribuida la responsabilidad de gestión o, incluso de decisión, respecto a los Programas Operativos definidos.

Limitándonos a evidenciar la propuesta formulada **sugerimos la valoración de esta circunstancia por los Departamentos implicados en el PEM y, la necesidad de, en su caso, ajustar esta previsión de responsabilidad conforme a la conclusión que se obtenga.**

Finalmente, cabe aludir, nuevamente, a la necesidad de contrastar esta Comisión con los cometidos materiales asignados al Consejo de Administración de Lanbide, delimitando con claridad cuál sea el ámbito de actuación de este último en relación a los cometidos que la Ley 3/2011 le asigna formalmente⁴⁰

- V.4. Seguimiento y Evaluación

Este apartado constituye uno de los aspectos más relevantes de la Planificación; de hecho, la planificación de cualquier política pública debe quedar sometida al contraste de la efectividad de sus planteamientos y de los logros obtenidos. En la medida que el fundamento de la planificación se encuentra en obtener los mejores resultados para un objetivo predeterminado, contrastándolo desde las perspectivas de eficacia y eficiencia de los recursos empleados, debe articularse una fórmula de seguimiento y evaluación de los Planes.

El PEM 2013-2016 define en su apartado 9 “Sistema de seguimiento y evaluación del Plan” los aspectos principales que contempla para abordar estos cometidos. Asimismo, al configurar cada uno de los Ejes estratégicos de los Programas Operativos, enuncia unos “indicadores para la medición del impacto”, aplicando uno o varios dentro un catálogo general de cuatro posibles: Creación de empleo, mantenimiento de empleo, aumento de la empleabilidad y otros indicadores.

Acerca de este aspecto, se apuntan las siguientes consideraciones:

³⁸ Contemplada en el artículo 8 de la Ley 7/1981, de Gobierno.

³⁹ Conforme a las funciones que le corresponden en cuanto al apoyo de la coordinación de la acción gubernamental que corresponde al Lehendakari y los mecanismos de información sobre los planes de actuación del Gobierno. Artículo 5.1, apartado f del Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.

⁴⁰ “Artículo 8.- Funciones del Consejo de Administración.

Son funciones del Consejo:

c) Diseñar, aprobar y realizar el seguimiento y evaluar el Plan de Empleo.

d) Diseñar, aprobar y realizar el seguimiento y evaluar el Plan de Formación para el Empleo”



- En cuanto al **seguimiento del Plan** cabe insistir en la necesidad de acomodar la labor que en este sentido se aborde con las previsiones de la Ley 3/2011. Es evidente que el PEM 2013-2016 tiene un alcance ostensiblemente superior a los cometidos que la Ley atribuye a Lanbide (en particular, todos los Programas Operativos vinculados al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad o el correspondiente al Programa RENOVE). Ello no obstante, también es evidente la directa conexión entre el objetivo de promover la creación y conservación de empleo que se marca este Plan y los cometidos que corresponden a ese Organismo en ese mismo sentido⁴¹.

De cara a propiciar esa convergencia, se apunta la posibilidad de que, habida cuenta la adscripción de Lanbide al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, se identifiquen los Programas o, en su caso, Ejes cuya labor desarrolle Lanbide evidenciando los que corresponden a otras instancias. A partir de tal delimitación cabe articular mecanismos administrativos para posibilitar que el resto de Programas o Ejes no gestionados por Lanbide tengan un seguimiento ya sea directo, por la dependencia que los gestione, ya indirecto, a través del propio Lanbide; todo ello con el fin de evitar la duplicidad o el no seguimiento de algún ámbito.

Habida cuenta que el seguimiento constituye una labor sistemática a lo largo de todo el periodo planificado, la labor de la **Comisión Interdepartamental debiera configurarse en el sentido de aunar la información recabada por los órganos gestores y promover el tratamiento de esa información de cara a la Evaluación prevista.**

- Dentro del mismo ámbito de seguimiento se fijan sendos períodos de “seguimiento interdepartamental e interinstitucional”, de carácter trimestral y semestral, respectivamente. A falta de una información más precisa relativa al tratamiento diferenciado de uno y otro, el tratamiento de la información obtenida del/los seguimiento/s que se desarrolle/n se aplica en un proceso continuo dirigido a retroalimentar los resultados que se obtengan orientándolos a avanzar en los objetivos planificados. La posibilidad de ir más allá de una revisión de resultados puntualmente en el tiempo posibilita progresar de forma más dinámica en relación al logro de objetivos.

⁴¹ Ley 3/2011. Artículo 2.- Fines. 1.- Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tiene como finalidad contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas.



Por ello se sugiere valorar la oportunidad de consolidar un seguimiento continuo de los resultados que se obtengan (como tal ha de entenderse, agregando la información disponible en el momento que se genere) con el objetivo de reforzar el dinamismo y reconducción de las actuaciones que se desarrolle para obtener una mejora de resultados. En cuanto a la información interinstitucional, en la medida que va a venir dada por los Acuerdos que se adopten, será oportuno acordar una fórmula que permita un intercambio fluido y lo más inmediato posible de información. En todo caso, la fijación de un seguimiento en unos plazos predeterminados puede llegar a transformarse en una obligación formal que force o postergue la estimación de los resultados que se vayan obteniendo.

- En cuanto a la **fórmula de Evaluación**, se contemplan “evaluaciones anuales” y una “evaluación final”. El órgano promotor del Plan debe ser consciente que, al momento de su aprobación, prácticamente ha concluido el ejercicio 2013 que, si bien ha sido instrumentado mediante el Programa de Reactivación del Empleo al que se ha aludido, ha marcado las líneas del PEM. Esta realidad adelanta un periodo efectivamente planificado de tres ejercicios. Acometer una evaluación estricta requiere un esfuerzo que debe valorarse e incluso estimarse económico. La oportunidad de acometer el seguimiento continuo propuesto, si bien, no alcanza al grado de profundidad en la valoración de los resultados que corresponde a una evaluación puede permitir alcanzar un equilibrio de cara a reorientar las medidas que así lo requieran.

La práctica de la planificación desarrollada en esta Administración ha llevado a sugerir como fórmula más propicia y realista en relación a la evaluación de la planificación de políticas públicas para períodos equivalentes a la Legislatura, la de una evaluación intermedia (que coincidiría con el final de 2014, un año después de la puesta en práctica formal de este PEM y dos, después considerando el Programa de Reactivación del Empleo) y una evaluación final, coincidente con la fase final estimada de la Legislatura.

- De cara al **desarrollo de la propia Evaluación**, toda vez que en el PEM aparecen ligadas, nos remitimos a lo apuntado en relación al reparto de funciones respecto al seguimiento. Ello no obstante, se estima oportuno remarcar el carácter especializado de la Evaluación de cara a que la misma proporcione un nivel de información más orientada a la futura toma de decisiones e integración con el resto de políticas públicas. Este apunte va dirigido a posibilitar una eventual disociación de esta función a fin de reforzar una evaluación con una estimación cuantitativa y cualitativa del impacto obtenido con las medidas desarrolladas. En este sentido, sin obviar las funciones que la Ley 3/2011 haya asignado a Lanbide, cabe asignar el cometido de impulso del conjunto del PEM al órgano interdepartamental (aunando, en todo caso, el conjunto de iniciativas que



pudieran corresponder a los diferentes Departamentos), elevando su aprobación al Consejo de Gobierno (de ahí el carácter de **Plan Estratégico de Gobierno**).

Acerca de este extremo recordar que se procederá a su posterior envío al Parlamento (recordando las **Propuestas de Resolución adoptadas en el pleno monográfico sobre empleo celebrado en el Parlamento Vasco** y el compromiso adquirido y fijado en el procedimiento de aprobación de Planes Estratégicos del Gobierno, como el PEM 2013-2016 por ACG de 11 de junio de 2013).

En todo caso, sin que sea necesario detallar exhaustivamente la modalidad de seguimiento y evaluación, el citado Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013, contempla la **necesidad de que el Acuerdo aprobatorio del Plan contenga “el método de seguimiento y de evaluación que se haya contemplado ...”**.

- La fijación de Indicadores constituye una labor técnica que debe, en todo caso, venir orientada a conocer la efectividad de las medidas desarrolladas, conociendo su grado de eficacia y eficiencia respecto a los objetivos marcados y obtenidos. El PEM contempla el “Impacto esperado” en su apartado 7, que define los “indicadores para la medición del impacto”. Asimismo, incluye en ese apartado el impacto desglosado por Programas Operativos y ejes ligados a los indicadores definidos. **Este detalle no se alcanza al definir cada uno de los Ejes de los Programas Operativos en los apartados 3 y 4 del Plan (cabe valorar la oportunidad de incorporar esta información –sin suprimir la que ahora se ofrece- de cara a una mejorar la comprensión para cada uno de esos Ejes).**

Respecto a los indicadores contemplados para los Programas y Ejes del PEM, se entiende oportuno que se reflejase o, se contemplase como una obligación referida a la Evaluación que se aborde, **una definición de la metodología seguida para acotar las cifras y variables contempladas**. Esto es, **se debe garantizar la solidez de la valoración del impacto y resultados obtenidos con las iniciativas impulsadas**. Entre otros factores aportaría una información enriquecedora disponer, al menos, de una visión de las cifras relativas al momento previo a la implantación del Programa de Reactivación del Empleo y su evolución para los sucesivos ejercicios⁴².

- En este orden de cosas, el apartado 9 de seguimiento y evaluación del Plan incorpora una relación de “indicadores económicos generales” e “indicadores del mercado de trabajo”, orientados a integrar la visión

⁴² En este sentido, en la medida que se incorporen otras variables (como factores exógenos a la propia actividad de la Administración Vasca o, la propia evolución general de la economía) se podrá disponer de un análisis evaluatorio más preciso y efectivo de cara a la formulación de los futuros planteamientos dirigidos a propiciar la creación o consolidación de empleo.



macroeconómica del impacto que se pueda llegar a obtener. En cuanto a la idoneidad de estos indicadores nos remitimos al criterio de la Dirección de Economía y Planificación.

La incorporación de esta perspectiva resulta coincidente con los planteamientos formulados por las Instituciones de la UE (en particular la Comisión Europea) de cara a conocer la evolución del esfuerzo institucional dirigido a promover el Empleo. Este alineamiento, que cuenta con el inconveniente de venir referido al conjunto del Estado, requiere el esfuerzo adicional de cara a poder conformar un cuadro de indicadores equivalente para Euskadi. En este sentido, la citada Dirección de Economía y Planificación y el EUSTAT (en colaboración con los órganos estadísticos departamentales implicados) conforman un ámbito de la Administración que, no ejerciendo labores evaluadoras, su labor, sin embargo, deberá integrarse en el proceso evaluatorio que, en definitiva, se acometa.

- V.5. En el plano de recursos económico-presupuestarios.

Sin perjuicio de las consideraciones que corresponden a la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas, se apuntan los siguientes aspectos:

- Dentro de apartado de Recursos económicos, se entiende indispensable evidenciar de forma aún más clara la distinción entre los recursos públicos comprometidos o previstos, del potencial volumen de recursos privados movilizados o movilizables con ocasión de la implementación del Plan. Así, en los recursos públicos se distingue la Financiación pública del Gobierno Vasco de otras aportaciones públicas remitiéndose a los “acuerdos institucionales” que se alcancen para no concretar ninguna cifra de esa procedencia. En el caso de los recursos privados, sin embargo, se precisan estas cantidades (en 3 de los 6 Programas Operativos) hasta el punto de que dos de ellas acumulan dos tercios del total de recursos que se anuncian en el Plan.
- La perspectiva que ofrece el Plan y que eleva la cifra global a 3.315 millones de euros puede inducir a error acerca del esfuerzo efectuado por la Administración Pública Vasca. En la medida que la participación privada se supedita al atractivo que los estímulos públicos puedan generar, queda fuera de la capacidad gestora de la propia Administración la efectiva incorporación de esos recursos.
- De hecho, por razón de su eventualidad, el tratamiento que se contempla de los demás recursos públicos es totalmente restrictivo sin adelantar ningún potencial (que, en todo caso, quedaría plasmado como tal). En este apartado, incluso se posterga ninguna cifra en relación a los recursos procedentes de la Unión Europea, en particular las medidas para combatir

el desempleo juvenil que, a través del Estado puedan llegar a percibirse y cuya estimación para todo el Estado cuenta con una cifra predeterminada.

- Así las cosas, se comprende mejor la reserva de una visualización más detallada de esos otros recursos públicos, pendientes de concreción y de instrumentación que, la inclusión de los recursos privados dentro de la “estimación presupuestaria del Plan”. En consecuencia, se propone extraer de los Recursos del Plan los correspondientes a “recursos privados” que, sin embargo, bien podrían reflejarse como potencial de recursos privados movilizados o movilizables en ejecución del Plan con los que se persigue dinamizar la actividad económica y propiciar los objetivos de impacto contemplados.
- De hecho, habida cuenta que la relevancia de los recursos privados a movilizar se concentran en dos de los Ejes (hay un tercero -2.2- con una cifra relevante pero mucho menor que la que se contempla para los ejes 1.1 y 6.1) y se dispone de la cifra estimada puede remarcarse en sus correspondientes apartados este aspecto con ese grado de detalle la significada importancia que llegue a tener la movilización de recursos privados para alcanzar los objetivos ponderados en los mismos.
- En este orden de cosas, se sugiere la oportunidad de que al formular cada uno de esos ejes se incluya la información que se ofrece en el apartado de recursos económicos en la que se cifra (para todo el periodo 2013-2016) las previsiones de gasto por cada uno de los Programas Operativos y Ejes que los integran (superando la escueta referencia a los “fondos propios” o de otra naturaleza que se menciona). En la medida que se agrega esa información a cada uno de ellos (sin que ello implique descender a cada una de las actuaciones contempladas) se visualiza con mayor claridad el esfuerzo que en cada uno de ellos compromete la Administración y su relación con el impacto previsto en los indicadores que sí incorpora.
- El PEM ofrece una visualización detallada de los recursos comprometidos en el periodo 2013-2016 valiéndose de un Anexo para evidenciar la materialización de esos compromisos en los ejercicios que cuentan con una plasmación presupuestaria. A este respecto, se apunta:
 - La necesidad de reflejar en lo que a 2013 la realidad presupuestaria formalmente desarrollada. Esto es, aludir al presupuesto prorrogado de 2012 y no al Proyecto de Ley de Presupuestos para 2013 que presentó el Gobierno Vasco y rechazó el Parlamento. Independientemente de cuál haya sido la evolución de gasto ejecutado conforme a la normativa presupuestaria este aspecto constituye una realidad a reflejar.
 - Mostrar el carácter real que al proyecto de ley de presupuestos para 2014 corresponda. En este sentido, habida cuenta las fechas



de tramitación de este Plan y el estado del Proyecto de Ley en el Parlamento, cabrá la oportunidad de ajustar este aspecto en función de las fechas de aprobación de uno y/u otro.

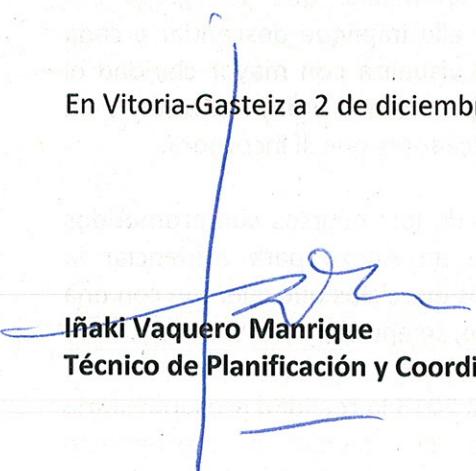
- Habida cuenta de la concreción de la información presupuestaria disponible para 2013 y la eventual disponibilidad para 2014 (sin perjuicio de su definitiva aprobación y ejecución presupuestaria), la información de la Financiación propia sugerida para cada uno de los Ejes, bien podría reflejar esa anualización y avanzar la previsión de esfuerzo para los otros dos ejercicios, evidenciando ese carácter flexible que el PEM declara respecto a sus previsiones y la posibilidad de readecuar esas asignaciones en función de la evolución del impacto y resultados alcanzados.

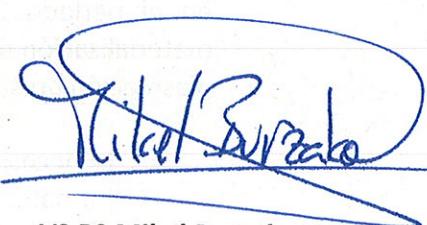
VI. CONCLUSIÓN

En términos generales el Plan de Empleo 2013-2016 informado que corresponde a uno de los Planes Estratégicos de Gobierno adoptados para esta X Legislatura, a los efectos que corresponden a la Dirección de Coordinación de Lehendakaritza reúne los elementos indispensables para su tramitación sucesiva hasta su remisión a Consejo de Gobierno.

En todo caso, se apunta la necesaria reflexión acerca de las sugerencias incorporadas en este Informe de cara a propiciar una mejor interrelación administrativa, visualización y comprensión de los Programas y Ejes definidos y demás extremos señalados.

En Vitoria-Gasteiz a 2 de diciembre de 2013.


Iñaki Vaquero Manrique
 Técnico de Planificación y Coordinación


Vº Bº Mikel Burzako Samper
 Director de Coordinación