



LEHENDAKARITZA
PRESIDENCIA

Orientaciones para la elaboración de Planes de Gobierno por los Departamentos.

Mayo-2012

Contenido

1. ANTECEDENTES Y ÁMBITO DE APLICACIÓN	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Ámbito de aplicación de las Orientaciones	6
1.2.1 . Destinatario de las Orientaciones	7
2. PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO.	8
2.1. Secuencia general: Del planteamiento inicial a la evaluación final.	8
2.2. Consulta y colaboración con otros órganos de la Administración de la CAPV.	10
2.3. Principios de "Buen Gobierno" en la elaboración de los Planes: Participación de Agentes sociales y de la ciudadanía y de los grupos de interés. Ubicación en la secuencia general del proceso.	11
3. ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE GOBIERNO.	15
3.1. Fase preparatoria del Calendario: Información básica e impactos esperados.....	15
3.2. Documento de Líneas estratégicas y económicas básicas.....	17
3.2.1. Finalidad del documento.	17
3.2.2. Contenido del documento.	19
3.2.3. Informe de la Secretaría General de Coordinación y de la Viceconsejería de Economía , Presupuestos y Control económico	20
3.3. Estructura y contenido documental de los Planes de Gobierno.	21
3.3.1. Estructura del Plan.....	21
3.3.2. Informe y recomendaciones de la Secretaría General de Coordinación.....	33
4. INCORPORACIÓN ESPECÍFICA DEL ENFOQUE DE SOSTENIBILIDAD. LA EVALUACIÓN EX ANTE DE IMPACTOS SOBRE SOSTENIBILIDAD.....	35
4.1. Análisis preliminar: el análisis de relevancia.....	36
4.2. Medición de los impactos en la fase de elaboración del Plan	37
4.3. Conclusiones finales.....	38
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO.....	40
5.1. Esquema general	40
5.2. Implementación de la Evaluación en la Planificación del Gobierno.....	41
5.2.1. Condiciones de evaluabilidad	41
5.2.2. Enfoque y principios rectores.	42
5.2.3. Gestión de la evaluación. Fases	44

ANEXO: MANUAL PARA LA INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD	46
INTRODUCCIÓN: Visión general del proceso.....	46
A.1. PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD.....	49
A.2. CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LA INFORMACIÓN BÁSICA	52
A.3. DOCUMENTO DE AVANCE (LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ECONÓMICAS BÁSICAS) Y SU DESPLIEGUE: CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD.	60
3.1. Propósito y contenido del documento	60
3.2. Contribución del Plan a los Objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020.....	60
3.3. Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales	74
3.3.1. Un ejercicio en tres fases.....	74
3.3.2. Análisis preliminar: Relevancia de los impactos y alcance de su estudio.	75
3.3.3. Análisis de los impactos.....	83
3.3.4. Conclusiones finales	85
A.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO: INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE EUSKADI 2020.....	87
A.5. INFORME DE EVALUACIÓN EX POST.....	91

Índice de figuras

Figura 1. Proceso de elaboración de los Planes de Gobierno.....	9
Figura 2. Aproximación integral de la evaluación.....	43
Figura 3. Pasos en el proceso de análisis de la sostenibilidad.....	75
Figura 4. Análisis preliminar de evaluación de impacto en la sostenibilidad	76
Figura 5. Análisis de relevancia: Presentación gráfica de resultados por criterios	80
Figura 6. Análisis de relevancia: Presentación gráfica de resultados por criterios complementarios	80
Figura 7. Análisis de relevancia: Presentación gráfica de resultados por vectores de sostenibilidad	81
Figura 8. Etapas para la fase de análisis de impactos.....	84
Figura 9. Conclusiones del análisis de impactos.....	85
Figura 10. Análisis de impactos. Proceso de evaluación	86

Índice de recuadros.

Recuadro 1. Principios de sostenibilidad.....	51
Recuadro 2. Información básica fase preparatoria: Preguntas guía relacionadas con los criterios de sostenibilidad.....	53
Recuadro 3. Guía para identificar los posibles impactos económicos	55
Recuadro 4. Guía para identificar los posibles impactos sociales	56
Recuadro 5. Guía para identificar los posibles impactos ambientales.....	58
Recuadro 6. Contribución al objetivo estratégico 1.	61
Recuadro 7. Contribución al objetivo estratégico 2.	62
Recuadro 8. Contribución al objetivo estratégico 3.	63
Recuadro 9. Contribución al objetivo estratégico 4.	64

Recuadro 10. Contribución al objetivo estratégico 5.	65
Recuadro 11. Contribución al objetivo estratégico 6.	66
Recuadro 12. Contribución al objetivo estratégico 7.	67
Recuadro 13. Contribución al objetivo estratégico 8.	68
Recuadro 14. Contribución al objetivo estratégico 9.	69
Recuadro 15. Contribución al Foco Transversal 1.	70
Recuadro 16. Contribución al Foco Transversal 2.	71
Recuadro 17. Contribución al Foco Transversal 3.	72
Recuadro 18. Contribución al Foco Transversal 4.	73
Recuadro 19. Criterios de sostenibilidad	77
Recuadro 20. Descripción de los criterios de la Lista corta.	78
Recuadro 21. Criterios adicionales	79
Recuadro 22. Evaluaciones de impacto detalladas y simples: Caracterización	82
Recuadro 23. Ficha sinóptica de una evaluación ex post	91
Recuadro 24. Preguntas guía para valorar el grado de colaboración y coordinación institucional	93
Recuadro 25. Preguntas guía para valorar la participación de los grupos de interés.	94
Recuadro 26. Preguntas guía para evaluar la contribución a los objetivos e indicadores estratégicos.....	95

Índice de tablas

Tabla 1. Cuadro de Mando de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020:	87
Tabla 2. Indicadores de seguimiento de políticas.....	88

1. ANTECEDENTES Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

1.1 Antecedentes.

La referencia actual para la elaboración de los Planes de Gobierno está recogida en el documento *Orientaciones para la elaboración de Planes de Gobierno por los Departamentos* de la Secretaría General de Coordinación (SGC en adelante), de fecha 13/04/2010 (en adelante *Orientaciones 2010*)¹.

Con posterioridad, el 5 de julio de 2011, el Gobierno Vasco aprobó la *Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020 (en adelante EDSE 2020)* que se define como una herramienta de carácter transversal para avanzar en un modelo de progreso sostenible que postula por una economía en la que los vínculos entre crecimiento económico, el bienestar social y la preservación de nuestros activos ambientales se enlacen adecuadamente.

Conforme a ese carácter transversal e integrador que se le reconoce define los objetivos de sostenibilidad económica, social y ambiental a los que deben atenerse los Planes de Gobierno y, en general, todas las actuaciones de los órganos de la Administración Pública. En concreto, la EDSE 2020 establece en su capítulo 10 unas directrices para la incorporación de criterios de sostenibilidad en las políticas departamentales. Dicha integración se contempla desde dos perspectivas de alcance diverso:

- En un sentido más amplio, se trata de que los Departamentos *interioricen* e incorporen los criterios de sostenibilidad tanto en sus políticas como en las actividades ordinarias, con reflejo en cuatro ámbitos de la organización (políticas, gobernanza y liderazgo, personas y gestión operativa).
- En un sentido más limitado, se trata de que los Planes identificados como Planes de Gobierno incorporen efectivamente criterios de sostenibilidad.

En este documento se desarrollan las propuestas para cubrir este segundo aspecto, ceñido a la formulación de los Planes de Gobierno elaborados por los Departamentos, que conforman el Calendario de Planes y Actuaciones significativas aprobado por el Consejo de Gobierno. Ello no obsta para que también sirva de orientación y de ayuda para incorporar método y perspectiva de sostenibilidad a cualquier otro plan departamental que vaya a elaborarse, ejecutarse o evaluarse.

El nuevo documento de Orientaciones resultante no introduce más cambios en los aspectos formales y de contenido que los necesarios para incorporar el análisis de la sostenibilidad en cualquiera de sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. Para ello en el anexo se proponen listas de preguntas *de ayuda* a modo *de check-lists*, y, en su caso, criterios para realizar una medición cuantitativa de los impactos previsibles que resulten úti-

¹ Este Documento fue elaborado y distribuido a los Departamentos del Gobierno en cumplimiento de lo previsto en apartado cuarto del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13/04/2010 por el que se aprobó el **“Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno de la IX Legislatura 2009-2013”** que, asimismo, incorporaba el Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación y seguimiento de los Planes y actuaciones significativas del Gobierno, (en adelante, el Procedimiento). La fórmula prevista para las Orientaciones 2010 ponía de manifiesto su carácter ilustrativo y didáctico acerca del proceso planificador y de detalle respecto a los contenidos necesarios de los Planes que el propio Acuerdo establecía.

les como directrices tanto para los Departamentos en la elaboración de sus Planes como para la supervisión que reglamentariamente corresponde a la SGC.

Los puntos de engarce son múltiples:

- ✓ a nivel de los análisis de situación (Diagnóstico, etc.);
- ✓ a nivel de los objetivos que se proponen;
- ✓ a nivel de las Líneas estratégicas y actuaciones clave; y
- ✓ a nivel de los indicadores (de impacto y de seguimiento).

Al igual que las Orientaciones 2010, este documento se concibe como un instrumento de ayuda para mejorar el proceso de elaboración de los planes y estrategias departamentales.

1.2 Ámbito de aplicación de las Orientaciones.

Las Orientaciones 2010 se refieren al procedimiento de elaboración de los Planes de Gobierno incluidos en el Calendario de Planes y Actuaciones significativas sin menoscabo de la deseable aplicación que pudiera tener en cualquier actividad planificadora, no en los aspectos procedimentales formales sino en los conceptuales, máxime si ésta requiere la aprobación del Consejo de Gobierno o la remisión al Parlamento Vasco.

Los Planes de Gobierno, independientemente de que incorporen ese término a su denominación formal, son instrumentos significativos de la Acción de Gobierno, en los que confluye un posicionamiento político comprometido ante la ciudadanía y una relevancia social del correspondiente ámbito sobre el que actúan, por lo que, habida cuenta de su importante grado de compromiso social y político, son elevados al Consejo de Gobierno para su aprobación.

En la práctica, la cualificación de **Plan de Gobierno** viene dada por una declaración positiva del Gobierno al inicio de la Legislatura en la que se definen los Calendarios Legislativo y de Planes y Actuaciones significativas del Gobierno, lo que constituye en sí mismo el primer acto de planificación (priorización, ordenación) de actividades para el período de la Legislatura.

La inclusión o no de un Plan en dicho marco debe responder a un conjunto de características que les otorga una relevancia significativa frente a los restantes Planes y Actuaciones de los Departamentos. A sensu contrario, los restantes "**Planes**", incorporen o no ese término a su denominación formal, no quedan sujetos al procedimiento establecido en el mencionado Acuerdo de Consejo de Gobierno. Sin embargo, resulta deseable, al margen del procedimiento, la aplicación del análisis de sostenibilidad, aunque fuera con carácter básico, con el fin de garantizar un alineamiento con la Estrategia de Desarrollo Sostenible-Ecoeusyadi 2020.

Tampoco resulta aplicable el procedimiento, a los planes que tengan carácter de **ordenación técnica de determinados sectores, particularmente, recursos naturales y territoriales o infraestructuras y que, cuentan con una normativa propia que regula sus contenidos y procedimiento** tales como los incluidos en la normativa de Ordenación del Territorio, planificación hidrológica o similares, así como otros casos específicos como el Plan de Estadística. En la medida en que los primeros comportan una regulación del territorio, quedan sujetos al procedimiento tasado de impacto ambiental con una legislación específica y dirigida a tales instrumentos, que, en cualquier caso, podría ser complementado con el análisis de relevancia de los impactos sociales y económicos previsto en este documento.

Sin embargo, cuando un Plan no incluido en el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas haya de ser remitido al Parlamento por cualquier circunstancia, será preciso que con carácter previo sea puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno². Para ello el Departamento promotor remitirá el correspondiente Plan con una antelación mínima de 30 días a la SGC³.

En todo caso, las pautas para introducir criterios de sostenibilidad son igualmente útiles o aplicables a otros programas, proyectos o iniciativas promovidas por el Gobierno.

1.2.1 Destinatario de las Orientaciones

Estas Orientaciones se plantean como un documento abierto, de carácter práctico, tendente a facilitar a los Departamentos la elaboración de los Planes asegurando, por un lado, la coherencia global de la acción de Gobierno e incorporando, por otro, la perspectiva del cumplimiento de las directrices de sostenibilidad.

Desde una perspectiva complementaria, es un instrumento que marca las pautas que guiarán la actuación de la SGC en el desempeño de su función de supervisión de la coherencia global, y de los distintos departamentos en su función planificadora y de ejecución de sus políticas públicas y, más específicamente, de la Oficina de Desarrollo Sostenible (ODS en adelante) puesta en marcha por disposición de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020⁴.

En última instancia, este documento de Orientaciones es un instrumento para facilitar la mejora continua en la manera de diseñar los planes y las estrategias relevantes de la acción de Gobierno.

² Cfr. el apartado 1.2 del Procedimiento. Corresponde al Consejo de Gobierno ordenar su remisión al Parlamento haciendo constar el tipo de tramitación que se solicita.

³ La correspondiente Propuesta de Acuerdo ante el Consejo de Gobierno se acompañará de los Informes que con carácter general sean exigibles por razón de la intervención de este órgano y la naturaleza del propio Acuerdo y, en particular, el Informe de la Oficina de Control Económico exigido por el artículo 22.1, apartado a) de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

⁴ Conforme al Modelo de Gestión de EcoEuskadi 2020, la Oficina de Desarrollo Sostenible (ODS), se configura como el órgano de coordinación y apoyo al proceso de implementación de la EDSE 2020 bajo el liderazgo del Lehendakari.

La ODS, atendiendo a criterios de simplificación, cooperación interdepartamental y ahorro de recursos estará estructurada de la siguiente forma (el detalle se encuentra en el apartado de "Modelo de Gestión EcoEuskadi 2020", pág. 75 y ss. del Documento <http://www.ecoeuskadi2020.net/pdf/es/EcoEuskadi-Estrategia.pdf>):

- Una Comisión interdepartamental del Gobierno Vasco,
- Una Comisión interinstitucional,
- Una Comisión técnica,
- Una Comisión de Seguimiento,
- Una Secretaría Técnica.

2. PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO.

2.1 Secuencia general: Del planteamiento inicial a la evaluación final.

El proceso para la elaboración de los Planes de Gobierno comienza al inicio de cada legislatura, con la identificación de las prioridades políticas que dan lugar a lo que en la actualidad se denomina Calendario Legislativo y Calendario de Planes de Gobierno y Actuaciones significativas del Gobierno. Esta identificación predetermina el procedimiento a seguir por los planes que por su importancia deben atenerse al procedimiento para la elaboración y posterior aprobación de planes gubernamentales y de análisis de sostenibilidad.

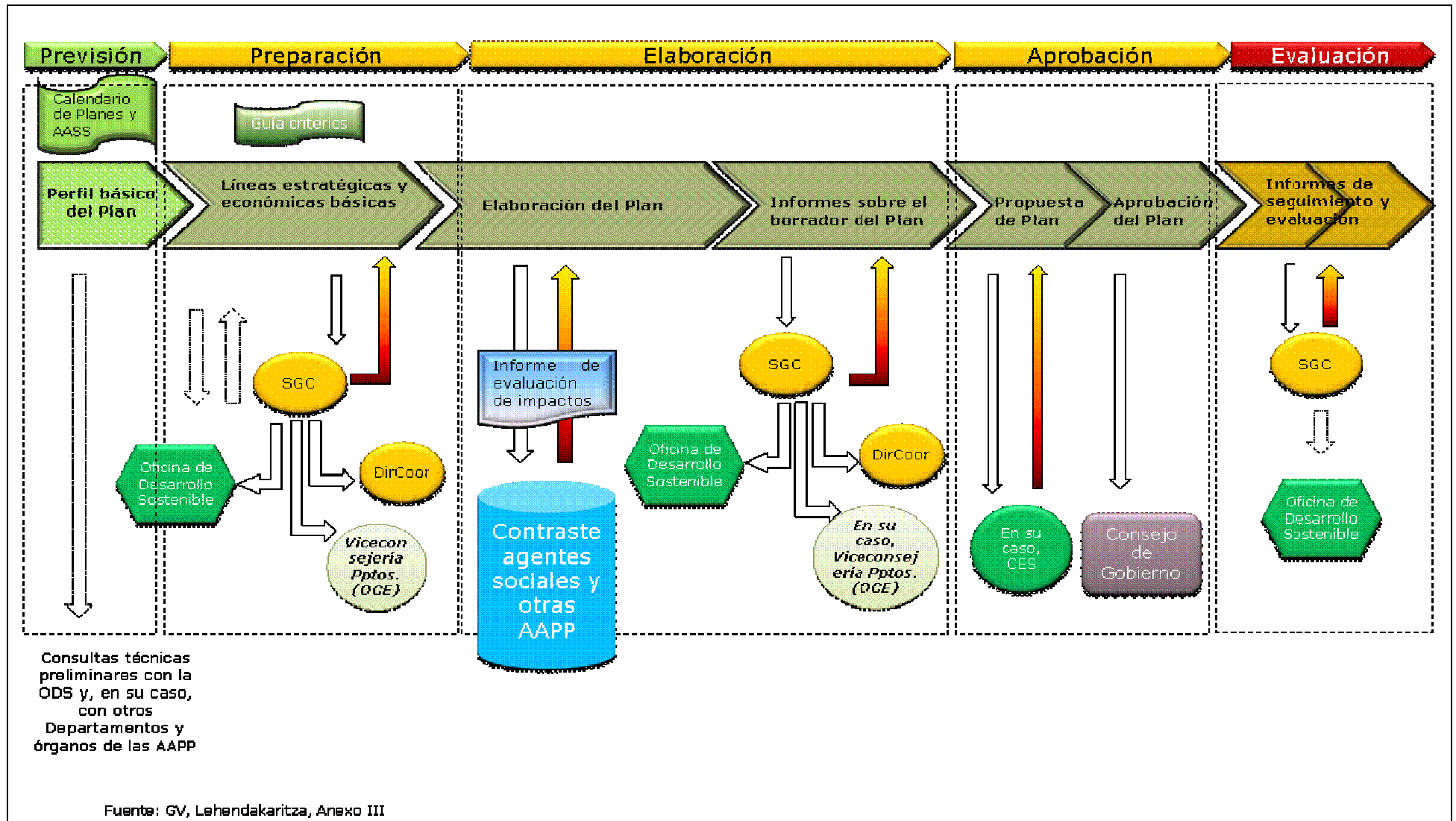
Se trata de un momento único que se sustancia al inicio de cada Legislatura, pero susceptible de ajuste anual con la incorporación de nuevos Planes o proyectos (o más raramente, por el abandono o la retirada de la categoría a una determinada actuación). De este modo se tiene anualmente actualizada la lista de planes relevantes cuya coordinación y seguimiento corresponde a la Secretaría General de Coordinación⁵.

Los Planes seleccionados como Planes de Gobierno seguirán el proceso que se detalla en este documento de Orientaciones y que se representa en la Figura 1. Se distinguen tres períodos bien diferenciados en torno a los cuales se ordena la tarea de coordinación que corresponde a la SGC.

- En primer lugar, la fase de configuración de las **líneas fundamentales del Plan**, que, de acuerdo con el Procedimiento requiere la elaboración del documento de **Líneas Estratégicas y económicas básicas** que debe ser presentado a la SGC para su contraste en el que también participa la Viceconsejería de Presupuestos. El contenido de este documento, que incluye aspectos procesales (mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de los Grupos de interés) y sustantivos (líneas estratégicas y presupuestarias), se indica más adelante, en el apartado 3.2. La SGC formulará las observaciones que considere pertinentes en base a los requisitos de coordinación global de la acción de Gobierno, adquiriendo especial relevancia su alineamiento con los criterios de sostenibilidad fijados en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi. El Departamento promotor deberá *tener en cuenta* las observaciones realizadas justificando en todo caso la decisión que adopte. Resulta coherente que esta fase se acometa al inicio de la Legislatura aunque continúen vigentes los planes relacionados con la materia de que se trate. En todo caso esta fase es la que debe realizarse en primer lugar.

⁵ En cualquier momento de la Legislatura, previo análisis de la situación, pueda iniciarse un procedimiento de incorporación o exclusión, en su caso, de determinados Planes. **El proceso de inclusión de nuevas propuestas al Calendario** conllevará la realización de **las mismas tareas preparatorias** que han sido completadas para los Planes que conforman hoy el Calendario, esto es, el análisis de las prioridades y la cumplimentación de la información básica del Plan. Estos contenidos deberán ser documentados y remitidos a la Secretaría General de Coordinación, para que, al igual que se ha hecho con el Calendario, contraste la valoración efectuada por el Departamento proponente con los parámetros seguidos para la incorporación de Planes en el Calendario de Planes del Gobierno. Cuando se entienda que concurren los elementos caracterizadores como Plan de Gobierno de la propuesta formulada se tramitará la correspondiente Propuesta de Acuerdo para que el Consejo de Gobierno apruebe la incorporación en el Calendario y remisión al Parlamento Vasco. **El proceso de eliminación de propuestas** ya aprobadas en el Calendario conllevará la remisión a la Secretaría General de Coordinación de información documentada para su tramitación al Consejo de Gobierno y posterior comunicación al Parlamento Vasco (Procedimiento, pgs. 2-3).

Figura 1. Proceso de elaboración de los Planes de Gobierno.



- En segundo lugar, la **elaboración del Plan** propiamente dicha, en la que tendrá lugar la participación de otros Agentes de la Administración integrados en grupos de trabajo o grupos de contraste según proceda, y de la ciudadanía y de los grupos de interés que se haya previsto en la fase anterior. Si bien corresponde al Departamento el impulso y avance de los trabajos del Plan, podrá contarse también con apoyo experto, y si se considerara oportuno podrá recabarse el Dictamen del Consejo Económico y Social⁶. Una vez desplegados todos los contenidos del Plan (objetivos, estrategias, actuaciones, recursos presupuestarios previstos) el proceso termina con un segundo ejercicio de contraste con la SGC que emitirá un informe sobre el contenido del Plan. El Departamento promotor, por su parte, podrá adoptar las propuestas o sugerencias de este informe o no, en cuyo caso deberá motivar esta decisión con el propósito de ofrecer al Gobierno los elementos de juicio suficientes en orden a la decisión a adoptar en relación a los términos en los que se aprobará el Plan.
- Finalmente, la **aprobación del Plan** resultante, que corresponde al Consejo de Gobierno, en la que deberá concretarse su sistema de evaluación y seguimiento.

Tal y como establece la ESDE 2020 la Oficina de Desarrollo Sostenible se configura como un órgano de asesoramiento a la SGC y de apoyo a los Departamentos del Gobierno y eventualmente de las Administraciones Forales y Locales que lo soliciten.

Con la puesta en marcha del Plan e iniciada ya su ejecución, se entra en una nueva etapa, de seguimiento y evaluación de las realizaciones en la que el énfasis se pondrá en el aprendizaje a partir de los resultados alcanzados, tanto para la reorientación de las actividades en el período restante de vigencia del plan (evaluaciones intermedias) como de mejora de diseño de los futuros planes que lo sustituyan (evaluación ex post).

En todas estas etapas la intervención de la SGC responde al doble objetivo de (i) establecer unas pautas comunes de trabajo que homogenicen la conformación de los Planes de Gobierno, fortaleciendo sus aspectos metodológicos; y (ii) asegurar la máxima consistencia de las iniciativas de los Departamentos entre sí y su coherencia con las líneas definitorias de la acción de gobierno para la legislatura. Una de estas líneas definitorias se recoge en la ESDE 2020, que en sí misma contiene una visión integradora, interdepartamental e interinstitucional. Por ello, el control de la coherencia de las Iniciativas departamentales con los criterios de sostenibilidad se convierte en un punto de referencia constante a lo largo de todo el proceso.

2.2 Consulta y colaboración con otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los Decretos de “áreas”⁷ delimitan los ámbitos funcionales y el alcance de las competencias de cada Departamento. Sin embargo, raros son los casos en los que pueda decirse que los ámbitos asignados forman comparti-

⁶ De acuerdo con la Ley 9/1997 corresponde al CES emitir dictámenes sobre temas relacionados con la **política económica y social** que el Gobierno somete a su consideración. Dicho dictamen es **preceptivo** en el caso de los proyectos de Ley y de los Decretos que el Gobierno considere *relevantes* a su juicio. En los demás casos el trámite de informe es **opcional**, a juicio del Gobierno. El CES debe emitir informe en el plazo de un mes en el caso de los proyectos de Ley y de quince días en el caso de los Decretos, existiendo un procedimiento de urgencia que recorta los plazos a la mitad sin que en todo caso puedan reducirse a menos de 15 días.

⁷ En la actualidad Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y determinación de funciones y áreas de los mismos.

mentos estancos dentro de un único Departamento. Por eso, desde el mismo momento del lanzamiento de un Plan el Departamento promotor debe buscar la colaboración de otros Departamentos del Gobierno e incluso de otras Administraciones Públicas (Foral, Estatal, municipal) para buscar sinergias. En muchos casos es incluso recomendable propugnar la formación de equipos de trabajo interdepartamentales para incorporar desde un principio distintas perspectivas que deben y pueden ser convergentes en un mismo Plan. En lugar de esperar a *contrastar* puntos de vista en fases ya avanzadas de elaboración del Plan, es deseable que se sistematice la práctica de la consulta temprana y de colaboración con otros Órganos de la Administración⁸ y, en función de los resultados, considerar fórmulas ad hoc para articular la colaboración interinstitucional durante la elaboración del Plan.

Sería altamente deseable que la cuestión se abordara y tuviera reflejo dentro de la fase de elaboración del Calendario de Planes de Gobierno y Acciones Significativas, constituyendo junto con la información previa del Plan lo que podría denominarse la **Hoja de Ruta** del Plan⁹. Tanto para la consulta y colaboración interdepartamental como interinstitucional se incluyen los apartados 3 y 8 del cuestionario previo que se debe completar en la fase previa de elaboración del Calendario.

En todo caso, el planteamiento de colaboración interinstitucional constituye un punto específico del documento de Líneas Estratégicas y Económicas Básicas (*vide infra*), y será objeto de contraste y comentario específico.

2.3 Principios de “Buen Gobierno” en la elaboración de los Planes: Participación de la ciudadanía y de los grupos de interés. Ubicación en la secuencia general del proceso.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, señala que “*cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos...: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*”. Estos principios que son considerados esenciales “*para la instauración de una gobernanza democrática*” adquieren el papel de referente en la actividad general de las Instituciones Públicas del ámbito de la Unión, siendo la Planificación de las Políticas Públicas y, cada una de las fases y actuaciones que se desarrollan en torno a la misma, uno de los ámbitos en los que puede tener una repercusión más relevante la implantación de una Buena Gobernanza y, de los objetivos que a la misma se atribuyen.

Con carácter general la puesta en práctica de los principios enunciados conlleva dar respuesta a aspectos tales como:

- **Apertura**, valorar si se promueve un funcionamiento más abierto mediante la promoción de una comunicación más eficaz y el empleo de un lenguaje accesible al público en general.
- **Participación**, valorar la necesidad y la implicación real de los distintos actores implicados.
- **Responsabilidad**, valorar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y exigencia de explicaciones.
- **Eficacia**, valorar los resultados alcanzados.
- **Coherencia**, valorar si la intervención es adecuada para alcanzar los objetivos y si complementa a otras intervenciones dirigidas al mismo ámbito.

⁸ La consulta y participación de la ciudadanía y de *los Grupos de interés* se aborda en el apartado siguiente.

⁹ Terminología adoptada por la Comisión Europea. De acuerdo con el Procedimiento, los Departamentos deben elaborar una *información básica* que sirva “*para el análisis de la propuesta y para su publicación junto con el Calendario, en aras de fomentar la transparencia de la acción pública*”.

La participación de la ciudadanía y de los grupos de interés contribuye a avanzar en el reforzamiento del sistema democrático, ya que:

- amplía la democracia representativa tradicional, abriendo el aparato institucional, tradicionalmente al servicio del criterio político-representativo, a la ciudadanía habilitándole cauces para intervenir en la configuración de las políticas públicas en sus diferentes fases (esta participación no implica sustituir el criterio técnico-profesional, ni suplantar la representatividad de los órganos políticos y representativos sino que surge en el contexto de reaproximar la ciudadanía al aparato burocrático-institucional),
- supone un encuentro de los ciudadanos y ciudadanas con sus gobernantes en la búsqueda de consenso o solución de conflictos sobre políticas y gestión públicas,
- permite a ésta ejercer mayor control del Gobierno y de los representantes políticos entre uno y otro momento electoral, y estimula a que la gestión pública resulte más transparente.

El salto desde el plano teórico a la concreción material de los cauces de participación en la actividad institucional conlleva salvar dificultades significativas para su materialización, entre las que cabe destacar la identificación de sujetos o agentes con los que se va a establecer un diálogo participativo y el propio método o sistemática que se va a seguir para disponer de una participación real y efectiva a lo largo del proceso de formulación, implementación y evaluación del Plan.

En este sentido, es generalmente aceptado que los mecanismos de concertación de relaciones laborales o productivas integren a estos agentes socioeconómicos, pero en una acepción amplia de solución de conflictos o de procesos políticos de búsqueda de consenso, es más apropiado buscar la implicación de la ciudadanía y luego examinar cómo se puede plasmar dicha implicación, es decir identificar los foros de representación y movilización de la ciudadanía partiendo obviamente de los institucionales.

Dicha participación puede adoptar formas variables en función de la temática de que se trate y es determinada libremente por el Departamento responsable. Una vez que se han multiplicado las experiencias de este tipo, resulta deseable buscar una sistemática común que dé coherencia a la acción de Gobierno, si bien debe reconocerse que no cabe aplicar un corsé rígido y uniforme a todos los Planes.

¿Por qué/para qué consultar?

Las consultas a quienes se van a ver afectados por una nueva política o medida o a quienes tendrán que aplicarlas son esenciales para llegar a propuestas de calidad que resulten creíbles. Las consultas mejoran la eficacia y eficiencia de las medidas, a la par que aumentan la legitimidad de las políticas desde la perspectiva de la ciudadanía y grupos de interés.

¿Qué y cuándo?

Dependiendo de cada caso, la consulta puede referirse a distintos elementos del Plan. La consulta no se debe producir en un único momento puntual sino que debe ser un proceso dinámico que puede exigir varias etapas. La consulta, por tanto, debe preverse al inicio de la elaboración del Plan o al momento anterior a la elaboración de las Líneas estratégicas y económicas básicas y los puntos de vista de la ciudadanía y de los Grupos de interés sobre la propia consulta deben recogerse de manera temprana.

En el diseño del proceso de de la consulta debe identificarse:

- Cuál es su objetivo: por ejemplo, aportar nuevas ideas, recoger datos o validar hipótesis;

- Qué componentes del Plan requieren ser consultados (naturaleza del problema, objetivos y medidas, impactos, comparación entre opciones alternativas, evaluación de costes y beneficios);
- A qué Grupos objetivo se dirigirá: público en general, grupos de interés específicos, instituciones o personas concretas;
- Qué instrumentos de consulta se utilizarán: comités consultivos, grupos expertos, audiciones (*sesiones*) públicas, reuniones *ad hoc*, consultas telemáticas, cuestionarios, grupos focales, seminarios/talleres, etc.;
- Qué momento resulta más adecuado para la(s) consulta(s): Puede tener lugar en varias etapas o momentos del proceso.

Requisitos mínimos de las consultas

Es obvio que la consulta tiene que adaptarse a la peculiaridad de cada Plan de Gobierno, pero existen unos requisitos mínimos a cumplir para que la consulta resulte aceptable¹⁰:

- Aportar documentos claros y concisos que contengan toda la información necesaria para participar en la consulta con recursos para tener una preparación suficiente.
- Evitar ambigüedades en la formulación de los cuestionarios de consulta.
- Incluir a todos los colectivos objetivo relevantes. Responderse a la pregunta: ¿Quiénes se van a ver afectados por las medidas?, ¿Quién tiene que aplicarlas?...
- Dar suficiente publicidad al proceso y escoger los instrumentos apropiados para cada grupo objetivo.
- Dar suficiente tiempo para las respuestas. (Las consultas públicas escritas requieren un plazo mínimo de ocho semanas, pero si la consulta es compleja o delicada puede hacer falta más tiempo -procurando que no incluyan períodos vacacionales-. Las reuniones deben convocarse con un mes de anticipación).
- Dar acuse de recibo a las propuestas de manera colectiva o individual y comunicar motivadamente el devenir –rechazo, matización o aceptación- de las mismas.
- Dar cuenta del resultado del proceso de consulta recogiéndolo en un documento específico que acompañe a la memoria del Plan: Cómo se ha actuado y qué reflejo tienen las opiniones recogidas en los documentos y publicar los resultados en la plataforma *Irekia*.

Incorporar los resultados de forma equilibrada

Es fundamental poder **distincuir entre opinión y evidencia**. No todas las opiniones tienen el mismo peso ni todos los grupos de interés tienen la misma capacidad para expresar sus opiniones. Por ello es difícil que los procedimientos abiertos proporcionen un cuadro suficientemente representativo de la opinión pública. Es preciso hacer un esfuerzo especial para asegurarse que todos los grupos de interés tienen el conocimiento y la capacidad para hacer sus aportaciones, prestando especial cuidado a la existencia de un número bajo de respuestas que correspondan a un espectro limitado de intereses.

Si la consulta se utiliza para obtener datos, deben verificarse los métodos empleados y la robustez de los resultados, recurriendo a métodos como el *benchmarking*, que evalúa el método a través de compararlo con otros utilizados previamente o en otras organizaciones, el *Peer-review* que supone una revisión de la calidad del proceso por uno o más expertos externos al propio proceso o los análisis de sensibilidad que permiten contrastar la variabilidad de los resultados ante pequeños cambios en las variables

En cualquier caso, los procesos participativos no deben desdibujar la responsabilidad de los agentes políticos designados conforme a los cauces institucionales establecidos, los correspondientes ámbitos territoriales de la

¹⁰ Cf. COM (2002) 704 final: *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.*

Administración que promueve la planificación y tampoco la autonomía financiera y presupuestaria que constituye el instrumento indispensable para la consecución de los objetivos programáticos planificados. La necesidad por subrayar la clara delimitación de la responsabilidad que, en todo momento, deben ostentar los representantes políticos queda reforzada en el ámbito de la planificación por cuanto esta actividad entronca con los compromisos adquiridos ante la ciudadanía por los gobernantes democráticamente elegidos.

Un último aspecto que no deja de ser relevante en la promoción de la participación social en la actuación de los poderes públicos es el coste o volumen de recursos que conlleva todo proceso democrático de participación. En este sentido, el proceso de identificación, establecimiento del proceso y desarrollo material implica una disponibilidad de recursos personales, materiales y de tiempo que han de ser valorados. En esta valoración, partiendo de que el fortalecimiento de mecanismos de control democrático tiene un valor superior, puede resultar especialmente significativo la optimización de las estructuras preexistentes (interinstitucionales y con vocación social), la posibilidad de reforzarlas o relanzarlas y la implantación de cauces tecnológicos (tanto aplicados al funcionamiento de esas estructuras preexistentes, como en el diseño de nuevas vías).

En este sentido, la puesta en práctica de los procesos participativos dispone en la actualidad de las plataformas tecnológicas que van consolidándose en el entorno de las webs institucionales para articular vías ágiles y bidireccionales con las que afrontar ese objetivo participativo en el marco de la Gobernanza. Así, cabe citar la plataforma "Irekia" (<http://www.irekia.euskadi.net>) donde existen espacios participativos.

3. ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE GOBIERNO.

3.1 Fase preparatoria del Calendario: Información básica e impactos esperados.

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22/12/2009 sobre acciones preparatorias para elaborar el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno de la IXª Legislatura estableció los criterios de relevancia que permiten evaluar si los Planes tienen el carácter *de Gobierno* o si las Actuaciones tienen un carácter *significativo* que les hace acreedores de ser incluidos en el mismo.

Podemos entender que un Plan es una iniciativa que, conteniendo un conjunto de acciones estructuradas y coherentes en sí mismas dirigidas a satisfacer un fin u objeto definido, aborda el modelo tanto de definición y de medios utilizables como organizativo y gestor de las acciones en una o varias áreas o campos competenciales y que comprende adicionalmente, los métodos de seguimiento, evaluación y adaptación precisos a lo largo del tiempo.

Para llevar a cabo esta valoración de los Planes más relevantes la SGC ha establecido el contenido¹¹ **de información básica** que los Departamentos deben aportar sobre las Iniciativas previstas y que se publican como anexo al Calendario de Planes y al de Actuaciones Significativas de Gobierno.

Tomando en consideración las previsiones de la EDSE 2020, su estructura respondería al esquema siguiente:

1. Objetivos.
2. Antecedentes.
3. Departamentos implicados y razón competencial
4. Incidencia de la actuación:
 - Impactos económicos, sociales y ambientales previsibles.
 - Impacto normativo.
 - Impacto organizativo.
 - Impacto presupuestario y financiero.
 - Otras repercusiones.
 - Incidencia en las relaciones interinstitucionales.
5. Calendario y Fases de tramitación.
6. Plazo de ejecución.
7. Seguimiento y evaluación del Plan.
8. Metodología para la colaboración entre las instituciones intervinientes.
9. Participación de la ciudadanía y los grupos de interés.
10. Difusión del Plan.

¹¹ En el

Recuadro nº 2 del A.2 en el Anexo se incluye una serie de preguntas para ayudar a que los respectivos apartados contemplen específicamente aspectos relacionados con la sostenibilidad.

La información resultante constituye por tanto el punto de partida ideal para **incorporar desde el inicio algunos de los principios de la Gobernanza:**

- a) La visión sobre los impactos esperados de los Planes planteadas sobre la sostenibilidad económica, social y ambiental,
- b) La interrelación y colaboración con otros órganos de la Administración Vasca y otras Administraciones Públicas.
- c) La participación de los grupos de interés y la ciudadanía en general.

Las Fichas dibujan el hilo conductor del proceso hasta la aprobación del Plan por el Consejo de Gobierno. Constituyen lo que se ha denominado *Hoja de ruta* del Plan, que, en el caso del primero, tendrá un primer reflejo en el documento de Líneas Estratégicas y Económicas básicas, y finalmente desembocarán en el propio Plan y sus documentos de soporte.

Se propone incorporar desde este momento una primera reflexión sobre el alcance global del Plan, y en particular sobre su impacto en la sostenibilidad económica, social y ambiental de la sociedad vasca, y sobre su repercusión en la coordinación con otros órganos y administraciones. Su propósito es contribuir a la mejora del diseño final del Plan, para lo que es necesario saber:

- Cuáles son los efectos esperables del Plan en el ámbito económico, social y ambiental.
- Cómo se reparten esos efectos, en las 3 dimensiones, entre los colectivos afectados.
- Si existen conflictos de interés entre cada una de las tres dimensiones y los objetivos del Plan.
- Cómo puede mejorarse el Plan desde la perspectiva de su sostenibilidad.

Para facilitar este proceso de reflexión en el documento anexo se adjunta un cuestionario¹², que quizás resulta demasiado extenso en esta fase inicial de concepción del Plan, pero que puede orientar desde una visión global a los promotores del Plan a identificar de forma somera pero anticipada si puede tener o no relevancia en alguna de las vertientes de la sostenibilidad.

Este sistema de auto-evaluación puede resultar útil también para las actuaciones significativas y para cualquier otro plan departamental o incluso, proyectos o programas de actuación concretos.

La idea implícita en el análisis de impactos es que los planes, al perseguir sus objetivos específicos, no afectan de la misma manera a todos los colectivos y ámbitos geográficos y, con frecuencia, generan otros efectos negativos, por lo que habitualmente surgen conflictos entre beneficiarios y perjudicados. La misión de la evaluación ex ante es identificar cuanto antes estos posibles conflictos, sin negarlos, de modo que se adopte la mejor solución y que las decisiones se adopten de manera transparente, sopesando sus costes y beneficios y su reparto entre diversos colectivos sociales.

El entorno puede verse como un *capital acumulado históricamente* de recursos de tres tipos: económicos, naturales y sociales. Las intervenciones humanas producen transformaciones e intercambios entre unas formas y otras de ese capital. Puede resultar socialmente admisible que, dentro de unos límites, un determinado valor ambiental *se pierda* y *se transforme en mayor* valor económico o social. O a la inversa. Para que estas *transferencias* sean asumibles se requiere que el proceso de valoración de ganancias y pérdidas se realice de manera

¹² Ver Recuadro 3 y siguientes en el A.2 en el Anexo. Adaptado del cuestionario propuesto por la Comisión Europea dentro de su sistema de Evaluación de impactos de las iniciativas comunitarias

transparente, que no se actúe sistemáticamente contra una de las tres dimensiones y que globalmente se produzca un incremento neto de valor.

Ciertamente hay **límites a la sustituibilidad** de las dimensiones porque algunas pérdidas pueden considerarse inadmisibles y no podrían compensarse a cambio de mejoras en las otras dos dimensiones¹³. Son límites de este tipo:

- ✓ El respeto a ciertos **umbrales mínimos** en términos sociales, económicos o ambientales. Incluye normas legales de obligado cumplimiento (por ejemplo, en materia de emisiones), criterios científicos no incorporados todavía a las normas legales (por ejemplo, relativos calentamiento global), derechos sociopolíticos (igualdad de oportunidades, salario mínimo, condiciones de vida dignas, seguridad social o la garantía de derechos humanos o la identidad cultural de minorías étnicas).
- ✓ La **irreversibilidad** de los daños causados por determinadas actuaciones.
- ✓ La **transferencia a futuras generaciones** de cargas que no van acompañadas por los beneficios correspondientes.
- ✓ La **transferencia a otros países** o regiones de la contaminación ambiental o problemas sociales propios.
- ✓ Las situaciones en las que hay **incertidumbre** o riesgos derivados de conocimientos insuficientes o que, siendo de dudosa probabilidad, el daño potencial sea extremadamente elevado.
- ✓ El **deterioro continuado** en áreas que ya están afectadas por problemas agudos de sostenibilidad o en los que, a la vista de las tendencias existentes, los problemas podrían agravarse.

3.2 Documento de Líneas estratégicas y económicas básicas.

3.2.1 Finalidad del documento.

De acuerdo con la planificación realizada al inicio de la Legislatura, y trasladada a las Fichas de información básica, la elaboración de los **Planes de Gobierno** desemboca en un primer hito constituido por el documento denominado **Líneas estratégicas y económicas básicas**, cerrando lo que en el documento de “*Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación y seguimiento y evaluación de Planes y Actuaciones significativas del Gobierno*” (apartado III del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 13 de abril de 2010) se concibe como una **fase de preparación**¹⁴.

Tal y como la propia denominación del documento sugiere, se persigue concretar los rasgos fundamentales del Plan, ya adelantados en las fichas de Información básica, desde una triple perspectiva de:

- Concreción de los problemas identificados y de la demanda social,
- Delimitación de la estrategia y de los impactos esperados, en clave de sostenibilidad y
- Cuantificación económico-presupuestaria del Plan.

¹³ Véase el Recuadro 21 del A.3 en el anexo con criterios específicamente diseñados para tener en cuenta este tipo de límites a la sustituibilidad entre impactos.

¹⁴ Se corresponde con la fase 1 del “Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación y seguimiento y evaluación de Planes y Actuaciones significativas del Gobierno”, que lo denomina precisamente *Elaboración de Líneas estratégicas y económicas básicas*. Las Líneas Estratégicas y económicas básicas ya estaban previstas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de junio de 2006 por el que se aprobó el Documento de Planificación de la Acción de Gobierno de la VIII Legislatura 2005-2009.

El objetivo de esta fase es permitir un **contraste adelantado** de la orientación general del Plan con los elementos clave de la Legislatura y procurar dotar de mayor coherencia interna al conjunto de la actividad gubernamental.

Para alcanzar este objetivo debemos tener en cuenta que las Líneas estratégicas y económicas no son un mero elemento formal previo al Plan definitivo (y, por tanto, no resulta adecuado presentarlo en una fase muy avanzada del Plan con un contenido que sea un mero resumen del mismo); y que tampoco son una declaración de intenciones en la que se presentan únicamente planteamientos muy generales, sin avanzar cuáles van a ser los pilares de la planificación a acometer (algo que corresponde a la fase previa). Ambas visiones vacían de contenido el sentido de la fase preparatoria y dan lugar a **efectos no deseados** como pueden ser:

- ✓ No resaltar elementos que pueden llegar a ser clave del Plan.
- ✓ No posibilitar el contraste y reflexión en torno a la confluencia entre la demanda social, los compromisos programáticos gubernamentales y la perspectiva teórica o técnica.
- ✓ No posibilitar el contraste y reflexión acerca de la conexión con otras políticas de gobierno, o de la articulación institucional.
- ✓ No presentar las alternativas existentes y, por tanto, no evaluarlas o no presentarlas de forma transparente, una cuestión crucial que da sentido a la participación de los grupos de interés y la ciudadanía en general, de modo que el eventual sacrificio en un ámbito (económico, social o ambiental) se justifique en función de las ganancias en otro u otros.
- ✓ Anticipar contenidos que debieran ser madurados y concretados en el proceso de elaboración del Plan (una vez que se disponga de un diagnóstico y análisis del contexto precisos; que se haya propiciado la participación de agentes, instituciones e interesados; que se haya identificado con claridad la bondad de determinadas medidas a abordar, etcétera).
- ✓ Mantener las alternativas adelantadas con el único fin de mostrar una coherencia inicial no suficientemente contrastada y, excluyendo o limitando (por la propia disponibilidad de recursos disponibles) la incorporación de otras perspectivas o alternativas formuladas en la fase de elaboración del Plan.

Por tanto, las Líneas Estratégicas y Económicas básicas deben ser un instrumento programático para una mejor planificación que permita ligar de forma coherente los objetivos estratégicos del Plan con otros objetivos estratégicos del Gobierno (y, en particular, los propios de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020), identificar los puntos clave del problema o demanda social para el contraste social y la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés, y comparar su orientación con las pautas adoptadas en otros ámbitos institucionales (locales, forales, Estatal, de otras Comunidades Autónomas, de la Comunidad Europea, Agencias Internacionales o autoridades regionales de otros miembros de la Unión).

3.2.2 Contenido del documento.

En base a los criterios establecidos en el Procedimiento aprobado por el Gobierno, y partiendo de la Información básica ya preparada en la fase previa, el documento de Líneas estratégicas y económicas básicas puede tener la siguiente estructura:

1. Contexto y antecedentes.

- Concretar, los problemas, demandas o necesidades sociales existentes que se quieren atajar, identificando los colectivos afectados.
- Incorporar los diagnósticos disponibles con referencia expresa a problemas de sostenibilidad económica, social o ambiental.
- Orientaciones generales en las Políticas públicas del entorno general o sectorial específico.

2. Propósito del Plan.

- Encadre con la filosofía del Gobierno expresada en la declaración de la misión y de la visión que el Plan se propone e impregnada desde un principio de la idea de sostenibilidad.
- Ejes estratégicos, como directrices que deben contribuir a mejorar la situación de partida
- Objetivos estratégicos. Especificar su contribución a la EDSE 2020.
- Principales líneas de actuación vinculadas a las líneas estratégicas.

3. Perspectiva de coordinación y colaboración institucional (interdepartamental e interinstitucional).

- Encadre competencial de la intervención.
- Departamentos e instituciones implicados.
- Impacto previsible en otras actuaciones del Gobierno y en actuaciones de otras instituciones. Necesidad u oportunidad de coordinación interdepartamental e interinstitucional.
- Metodología de colaboración propuesta entre las instituciones intervinientes.

4. Análisis preliminar de impacto y su relevancia¹⁵.

- Relevancia de los impactos identificados avanzando la prioridad entre ellos y su justificación, partiendo de la Información básica.
- Propuesta de metodología a seguir y su alcance para el análisis ulterior, en su caso, de los principales impactos detectados.

5. Participación de la ciudadanía y los grupos de interés y comunicación pública.

- Grupos de interés identificados así como personas individuales.
- Aspectos del plan (diagnóstico, objetivos, Líneas estratégicas, Medidas) que se propone someter a procesos de participación y consulta.
- Mecanismos/metodología que se plantea utilizar.
- Acciones de comunicación previstas durante el proceso de elaboración del Plan y a su aprobación.

6. Previsiones presupuestarias.

- Previsión de recursos del Gobierno Vasco anualizados en el periodo planificado, con una cierta división por Departamentos.
- Programas presupuestarios principales afectados.

¹⁵ En la sección 4 se dan directrices específicas para cumplimentar este apartado.

- Programas o líneas subvencionables, de inversión... vigentes relacionados con las Líneas propuestas
- Impacto económico a medio y largo plazo.
- Perspectiva de implicación presupuestaria, en su caso, de otras instituciones.

3.2.3 Informe de la SGC y de la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico

El Documento de Líneas Estratégicas es remitido a la Secretaría General de Coordinación, para que la Dirección de Coordinación (en adelante DC) emita informe y para que solicite a la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico la emisión del informe sobre adecuación de la propuesta al ordenamiento económico y las previsiones presupuestarias.

El informe de la Dirección de Coordinación, analizará la coherencia del documento de Líneas estratégicas y económicas básicas con los contenidos y objetivos establecidos en el Programa Electoral, Programa de gobierno o Acuerdo de investidura; con las políticas que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos (Unión Europea, Estado, CC. AA., etc.); con la planificación general del Gobierno; su ajuste jurídico competencial a la articulación institucional del País Vasco y su coherencia técnica desde el punto de vista metodológico en los aspectos básicos de la planificación. Así mismo, con el apoyo técnico de la Oficina de Desarrollo Sostenible, identificará la:

- ✓ Adecuación de la estrategia a la EDSE 2020.
- ✓ Relevancia de los impactos del Plan sobre la sostenibilidad en su triple vertiente y, en consecuencia, adecuación de las previsiones de análisis en profundidad de los mismos.

Los informes podrán incluir propuestas de tratamiento de los temas indicados.

Los Departamentos promotores a la vista de los Informes emitidos incorporarán las modificaciones oportunas, debiendo motivar de forma expresa y suficiente las razones por las que no hayan acogido alguna de las consideraciones contenidas en los Informes. Las justificaciones emitidas se incorporarán junto a los Informes sobre el Plan en el expediente a fin de que el Consejo de Gobierno adopte el correspondiente Acuerdo una vez se eleve a su aprobación el texto del Plan.

Sin perjuicio de la emisión de ambos informes, con anterioridad a su consideración por el Consejo de Gobierno, deberán ser incluidos en el expediente cuantos otros informes resulten preceptivos conforme a la normativa vigente.

3.3 Estructura y contenido documental de los Planes de Gobierno.

3.3.1 Estructura del Plan

Una vez elaboradas e informadas las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas, el Plan se desarrolla a partir de los planteamientos iniciales y completa su soporte documental sobre la base de los estudios y actividades propuestos en aquéllas (profundización de los diagnósticos iniciales, análisis específicos, cooperación con otros Departamentos y entidades públicas, contraste con los agentes sociales y grupos de interés, etc.).

Cada uno de sus apartados habrá seguido un proceso constructivo en coherencia con los planteamientos iniciales y con la orientación política del Gobierno, así como con el conjunto de factores de carácter técnico que se consideren determinantes para alcanzar los objetivos estratégicos identificados. La aparición de circunstancias no contempladas inicialmente, resultantes de los estudios realizados y, sobre todo, del proceso de contraste y concertación, podrá dar lugar a nuevos planteamientos que afectarán o no a las líneas estratégicas y de actuación inicialmente concebidas, de manera consustancial con el procedimiento de elaboración seguido y que justifican un nuevo ejercicio de contraste con la Secretaría General de Coordinación y eventualmente si se han producido alteraciones presupuestarias con la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico.

En todo caso, la estructura común propuesta para los planes es la siguiente¹⁶:

1. Planteamiento objetivo. Referentes programáticos.

Este primer apartado enlaza con el *Contexto y antecedentes y Propósito del Plan presentados en las Líneas estratégicas y económicas básicas*. En el mismo se debe dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- **Identificación de las fuentes que han propiciado la selección de las demandas o necesidades sociales a cubrir.** Además de la valoración de las demandas procedentes de la propia sociedad han de tenerse presentes los objetivos programáticos del Gobierno y la perspectiva a medio y largo plazo (las consultas puntuales a los miembros de la sociedad, suelen volcarse en problemáticas inmediatas vigentes obviando la perspectiva a medio o largo plazo). Este apartado cabe entroncarlo con una contextualización sociológica (cuyo contenido esencial se ubicará en el diagnóstico de situación).
- **Fin u objetivo programático a alcanzar.** Este fin u objetivo estará relacionado con la denominada "misión" que le corresponde a la Institución y la "visión" que la Institución tiene acerca de lo que debe ser la actividad de los Poderes Públicos en ese ámbito. En este sentido, resultarán relevantes documentos de referencia tales como, declaraciones o manifestaciones programáticas institucionales, discursos pronunciados por los miembros del Gobierno ante el Parlamento, acuerdos adoptados por el Parlamento, comparecencias de los Consejeros y Consejeras ante las Comisiones parlamentarias correspondientes, etcétera.

¹⁶ Aprobada en el apartado 4º del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010. La relación no tiene carácter rígido ni exhaustivo. Pero "en todo caso, estos apartados deberán quedar claramente identificados en los contenidos del Plan".

- **Otros objetivos programáticos complementarios.** Manteniendo como referente los objetivos esenciales de la Acción de Gobierno, procede identificar cuáles de esos otros objetivos pueden verse impulsados significativamente al promover la Actividad gubernamental en el objetivo principal (así, por ejemplo, la planificación de medidas para el empleo, inciden en el logro de objetivos en el ámbito de asuntos sociales, de salud de los trabajadores, u otros). Como elemento de coherencia fundamental, resulta imprescindible que en este apartado se haga una referencia expresa a la contribución del Plan al logro de los objetivos de la EDSE 2020¹⁷.

2. Diagnóstico de situación y contextualización.

El Plan deberá reflejar cuál ha sido **el contexto conforme al que se formulan sus contenidos**. Del acierto del diagnóstico depende la correcta identificación de las problemáticas sobre las que intervenir, su tratamiento hasta la fecha, logros alcanzados, desviaciones y efectos no deseados o no programados. La necesidad de un diagnóstico acertado no impide asumir que su formulación incluirá elementos valorativos y una visión parcial de la realidad, marcada por el ámbito objetivo que el Plan vaya a atender.

Desde un punto de vista operativo el diagnóstico debe contribuir a:

- **Definir el problema:** Señalar los factores económicos, sociales o ambientales que caracterizan la situación de partida, identificando los colectivos afectados, el volumen de población que padece el problema, las características que los identifican del resto de la población, su dimensión territorial y las causas que provocan el problema.
- **Identificar la tipología y volumen necesario de servicios o prestaciones a proveer:** las prestaciones o los servicios que tendrían que utilizar las personas que padecen la problemática (intensidad y frecuencia); la necesidad o no de diferenciar los servicios en función de la gravedad de la problemática.
- **Conocer la necesidad, la demanda y el grado de utilización de lo existente:** las necesidades no cubiertas sobre la demanda existente; la demanda no atendida sobre la necesaria; la demanda no necesaria sobre la atendida; la oferta disponible no utilizada; todo ello en relación con la política en funcionamiento y si se trata de una nueva política, en relación a los datos de que se disponga en otro contexto territorial.

En síntesis, **el diagnóstico debe permitir conocer la razón de ser de la intervención, el problema o situación insatisfactoria que motiva la intervención pública.**

El diagnóstico del Plan, toma como punto de partida el diagnóstico incluido en las Líneas estratégicas y económicas básicas, por lo que se recogerá en el Plan, en coherencia con ese diagnóstico previo, una mayor concreción de información, descendiendo a elementos de situación que permitan identificar actuaciones e indicadores de evolución de la realidad que se desea transformar. Ello no obsta para que, en virtud de las más variadas circunstancias, pueda elaborarse un diagnóstico que se separe del realizado en el momento

¹⁷ En los recuadros 6 y siguientes del A.3 en el anexo se incluye la relación de objetivos estratégicos de la EDSE 2020 y una relación de actuaciones vinculadas.

de confección de las Líneas estratégicas y económicas básicas, siempre y cuando quede suficientemente fundamentado.

Así, el diagnóstico ofrecerá una perspectiva de:

- Contexto **social general y específico del ámbito de actuación** (en este apartado surge la necesidad de poner en contacto el contexto que se enuncia con los determinantes que al respecto se hayan hecho al seleccionar las demandas sociales en el apartado anterior).
- El contexto general apreciará las tendencias globalizadoras e integrará una visión de la realidad del entorno de fuera de Euskadi (en particular, interrelaciones con el Estado y ámbito de la UE).
- **Toma en consideración de las conclusiones y lecciones aprendidas de la evaluación del Plan o Actuaciones anteriormente acometidas**¹⁸. Igualmente, cuando se trate de ámbitos de actuación próximos, cabe incorporar las conclusiones o resultados evaluatorios en otros Planes acometidos en la propia Administración.
- **Disponibilidad de medios humanos y materiales**. Además de conocer la realidad exterior que determina las necesidades sociales a ser satisfechas, se requiere conocer con qué medios y recursos han contado la Administración Pública de la Comunidad Autónoma para atender esos ámbitos. Habida cuenta de la estructura institucional de Euskadi, habrá que tener en cuenta (en consonancia con el marco competencial que se ofrece en el siguiente apartado) los medios y recursos sostenidos y ofrecidos por la Administración Municipal y Foral y, en su caso, por la del Estado.
- Instrumentos habilitados para el conocimiento de la **percepción social** y para propiciar la **participación de la ciudadanía y de los agentes cualificados**, así como la incidencia que haya generado al formular el diagnóstico y las medidas contenidas en el Plan.
- En todo caso, el proceso de diagnóstico deberá regirse conforme a **principios de objetividad y honestidad en la obtención y tratamiento de los datos**. En este sentido, la **riqueza y variedad de fuentes para configurar el diagnóstico** contribuirá a un mayor contraste de posibles realidades. Con esa perspectiva deberán utilizarse diferentes fuentes de información: documentos de investigación social, opiniones de personal experto (gestores/as, políticos/as...), visión o percepción ciudadana al respecto, registros administrativos, fuentes estadísticas que permitan realizar estimaciones indirectas.

3. Delimitación de las áreas de actuación, ámbito competencial y marco jurídico de referencia de funciones.

Conforme a la configuración territorial del Estado, la delimitación competencial formalmente establecida fija el marco y el límite de actuación que corresponde a las diferentes Administraciones Públicas.

Este marco de actuación, además de perfilar la tipología de medidas que vayan a poder adoptarse por la Administración en un ámbito determinado (normativas, de desarrollo, de ejecución), permite vislumbrar la necesidad de promover instrumentos de relación que pueden impulsarse con las demás Administraciones implicadas en el reparto competencial e identificar otros posibles ámbitos competenciales conectados a la hora de intervenir en una determinada política pública.

¹⁸ Téngase en cuenta el contenido del apartado 4. dedicado a la "Evaluación" más adelante.

Aun existiendo un marco jurídico relativamente estable que permite visionar ese reparto competencial en los diferentes niveles territoriales, sigue requiriéndose una estimación expresa acerca del reparto competencial existente que permita acotar adecuadamente una planificación completa respecto a los ámbitos propios y respetuosa con los cometidos que legalmente tengan asignados otros niveles institucionales¹⁹.

La delimitación competencial (no obstante persistir importantes zonas en las que existan diferencias interpretativas) permite obtener una perspectiva más realista de lo que el Plan formulado por la Administración de la Comunidad Autónoma ha de acoger y evidenciar los ámbitos en los que haya de alcanzarse un acuerdo con los demás niveles institucionales implicados.

Este análisis, además de clarificar esos niveles institucionales de competencias, debe atender el propio reparto interno de las áreas de actuación y funciones, a fin de significar el liderazgo del Departamento que ostente las funciones respecto a la materia central objeto de la planificación pública y a identificar los demás sujetos de la estructura interna con los que se requiera un diálogo y colaboración significada, así como la necesidad de coordinarse respecto a políticas concurrentes que aborden.

Conforme a tales consideraciones la Planificación deberá ilustrar:

- **La delimitación de los ámbitos competenciales implicados** (marco interinstitucional, incluyendo Planes o Programas que pudieran haber sido o estar siendo acometidos en el entorno institucional próximo) y **marco jurídico de referencia**.
- **La delimitación funcional en el ámbito interno de la Administración de la Comunidad Autónoma, con el marco jurídico de referencia**. En este apartado, además de la sola identificación de áreas y ámbitos de actuación, procede avanzar en la toma de contacto con los responsables de otros Planes de Gobierno que, respondiendo a otras demandas sociales más o menos próximas, puedan resultar complementarios.
- La necesidad o conveniencia de introducir mecanismos de colaboración y/o coordinación interinstitucional en el ámbito en el que se actúa partiendo, en todo caso, del respeto al marco competencial establecido, con el propósito de evitar la existencia de solapamientos y duplicidades en la ejecución de las políticas públicas.

4. Descripción de escenarios y alternativa de acción seleccionada.

Este análisis, ya adelantado en las Líneas estratégicas y económicas básicas, está estrechamente ligado al Diagnóstico realizado, de forma que atendiendo a la evaluación formulada, la evolución observada y las tendencias detectadas implica avanzar y desarrollar esos referentes a fin de poder intuir y adelantarse a problemáticas futuras y con ello, barajar las posibles medidas que corrijan las situaciones futuras indeseables o potenciar

¹⁹ El carácter relativo de tal marco jurídico, se genera tanto por la existencia en el nivel Estado-Comunidad Autónoma de ámbitos competenciales pendientes de transferir o en los que aún existe un debate acerca de su alcance, como por la aparición de puntos de fricción en la aprobación de Leyes sectoriales y la interpretación de la Ley de Territorios Históricos (puesta en tela de juicio y objeto de previsiones de modificación con cierta frecuencia). En el nivel local, se estima que la aprobación de la Ley Municipal Vasca, incluida en el Calendario de Leyes para la IXª Legislatura (si bien ha estado también prevista en Calendarios de Legislaturas precedentes) contribuirá a ahondar en este nivel institucional.

aquellas otras que se consideren idóneas para preservar y progresar en el bienestar social en una perspectiva de futuro que incorpore a futuras generaciones.

En términos generales, cualquier política pública puede ser concebida como una relación causal: *"Si llevamos a término determinada política (con medidas concretas) solucionaremos o mitigaremos un determinado problema"*, acompañada de otras hipótesis parciales: *"Si disponemos de recursos suficientes, realizamos adecuadamente determinadas actividades, generamos los productos diseñados y provocamos determinados impactos que darán sentido a la intervención"*.

Atendiendo a los cometidos más elementales de la planificación (organizativa y personal) la previsión de escenarios futuros determina la toma de decisión acerca de las medidas a adoptar ya sea para potenciar un objetivo deseado o eliminar o minorar los efectos de situaciones no deseadas.

En la medida que ninguna metodología puede eliminar un margen de incertidumbre e inexactitud por cuanto la toma en consideración de las infinitas variables, tanto internas como externas, resulta imposible (y de alguna manera ineficiente por la dimensión de los recursos requeridos para su tratamiento), el Plan deberá seleccionar las variables que estime más relevantes y, conforme a las mismas, identificar los condicionantes más significativos para alcanzar el objetivo estratégico definido. El conjunto de variables tomadas en consideración propiciarán diversas evoluciones estimadas que, a su vez, permitirán manejar diferentes patrones con los que reconfigurar las medidas de actuación que se incluyan ante la variabilidad de escenarios.

Por otro lado, en este apartado se dará cuenta sucinta del análisis específico del impacto sobre la sostenibilidad económica, social y ambiental de las principales actuaciones del Plan²⁰ y, en su caso, de la selección realizada entre enfoques alternativos.

Conforme a todo lo expuesto, el Plan pondrá de manifiesto:

- **Tendencias** consideradas **predominantes e incidencia sobre los parámetros** ofreciendo los diversos escenarios generados por la mejor o peor evolución de los parámetros y su incidencia en la sostenibilidad a corto, medio y largo plazo de las situaciones o problemática diagnosticadas.
- **Parámetros seleccionados para el diseño de los escenarios de futuro** y la fundamentación de su elección.
- **Evaluación de los impactos esperados** del plan en la triple dimensión económica, social y ambiental.
- **Escenario seleccionado** (considerado predominante o más probable) incorporando la fundamentación de la selección y unos márgenes de oscilación asumibles. El escenario seleccionado incluye parámetros de situación objetivos previstos a fin de determinar el alcance de objetivos y su contraste con los indicadores de cumplimiento que se definan en el planteamiento de evaluación del Plan.

²⁰ Relevancia y estimación. Ver más abajo, apartado 4.

5. Establecimiento de los Ejes estratégicos de actuación y, en su caso, las Líneas de actuación que a cada uno de los ejes se asignan. Elementos de ordenación y sistemática del Plan.

Los ejes estratégicos vendrán determinados por los objetivos buscados y el modo de intervención que el Plan pretende acometer para resolver o mejorar el problema o necesidad identificados. Sobre la base de tales objetivos los ejes estratégicos reflejarán los ámbitos fundamentales de la acción pública. Esta relación impone la concreción de los objetivos estratégicos ligándolos a los contenidos del apartado primero relativo a las necesidades identificadas y el objetivo programático conforme al cual se prioriza la planificación propuesta (constituye otro de los elementos más relevantes adelantados por las Líneas Estratégicas).

Los ejes estratégicos constituirán el armazón o estructura interna en torno a la que se sistematizarán las actuaciones con las que se vayan a abordar las necesidades identificadas, conforme a la previsión de evolución futura por la que se haya optado.

La formulación de los ejes estratégicos requiere como premisa unos objetivos acotados en su número y definidos de forma clara y precisa en su extensión. Conforme a esa premisa, los ejes propuestos evitarán ambigüedades o diversidad de sentidos que dificulten la posterior categorización de actuaciones (esto no impide que, habida cuenta de la diversidad de supuestos, de criterios y la dificultad de un ajuste exacto a las categorías de sistematización se hayan de incorporar mecanismos que permitan vincular las actuaciones propuestas a diferentes ejes, aún cuando deban necesariamente ubicarse en uno de los ejes descritos).

Como estructura sobre la que se soporta la ordenación de los contenidos de acción del Plan se prevén, dos posibles niveles de articulación: los **ejes estratégicos**, ligados a los objetivos del Plan y, las **líneas de actuación**, referidas a la tipología de acciones administrativas a acometer en cada eje.

En la medida en que los objetivos pueden formularse atendiendo a los impactos a corto, medio o largo plazo que se pretendan, los ejes estratégicos pueden incorporar en su estructura la previsión de los impactos que se pretenden en una política pública en los tres niveles:

- impactos a corto plazo directamente vinculados con la intervención (objetivos operativos),
- impactos intermedios que resultan de los anteriores (objetivos específicos) e,
- impactos a largo plazo o finales que son producto de la acumulación de los impactos intermedios (objetivos generales).

Por su parte, **las líneas de actuación vendrán ligadas a tipologías de acciones a abordar por la estructura administrativa** (normativa, de estímulo o fomento, de coordinación interinstitucional, de cooperación con otros agentes, etcétera) pudiendo contemplarse idénticas líneas de actuación para todos los ejes contemplados.

Al plantear los Ejes y las Líneas se resaltarán su concordancia con las líneas de actuación planteadas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Eukadi 2020.

6. Detalle de las acciones a desarrollar ordenadas conforme a los ejes estratégicos propuestos y los instrumentos formales para su implementación.

Constituye el **catálogo completo de acciones** mediante las que se pretenden cumplir los objetivos definidos sobre las necesidades sociales identificadas y de forma coherente con las líneas programáticas que el Gobierno haya comprometido con la ciudadanía.

El **catálogo de acciones se estructurará conforme a los ejes estratégicos propuestos. Internamente**, en cada uno de los ejes, la sistemática seguirá **las Líneas de Actuación que se definan** (o, en su defecto, aplicando a todas los ejes estratégicos una sistemática homogénea atendiendo a la naturaleza de las actuaciones), **mostrándose, asimismo, en un Calendario** en el que se contemplen las fechas previstas para abordar las diferentes actuaciones. Este Calendario guardará coherencia con la programación presupuestaria, la eventual requerida por actuaciones concatenadas (por ejemplo, regulación de ayudas en un ámbito mediante norma de carácter general y posterior convocatorias de las ayudas correspondientes a un periodo).

Las actividades adelantarán una descripción elemental de:

- Los **beneficios que se esperan** detectar como resultado de los productos (impacto a corto plazo) y los cambios fundamentales que se prevé que surjan con el paso de un cierto tiempo (impacto a largo plazo).
- Los **recursos requeridos para llevarlas a término de modo eficiente**, esto es, adecuándose a los recursos disponibles y a los demás medios humanos y materiales asignados al ámbito de actuación que desarrolle la actuación. La determinación y selección de los recursos debe surgir de un proceso de análisis en clave de sostenibilidad.
- La **congruencia de las actuaciones** más allá de la referida a los medios disponibles, esto es, atendiendo a aspectos como su propia viabilidad jurídica y material y, a un realismo en su concepción e implementación acorde con la experiencia de acciones similares abordadas anteriormente.

La relación de actuaciones puede y **debe incorporar las que teniendo un efecto directo e inmediato en los objetivos pretendidos por el correspondiente Plan, se gestionen por Departamentos diferentes al que lidera el Plan**. El Plan de Gobierno debe buscar la integridad en cuanto a la perspectiva de las acciones que se desarrollen en el seno del Gobierno Vasco de cara a alcanzar los objetivos descritos sin renunciar a esa globalidad por razón de la distribución departamental establecida. Esta integridad requiere que la relación interdepartamental, necesaria en todo el proceso de planificación, adquiera especial relevancia en la fase de formulación del Plan e identificación de actuaciones materiales. Estas consideraciones han de tomarse en cuenta así mismo en el caso en que en la ejecución de una actuación se encuentren implicadas diferentes administraciones.

La **perspectiva temporal** de acciones a implementar (en definitiva, el periodo planificado), salvo que exista una previsión legal o la propia naturaleza del ámbito planificado lo demande, en consonancia con la naturaleza política que entraña la planificación de la Acción del Gobierno, **debiera acomodarse al de la correspondiente Legislatura**. En este periodo cabe la del ejercicio completo en el que concluye la Legislatura que permitirá al Gobierno entrante disponer de una herramienta con la que poder encauzar decisiones inmediatas en una visión de no ruptura en la prestación de servicios fundamentales.

Al plantear las Acciones concretas se resaltarán en su caso su concordancia con las directrices establecidas en la EDSE 2020 (EcoEuskadi 2020).

7. Planteamiento subjetivo.- Fórmulas de interrelación interinstitucional y participación de la ciudadanía y de los grupos de interés.

Este apartado viene referido al **marco de relación con los demás sujetos del entorno y la necesidad de articular los cauces que permitan un diálogo fluido** (no solo ágil, sino también con intercambio de posturas) dirigido a resolver diferencias, conflictos o a acordar fórmulas que permitan reforzar el efecto de las actuaciones que se proponen.

Se distinguen **dos bloques por razón de la naturaleza de las entidades susceptibles de relacionarse**. De una parte, el **ámbito público** identificado como "*de interrelación interinstitucional*" y, de otra, el **resto de posibles sujetos con los que interactuar**, en términos generales, la ciudadanía y los grupos de interés.

7.1.- En el ámbito público se produce, a su vez, una distinción entre el ámbito interno y externo. El primero viene referido al marco de relación con el resto de los Departamentos que integran el Gobierno Vasco y, el segundo, con el resto de Administraciones Públicas que en el ejercicio de las competencias que ostentan concurren en los ámbitos de acción del Plan que se aborde.

a) A nivel interno, cabe llegar a la identificación de dependencias concretas para lo que se dispone del Decreto de "*áreas*"²¹ de la correspondiente Legislatura y los Decretos de "*estructura orgánica*" de los diferentes Departamentos. Ello no obstante, no se propugna, particularmente en los "*Planes de Gobierno*", un tratamiento una a una con tales dependencias, sino que, **identificadas las grandes áreas de actuación implicadas deberá ahondarse en el conocimiento de los posibles órganos de encuentro existentes, las labores desempeñadas hasta la fecha en programas concurrentes o que coadyuven a los objetivos estratégicos del Plan y las medidas alineables que hayan sido propuestas en el Calendario legislativo o en el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Departamento**.

Así, sin perjuicio de las relaciones individuales que los diferentes órganos puedan establecer, una vez que se haya avanzado en el conocimiento del resto de los Departamentos, cabe considerar oportuna una puesta en común

²¹ En este momento el Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, 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 por Decreto 20/2009, de 30 de julio, del Lehendakari, de modificación, del anterior.

a nivel de Altos Cargos o titulares de los Departamentos para ajustar y acomodar aspectos puntuales que así lo requieran²².

Dentro del **ámbito interno**, cabe ahondar en el tratamiento de los demás entes de la **Administración institucional o, incluso, del resto de sujetos del Sector Público Vasco** vinculados a otros Departamentos. En este sentido, habida cuenta que en los órganos de gobierno de esas entidades se encuentran con amplias responsabilidades los propios responsables departamentales, se entiende que, en principio, la relación con éstos debiera contemplar, igualmente, el ámbito de funciones de esas otras entidades.

Igualmente, resulta necesario conocer el **entramado orgánico de coordinación interna que se encuentre vigente al formular cada uno de los Planes**, tanto para optimizar las posibilidades de esos órganos creados, precisamente, para optimizar la relación interdepartamental.

b) Ámbito externo. Ese proceso de conocimiento y puesta en valor del entramado organizativo de coordinación, colaboración o cooperación, tiene similar o mayor importancia en el marco interinstitucional por cuanto, los foros existentes, además de conocer el ámbito concreto relativo al Plan que se trate, puede disponer de una perspectiva más amplia tanto en cuanto a otros ámbitos próximos, como respecto a la evolución histórica de las cuestiones.

Esa valoración constituye el **punto de partida esencial en la relación interinstitucional**, de forma que el proceso de Planificación debe asumir como premisa que, sin que exista obstáculo para establecer contactos y reuniones de naturaleza técnica o para alcanzar acuerdos, resulta más idóneo acudir a las estructuras existentes, optimizándolas. Cabe incluso que, advertida alguna limitación o duda acerca de la extensión de facultades, el propio Plan incorpore como medida propia la revisión del marco normativo vigente para consolidar estructuras de coordinación estables que, además de servir a tal objetivo en el marco del correspondiente Plan, sean utilizadas en otras actuaciones fuera del mismo.

7.2.- En lo tocante a la participación de la ciudadanía y los grupos de interés -la denominada "sociedad civil"- en este apartado se reflejarán de manera sucinta²³ la relación de agentes y los instrumentos de comunicación y participación utilizados, poniendo de relieve los resultados que se hayan seguido de la misma en términos de priorización de los problemas y de las propuestas de actuación.

En todo caso, ha de quedar patente que la relación con los agentes públicos y privados constituye una necesidad para que la planificación y las medidas que en su marco se aborden se mantenga actualizada y consiga incorporar con el mayor dinamismo posible un tratamiento adecuado a la evolución de las circunstancias que se alejen del escenario previsto y de las fricciones o conflictos que puedan sobrevenir.

Así las cosas, la planificación, además de requerir una permanente aplicación práctica de las herramientas y cauces de interrelación con los sujetos del entorno que puedan verse implicados por sus cometidos o contribuir a la mejor implementación de las actuaciones previstas, ha de expresar los

²² Todo ello dentro del margen y, precisamente con carácter previo, a las funciones que acerca de la coordinación de la Acción del Gobierno y resolución de conflictos competenciales puedan existir entre los Departamentos que corresponden al Lehendakari, de conformidad al artículo 8 de la Ley 7/1981, de Gobierno.

²³ Es recomendable incluir un anexo o documento independiente que refleje de manera pormenorizada el proceso de consulta y participación y su incidencia final en la formulación del Plan.

mecanismos de coordinación, colaboración y participación empleados hasta la formulación del Plan, los que va a utilizar durante la ejecución del Plan para diseñar un seguimiento con la colaboración-participación de esos sujetos y, finalmente, los que considera idóneos para conformar una evaluación que tome en consideración la visión de esas instituciones y personas, a la que, de forma cualificada dará traslado de los resultados extraídos.

8. Determinación de los recursos económicos contemplados.

La planificación está estrechamente ligada a la disponibilidad y optimización de los recursos existentes. Los recursos económicos (y, estrictamente, la disponibilidad de medios humanos y demás medios materiales se encuentran vinculados a la existencia de recursos económicos) constituyen el mayor condicionante para abordar las Políticas Públicas (resulta obvio que si los recursos económicos fuesen ilimitados la planificación perdería buena parte de su sentido).

La incorporación de la perspectiva económica resulta consustancial a la Planificación dotándole de sentido (una planificación desligada de una perspectiva económica real no pasaría de un mero ejercicio de buena voluntad). Habida cuenta el ciclo ordinario de los presupuestos públicos (ceñidos al ejercicio presupuestario coincidente con el año natural) y la naturaleza de los Planes como previsión a futuro (en principio, ajustada a la Legislatura) los contenidos del Plan, en la medida que no se hayan articulado las herramientas presupuestarias que permitan anclar determinados recursos a acciones concretas a futuro, mantienen esa naturaleza de voluntad política para abordar una problemática y un adelanto de su voluntad de comprometer una cifra concreta de recursos a esas políticas.

Hasta la fecha, no se ha puesto en tela de juicio ese carácter voluntarista por parte del Poder político, manteniéndose la exigibilidad de lo planificado en el ámbito político y sin que consten demandas jurídicas de cumplimiento de lo planificado (acorde con esa naturaleza expuesta de los Planes ajena a su vinculatividad jurídica).

Así las cosas, las previsiones económicas del Plan no exigen descender a cada una de las medidas o actuaciones concretas del mismo que, salvo casos de medidas significativas, pueden agruparse en torno a los ejes estratégicos descritos.

Asimismo, un Plan en cuanto ejercicio de compromiso político, en principio, no debe servir de base para la demanda de recursos extrapresupuestarios, ya que se engarza en la planificación estratégica del Gobierno que es la que sirve para identificar el envolvente financiero de cada política.

La identificación de recursos correspondientes a Departamentos distintos del promotor sólo es factible si así se ha acordado con ellos o si vienen impuestos por norma con rango de Ley, y en todo caso deben diferenciarse de los que prevé para sí el Departamento promotor.

Los recursos de otras instituciones deberán reflejarse de forma diferenciada y, solamente, incorporarse en el montante total cuando se encuentren ya comprometidos mediante el correspondiente instrumento formal.

9. Modelo de gestión del Plan

Este contenido requiere que el Plan diseñe e incorpore el organigrama de gestión del Plan definiendo con claridad los órganos responsables de cada una de las fases que el Plan implica. Habida cuenta que el propio Plan ha tenido un importante recorrido con anterioridad a su formulación y aprobación por el órgano competente, habrá de reflejarse qué órganos han abordado cada una de las fases y actuaciones anteriores, tanto desde un plan estratégico, como ejecutivo.

Una vez haya quedado patente qué órganos hayan intervenido y en qué medida en las actividades previas, el modelo de gestión del Plan habrá de contener la asignación de esas responsabilidades estratégicas y ejecutivas para que una vez se haya aprobado el Plan se implemente conforme a las previsiones del mismo, incluida la participación y el seguimiento a lo largo del periodo planificado y la evaluación y difusión de resultados, una vez concluido tal periodo.

En la configuración del modelo de gestión del Plan ha de tenerse presente la distribución de funciones que se contemple en el Decreto de estructura del Departamento que lidere el Plan, como de los demás Departamentos implicados. Esta toma en consideración, por tratarse de normas jurídicas, tiene un carácter preceptivo e indisponible por los promotores del Plan, debiendo atender, igualmente, la eventual, y cada vez más frecuente, existencia de órganos colegiados con cometidos, más o menos, específicos en cuanto al seguimiento de ciertos Planes (así, el deber de ser informado acerca del seguimiento o la evaluación para que emitan un parecer al respecto).

Las previsiones normativas que puedan existir habrán de conciliarse con la voluntad de los Departamentos por alcanzar de forma ágil y eficaz los objetivos del Plan. A tal efecto, se considera oportuno plantear el *Modelo de Gestión*, sobre la base de las estructuras existentes con el objetivo de optimizar las instancias orgánicas y dependencias existentes y, de no extender la dispersión de funciones creando fórmulas "ad hoc" que se solapan con esas preexistentes y pueden propiciar una visión estanca del ámbito planificado.

Teniendo en cuenta que nos hallamos ante "**Planes de Gobierno**" resulta necesario que el **Modelo de Gestión contemple la intervención del Consejo de Gobierno a lo largo del periodo planificado reconociéndole facultades superiores, tanto relativas al conocimiento de la evolución y seguimiento del Plan, como relativas a su intervención ante una revisión significativa de sus contenidos.** Igualmente, la consideración como Plan de Gobierno conlleva el **traslado al Consejo de Gobierno de la Evaluación del Plan, con sus conclusiones y recomendaciones,** a fin de disponer de un conocimiento suficiente de esos sectores reconocidos como estratégicos y que fundamentaron la inclusión del correspondiente Plan en el Calendario de Planes de la Legislatura.

La necesaria presencia en el Modelo de Gestión del Consejo de Gobierno determina, a su vez, la de la persona titular del Departamento en la medida que, a ésta corresponde elevar los asuntos relativos al Plan ante dicho órgano superior.

Finalmente, no cabe omitir la extendida presencia de "*agentes externos*" a la propia estructura de la Administración que participan en la preparación, dinamización de la participación, redacción, se-

guimiento, evaluación de los Planes promovidos por los diferentes Departamentos del Gobierno (tanto Planes aprobados por el Consejo de Gobierno, como otros Planes departamentales).

Esta actuación se articula, generalmente, mediante contratos públicos (aún cuando en algunos supuestos en los que ha intervenido Universidades u otros sujetos del entorno público se haya acudido a fórmulas colaborativas mediante convenios u otras vías administrativas) y se extiende tanto a fases concretas de un Plan como a, prácticamente, la totalidad de un Plan.

La intervención de estos agentes externos, no supone mermar o difuminar la responsabilidad de la planificación que en su conjunto corresponde a los órganos políticos ni que estos mismos órganos fijen las pautas o bases fundamentales que determinen la orientación política de estos documentos, de forma que su actividad deberá encuadrarse en el ámbito de asesoramiento experto o actividades materiales.

Así, cuando intervengan, el Modelo de Gestión incluirá las menciones a la actividad que hayan desempeñado en las fases previas a la aprobación y las que se prevea atribuirles, designando el órgano de la estructura administrativa bajo cuya dependencia directa vayan a desarrollar su actividad.

10. Sistema de seguimiento y evaluación de los fines u objetivos planeados

El apartado de evaluación ha ido adquiriendo un peso específico significativo en la actuación de los Poderes Públicos. Superada la convicción de que la Acción Pública interesaba exclusivamente a los Responsables Políticos y Gestores Públicos para conocer el grado de éxito de las medidas adoptadas, se ha impuesto la apertura del conocimiento de esa actividad al conjunto de la Sociedad y el valor del análisis de lo ejecutado como referente para una futura toma de decisión. Por otro lado, la evaluación es un requisito ineludible para introducir una dinámica de mejora continua de la planificación. Recuérdese, en efecto, que en el inicio de la elaboración del plan se ha partido de las evaluaciones realizadas de los ejercicios anteriores de planificación

Se le reconoce a la Evaluación de las Políticas Públicas un valor fundamental como referente del grado de cumplimiento de los compromisos políticos formulados y como referente para la toma de decisión por los responsables en proseguir con la prestación de un servicio o actividad pública.

La evaluación requiere contar con un sistema de objetivos e indicadores cuantificable y, por tanto gestionable. Consecuentemente en este apartado final del Plan se incluirá:

- El sistema de indicadores que conforma el *cuadro de mando* que permitirá evaluar los logros del Plan en función de las acciones estipuladas y los recursos destinados a tales efectos.
- El procedimiento y la periodicidad con que se ha de llevar a cabo la evaluación, resultando aconsejable la realización de una evaluación *intermedia* del Plan, a mitad del periodo de vigencia y, necesariamente, una evaluación *ex post*.

La evaluación intermedia resulta aconsejable, ya que pretende hacer posible una reorientación de las actuaciones y de los recursos del Plan dentro de su período de vigencia, en función de posibles cambios de circunstancias que pueden aconsejar un nuevo calibrado de los objetivos, y/o la pertinencia y eficacia observada de las acciones del Plan.

En la sección 5 se ofrece una visión específica y más detallada de la Evaluación de las Políticas Públicas aplicada a la Planificación del Gobierno, bastando recalcar desde este momento, la necesidad de que sea objeto de un tratamiento sistemático y permanente a lo largo de todo el proceso de planificación, esto es, desde la propia concepción del Plan, atendiendo los referentes anteriores existentes, hasta la propia evaluación ex post del Plan desarrollado para propiciar una mejora en la toma de decisiones futuras.

3.3.2 Informe y recomendaciones de la SGC.

El texto se remitirá en forma de documento denominado "*Plan..*" a la Secretaría General de Coordinación quien, **si existieran modificaciones presupuestarias con respecto al Documento de "Líneas estratégicas y económicas básicas del Plan..."** previamente informadas recabará informe de la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico en relación a la adecuación de la propuesta al ordenamiento económico y a las previsiones presupuestarias correspondientes a la proyección temporal del Plan.

Asimismo, recabará de la Dirección de Coordinación para que elabore **un informe** en relación con:

- los contenidos y objetivos establecidos en el Programa Electoral, Programa de gobierno o Acuerdo de investidura.
- las políticas que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos (Unión Europea, Estado, CC. AA., etc.).
- la planificación general del Gobierno, y, en particular, su concordancia con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020, en cuanto al análisis de relevancia y cuantificación de impactos de sostenibilidad económica, social y ambiental, sus objetivos y líneas de actuación, y sus indicadores de evaluación.
- su ajuste jurídico competencial a la articulación institucional del País Vasco, así como los mecanismos de participación ciudadana y de los grupos de interés.
- su coherencia técnica desde el punto de vista metodológico en los aspectos básicos de la Planificación.

La Dirección de Coordinación podrá contar con la Oficina de Desarrollo Sostenible en el análisis de relevancia y cuantificación de impactos de sostenibilidad económica, social y ambiental realizado, la adecuación de las líneas estratégicas y objetivos a las aprobadas en el EDSE 2020 y, la concordancia entre los indicadores y cuadro de mando explicitados en el Plan y los fijados en dicha ESDE 2020.

Los Departamentos promotores a la vista de los Informes emitidos incorporarán las modificaciones oportunas, debiendo motivar de forma expresa y suficiente las razones por las que no se hayan acogido alguna de las consideraciones contenidas en los Informes. Las justificaciones emitidas se incorporarán junto a los Informes sobre el Plan en el expediente a fin de que el Consejo de Gobierno adopte el correspondiente Acuerdo una vez se eleve a su aprobación el texto del Plan.

Sin perjuicio de la emisión de estos informes, con anterioridad a su consideración por el Consejo de Gobierno, deberán ser incluidos en el expediente cuantos otros informes resulten preceptivos conforme a la normativa vigente.

4. INCORPORACIÓN ESPECÍFICA DEL ENFOQUE DE SOSTENIBILIDAD. LA EVALUACIÓN EX ANTE DE IMPACTOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD.

La aprobación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020 implica el compromiso del Gobierno de incorporar a todos sus planes, programas y estrategias la perspectiva del desarrollo sostenible. Tal incorporación no implica “*per se*” la exigencia de requisitos administrativos adicionales sino que se trata de una visión diferente de plantear y analizar las situaciones, los objetivos y los instrumentos, analizando de manera más sostenible las implicaciones sociales, económicas y ambientales de las políticas y actuaciones que se proponen.

Los principios guía de la Estrategia establecen que es función de cada Departamento y Organismo gubernamental realizar el análisis de la sostenibilidad de sus medidas. No obstante, la Oficina de Desarrollo Sostenible puede asesorar a los Departamentos y Organismos gubernamentales, a requerimiento de la SGC, para la realización de dicho análisis, que se inserta dentro de los procedimientos actualmente vigentes para la aprobación de los planes de Gobierno buscando sinergias con ellos, y evitando la superposición de procedimientos.

Los procedimientos de **evaluación ex ante** responden a las siguientes características:

- Se configuran como **procesos iterativos** a desarrollar **junto con** los impulsores del Plan. Debe visualizarse como un proceso de **aprendizaje** cuyo fin último es mejorar la iniciativa en términos de los efectos conjuntos sobre el desarrollo económico, social y ambiental.
- Se conciben como una **herramienta de gestión** del proyecto, con una orientación práctica y efectiva: No es una barrera a superar ni un examen que se haya de aprobar.
- Son procedimientos **flexibles** que admiten una considerable libertad para la adopción de métodos y criterios de análisis, adecuados a la especificidad de cada Plan, pero en el que al mismo tiempo deben seguir una secuencia común de etapas y unos criterios básicos también comunes.
- Son procedimientos **completos** que incluyen tanto enfoques cuantitativos (que con frecuencia resultan difíciles en las fases iniciales de diseño de cualquier *iniciativa*) como cualitativos, para poder capturar la totalidad de los impactos y resultados esperados.
- Y, finalmente, son procedimientos transparentes, en la medida en que sirven para documentar el proceso de elaboración del Plan y justificar las decisiones adoptadas.

La evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales es un proceso iterativo ya que se plantea en cada una de las fases de elaboración del Plan²⁴. Se ha indicado en la sección 3.1. anterior que la información básica del Plan debe incluir una primera reflexión, aunque de forma cualitativa y subjetiva, sobre la incidencia económica, social y ambiental del Plan que sirva para trazar la hoja de ruta para su desarrollo. En esta sección se propone la manera de profundizar en esa reflexión, abordando la valoración de impactos tanto en la fase de preparación (correspondiente a las Líneas estratégicas y económicas básicas) como en la de desarrollo del Plan. Se trata de un proceso continuo, lo que justifica su tratamiento en una única sección. Dicho proceso consta de tres fases sucesivas:

- Una primera fase de **análisis de relevancia**, para estimar la importancia de los impactos esperados sobre los tres ejes de desarrollo y determinar en consecuencia la profundidad (método y procedimiento) del

²⁴ Siguiendo la terminología utilizada en la Figura 1, en las fases de previsión, preparación, de elaboración y de seguimiento del Plan.

análisis subsiguiente. Esta primera fase se corresponde con el trabajo preparatorio de la elaboración del Plan y debe tener cabal reflejo en el documento de *Líneas estratégicas y económicas*.

- Una segunda fase de **medición de impactos** (como mínimo, cualitativa) que cubra la totalidad de los criterios relevantes identificados, explicando su incidencia de manera transparente y la distribución entre distintos colectivos afectados (positiva o negativamente), anticipando los conflictos que pueden surgir por la desigual afección a los aspectos económicos, sociales o ambientales, o por su desigual reparto entre los grupos de interés. Se trata de uno de los estudios que debe realizarse durante la **elaboración del plan** y sus resultados deben estar disponibles con anterioridad a que se lleven a cabo las **actividades de participación o contraste** con la ciudadanía y los grupos de interés para que los conozcan y se pronuncien sobre los mismos.
- La fase final del ejercicio se corresponde con la extracción de **conclusiones** que en base a los impactos previstos lleve a la eventual corrección de algunos de sus elementos (mejora de la contribución del Plan al desarrollo sostenible) o a la incorporación de medidas complementarias para *compensar* los efectos negativos detectados. Si se han analizado los impactos de medidas alternativas, las conclusiones de la evaluación permitirán justificar de manera transparente la selección de la opción globalmente más adecuada. Esta fase justifica la aserción de que la incorporación de los criterios de desarrollo sostenible en un instrumento de mejora del diseño del Plan. Por ende, contribuirá a que sus propuestas sean más fácilmente aceptadas por los grupos de interés.

En el apartado 3.3. Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales del A.3 del anexo se propone una metodología operativa para llevar a cabo de manera sencilla este análisis ampliando los contenidos aquí presentados.

Finalmente, en la sección 5 se contemplará el seguimiento ex post de los impactos sobre la sostenibilidad tanto en los informes intermedios de ejecución previstos como en la evaluación final al término de la aplicación del Plan.

4.1. Análisis preliminar: el análisis de relevancia.

En las *Fichas de Información básica* se habrá obtenido una primera identificación y valoración subjetiva de impactos de resultados de la cual el Departamento promotor cuenta con un primer listado de impactos esperados²⁵. A partir de ahí en la fase preparatoria se debe realizar un análisis de **relevancia** de tales impactos y en base al mismo decidir qué tipo de análisis corresponde para **medir los impactos** en la fase siguiente y contar así con una base más sólida de valoración y toma de decisiones. Lógicamente, la conclusión de que los impactos son poco relevantes supondría la terminación del proceso, sin entrar en mediciones que en ningún caso van a tener trascendencia.

Dado que los Planes del Gobierno comportan con frecuencia un alto número de actuaciones, el análisis de impactos debe realizarse de manera desagregada, centrando el ejercicio en las medidas más relevantes o impactantes.

²⁵ Si no se ha realizado ese ejercicio en la fase previa, pueden utilizarse los cuestionarios propuestos para hacer un primer listado de efectos posibles. Ver Recuadros 3, 4 y 5 del A.2 del anexo. Es posible que aquel primer ejercicio lleve a la conclusión de que la iniciativa carece de impactos apreciables en la sostenibilidad, por lo que carecería de sentido seguir con la metodología de cálculo de impactos en las fases subsiguiente de elaboración de la misma.

El análisis de relevancia puede realizarse de manera sencilla en base a índices de impacto, utilizando un número de criterios más o menos amplio por cada eje de sostenibilidad²⁶, a cada uno de los cuales se asigna un peso relativo. Se obtiene así un *perfil* del Plan (no un valor final absoluto) que pondrá de relieve la existencia de impactos positivos y negativos, susceptible de presentación por medio de una hoja de cálculo.

Si los aspectos son relevantes, será preciso realizar una medición más afinada de los impactos esperados. El análisis de relevancia concluye con una **propuesta de método y alcance**. La medición exigirá métodos tan simples como una hoja de cálculo o estudios minuciosamente detallados con una labor de campo importante para recoger información y una metodología de análisis sumamente sofisticada (modelización, análisis coste-beneficio, etc.). La decisión dependerá de factores tales como:

- ✓ La relevancia de los impactos detectados.
- ✓ El alcance del estudio: si se trata de escoger entre propuestas alternativas el estudio tendrá que ser más detallado, que si se trata únicamente de evaluar el impacto o mejorar el propio diseño del Plan a partir de sus efectos.
- ✓ El desequilibrio entre los impactos que afectan a distintos grupos de interés.
- ✓ La cantidad de información disponible o el coste de conseguir información adicional.

Finalmente, una última cuestión a decidir es quién y cómo lleva a cabo el proceso de análisis, los recursos financieros y personales, y el tiempo disponible para llevarlo a cabo.

- Cada Departamento responsable de su ejecución puede decidir cómo realizar esta evaluación, pudiendo contar con el asesoramiento de la Oficina de Desarrollo Sostenible bajo petición a la Secretaría General de Coordinación.
- La realización del proceso de participación y consulta a los grupos de interés marca el *momento* adecuado para disponer de esos estudios: La documentación generada en el proceso de análisis es un excelente punto de partida para ilustrar a las partes interesadas y que su participación informada sea mucho más provechosa, revalorizando de esa manera la **transparencia** de las decisiones políticas.

4.2. Medición de los impactos²⁷ en la fase de elaboración del Plan.

Se espera que la aplicación del Plan produzca impactos en dos niveles diferentes, que han de identificarse durante la fase de elaboración del Plan:

- Resultados directos esperados tras la aplicación directa del Plan o de sus medidas²⁸, que se concretarán en indicadores de resultado.
- Impactos directos esperados como consecuencia de la aplicación del Plan o de sus medidas y que modifican la situación problemática o deficitaria de partida sobre la que se quería incidir, que se concretarán en indicadores de impacto²⁹.

²⁶ En el Recuadro 19 del A.3 del anexo se propone un modelo concreto, con una lista corta de cinco criterios por eje, ponderaciones subjetivas e *indicadores* de impacto entre un rango de +3 a - 3 que permite llegar de manera sencilla a valores medios ponderados, susceptibles de representación gráfica. La lista de criterios puede extenderse (Recuadro 19 del A.3 del anexo) para incluir otros criterios más acordes con las peculiaridades de cada Iniciativa o incluso introducir criterios complementarios cuando se considere que se rozan los límites tolerables de sustituibilidad entre los tres vectores de sostenibilidad.

²⁷ Esta etapa se corresponde con la fase de elaboración del Plan.

²⁸ Por ejemplo, subvenciones, actividades, kilómetros de carreteras construidas, etc.

Esta actividad puede requerir una gran dedicación, pero resulta imprescindible para acometer posteriormente las fases de evaluación intermedia y ex post sobre la base de estos indicadores. En el contexto de este documento sólo se contempla la realización de valoraciones simples, para las que una hoja de cálculo resulta un instrumento adecuado: Se trata de complementar el análisis de relevancia calculando para los criterios más importantes un número reducido de indicadores cuantitativos apropiados³⁰. Como en el caso del Análisis de relevancia, la ponderación de los indicadores resulta una cuestión delicada pero necesaria para alcanzar un valor sintético para cada criterio.

En general suele ser útil agregar los resultados por ejes de sostenibilidad, lo cual requiere entrar nuevamente en un sistema de ponderación de los resultados individuales. No hay reglas universales y la mejor receta es la transparencia del sistema de ponderación, acompañada con un análisis de sensibilidad (impactos relevantes y conflictos de intereses) que ponga de manifiesto la robustez o variabilidad del resultado final dependiendo de las ponderaciones utilizadas³¹.

4.3. Conclusiones finales.

La medición o la determinación de previsiones sobre impactos deben servir para obtener conclusiones que repercutan en la mejora del Plan.

El ejercicio tiene utilidad igualmente para guiar la realización de estudios de seguimiento y posteriores evaluaciones (evaluaciones intermedias y ex post).

Fundamentalmente el estudio debe permitir identificar cuáles son los impactos relevantes y los posibles conflictos de interés que previsiblemente se producirán y, en consecuencia, rediseñar las actuaciones para (i) reducir los impactos negativos y mejorar el resultado global o (ii) proponer medidas compensatorias dentro del Plan. Si los impactos negativos no pueden ser evitados por razones técnicas o económicas el análisis debe ponerlo claramente de manifiesto. En última instancia, si el diseño del Plan es adecuado para alcanzar los objetivos buscados pero entra en conflicto con alguno de los ejes de sostenibilidad el Departamento promotor deberá plantearse si resulta prudente o aconsejable continuar con la misma.

El vector sacrificado puede ser cualquiera de los tres: la sostenibilidad no es únicamente ni siempre un conflicto entre medio ambiente y desarrollo económico: Un desarrollo positivo en el vector ambiental puede implicar perjuicios desproporcionados de tipo social (la distribución de los costes) o económico.

Pero no hay ninguna fórmula que permita evaluar si las ganancias que se obtienen en un vector compensan adecuadamente las pérdidas en otro de los vectores³². No hay una jerarquía objetiva que permita alcanzar una

²⁹ Por ejemplo., mejora de la competitividad, de la calidad del aire, cambio climático, etc.

³⁰ En este sentido, resulta útil recurrir al Cuadro de Mando y a los indicadores de seguimiento de la ESDE 2020, que se incluyen en las tablas 1 y 2 del A.4 en el anexo. Igualmente la lista de Criterios (Recuadro 19 en el A.3 del anexo) proporciona pistas adecuadas, así como otros indicadores más específicos relacionados con la Iniciativa de que se trate.

³¹ Sistemas más costosos permiten traducir los impactos en términos económicos (recurriendo indudablemente a otro conjunto de hipótesis y juicios de valor).

³² En algunos casos, sin embargo, no cabe admitir la **sustituibilidad** de impactos entre las tres dimensiones: cuando se produzcan daños inadmisibles que no podrían compensarse con mejoras en las otras dos dimensiones, o porque se vulneran niveles mínimos social o legalmente establecidos. En tal caso es preferible utilizar otros criterios complementarios que pongan el énfasis en los aspectos de irreversibilidad de los daños o en la transferencia de las cargas a generaciones futuras. Véase Recuadro 21 del A.3 en el anexo.

resolución *de manera objetiva*: En última instancia las decisiones son políticas. De hecho, el mayor beneficio de este procedimiento radica en la transparencia del proceso: no evita los conflictos pero pone negro sobre blanco cuáles son las opciones y por qué se adopta una resolución u otra.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO.

5.1 Esquema general.

El seguimiento de la planificación de la acción de Gobierno recogida en el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas se realiza a través de:

a) Informes semestrales de seguimiento.

Los Departamentos del Gobierno deberán remitir con **periodicidad semestral** a la Secretaría General de Coordinación, una memoria explicativa sobre el grado de cumplimiento e incidencias en los compromisos establecidos en el Calendario de Planes y Actuaciones significativas. La SGC eleva para su conocimiento al Consejo de Gobierno y su difusión pública.

b) Evaluaciones intermedias

Asimismo con la periodicidad que se establezca en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de aprobación del Plan correspondiente, el Departamento promotor remitirá a la Secretaría General de Coordinación, información de carácter evaluativo de los Planes, en torno a los siguientes aspectos:

- Comportamiento de las actuaciones para determinar la pertinencia de los objetivos considerados.
- La calidad del sistema de gestión y seguimiento que se está aplicando.
- La forma en que los objetivos perseguidos se están consiguiendo.
- Las diferencias respecto de lo esperado.
- La estimación anticipada de los resultados finales.
- Diferencias observadas en el impacto del plan sobre las condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental en relación con las evaluaciones ex ante.

En la evaluación intermedia se tendrán en cuenta las conclusiones del **Informe anual de Desarrollo Sostenible** que anualmente elaborará la Oficina de Desarrollo Sostenible en la medida en que resulten pertinentes para el ámbito sectorial de que se trate. Dicho informe anual evalúa no sólo el grado de avance de la implementación de las actuaciones incluidas en la Estrategia - destacando lo que se consideren *buenas prácticas* – sino también el grado de **integración** de los criterios de sostenibilidad en las políticas departamentales sectoriales, así como un análisis de frenos u obstáculos y propuestas de mejora.

c) Evaluación ex-post

Al término del Plan se realizará una evaluación que permita conocer el alcance e impacto de las políticas públicas implementadas a través de los mismos.

La evaluación tiene como misión:

1. Proporcionar información adecuada a los responsables en la toma de decisión, configuración y gestión de las Administraciones Públicas para incorporar cambios en las políticas públicas desarrolladas con el fin de alcanzar los objetivos predefinidos y,
2. Poner en conocimiento y posibilitar el pronunciamiento de los agentes económicos, sociales y la ciudadanía en general, del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos y expectativas generadas por los poderes públicos en la labor desarrollada.

Con esa perspectiva la Evaluación ex-post que se desarrolle deberá contener un juicio sobre:

- El éxito o fracaso de la intervención desarrollada.
- Aciertos, errores y ausencias de la estrategia diseñada.
- Su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante.
- Su eficacia y eficiencia.
- La adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento aplicados.
- Los resultados e impactos logrados, evidenciando los efectos no previstos inicialmente.
- El impacto del plan sobre las condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental³³.
- Se anticiparán líneas estratégicas y económicas a desarrollar para una siguiente intervención.
- Una propuesta con las correcciones necesarias para su abordaje en un Plan posterior.

Al igual que en la evaluación intermedia, en las evaluaciones ex-post se tendrán también en cuenta las conclusiones del **Informe anual de Desarrollo Sostenible** sobre el grado de avance de las actuaciones incluidas en la Estrategia que correspondan al ámbito del Plan de Gobierno, sobre el grado de **integración** de los criterios de sostenibilidad en las políticas del Departamento en cuestión, y sobre los frenos, obstáculos y propuestas de mejora identificados.

El documento de evaluación deberá ser remitido durante el ejercicio siguiente al de finalización del Plan a la Secretaría General de Coordinación. Salvo en el caso de que al plan le siga inmediatamente otro por un nuevo periodo temporal.

El documento de evaluación ex-post de todos los Planes de Gobierno, previo informe de la Dirección de Coordinación, será elevado al Consejo de Gobierno para su conocimiento y su remisión al Parlamento.

5.2 Implementación de la Evaluación en la Planificación del Gobierno.

5.2.1 Condiciones de evaluabilidad.

La experiencia muestra que muchas veces la evaluación no es posible si no se dan determinadas condiciones de evaluabilidad, por ello, antes de emprender una evaluación, hay que garantizar:

³³ En el caso de los planes que no realizaron en su momento análisis de relevancia y evaluaciones de impacto económico, social y ambiental de sus principales medidas (por ser anteriores a la EDSE 2020) deberán realizarlas con ocasión de esta evaluación ex-post siguiendo el mismo procedimiento de medición de impactos previsto para el proceso de elaboración del Plan.

- **Claridad en la intencionalidad** de la intervención que será evaluada. Resulta evidente que la calidad del diagnóstico, la correcta definición de objetivos y la coherencia de la estrategia de intervención son factores condicionantes de la evaluabilidad, esto es, todo aquello referido a la calidad del diseño, programación y planificación de la intervención.
- **Indicadores mensurables suficientes.** La correcta vinculación de los indicadores con los objetivos planteados y su definición de modo cuantificable y medible es condición básica para la evaluación.
- **Fuentes de información evaluables y fiables.** La calidad del sistema de información y de seguimiento condicionará la calidad de los resultados obtenidos en el proceso evaluador.
- **Que no exista ningún factor que interfiera con un proceso de evaluación imparcial.** La implicación del personal relacionado con la intervención, y los elementos facilitadores del contexto político e institucional son determinantes.
- Que se enjuicie la viabilidad de que un evaluador, utilizando **métodos y técnicas de evaluación adecuadas**, en el tiempo estipulado y a un coste compatible con las restricciones existentes, sea capaz de responder a las preguntas de evaluación con una alta probabilidad de alcanzar conclusiones útiles. Los recursos previstos para la evaluación deben ser adecuados y suficientes.
- Que se tome en consideración la **probabilidad de que la información que ofrezca la evaluación sea utilizada.** No debe menospreciarse la posibilidad de uso, influencia y comunicación de los resultados de la evaluación.

La Secretaría General de Coordinación, en colaboración con los Departamentos implicados, promoverá la implantación de mecanismos y procesos que faciliten el acceso de la ciudadanía y los grupos de acerca de la evaluación de la planificación que se genere. A tal fin, se utilizarán, preferentemente, las herramientas de información y comunicación ya existentes, así como los espacios colaborativos que pudieran constituirse.

En este sentido y para todo el proceso evaluatorio se ha puesto a disposición de toda la organización la Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco que puede descargarse en http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48coorcont/es/contenidos/noticia/coordinacion/es_evaluacion/evaluacion.html o en <http://jakina/o53VisualizadorWar/o53vispagina.jsp?cod=24985&lenguaje=1&por=1>

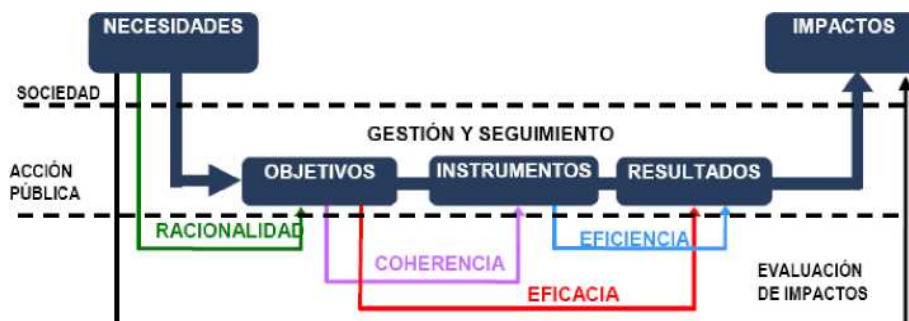
5.2.2 Enfoque y principios rectores.

La Evaluación en el proceso de Planificación, es una consecuencia directa y una necesidad derivada de adoptar una concepción de la Planificación como un proceso extenso (diríase continuo) que abarca tanto, la propia concepción inicial del proceso planificador, como la necesidad de conocer sus resultados y la oportunidad de corregir o reorientar las medidas adoptadas.

El establecimiento de un método evaluatorio resulta una tarea especialmente compleja por cuanto no le son ajenas las circunstancias singulares de cada supuesto como la materia a planificar, su delimitación en el tiempo, los recursos puestos a su disposición y la magnitud de la apuesta estratégica.

Ello no obstante, si cabe plantear un esquema básico que permita una aproximación integral de la evaluación estratégica que, aún pudiendo parecer obvio, su visualización puede facilitar su encaje en el proceso planificador:

Figura 2. Aproximación integral de la evaluación



Fuente: Plante (1991), citado por Osuna y Márquez (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. IDR. Sevilla.

Sobre este esquema se reproducirían, si bien aplicados a los resultados y demás circunstancias sobrevenidas en el proceso y desarrollo del correspondiente Plan, las cuestiones relativas a los Principios que para un avance en el Buen Gobierno fueron propuestos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea.

En tal sentido, los procesos evaluatorios que se contemplen habrán de contemplar esos principios conforme a la perspectiva ex-post que corresponde a la evaluación, cabiendo incluir otros principios esenciales para configurar una visión completa que refuerce el valor de la Evaluación que se proponga y acometa:

- **Impacto**, valorando el impacto global del Plan en relación con sus objetivos y sobre las condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental, sus efectos deseados y los no deseados.
- **Satisfacción**, valorando el grado de satisfacción de los actores implicados con la intervención (órganos políticos responsables, gestores, sujetos beneficiarios, otras instituciones involucradas).
- **Eficacia**, valorando los resultados alcanzados respecto a los objetivos estratégicos establecidos.
- **Eficiencia**, valorando si los recursos temporales, presupuestarios, técnicos y humanos han sido suficientes y ajustados a las previsiones efectuadas.
- **Pertinencia**, valorando si los objetivos eran realistas, alcanzables y medibles, conforme a los recursos disponibles y los efectivamente empleados.
- **Coherencia**, valorando si el diseño de la intervención ha sido adecuado para alcanzar los objetivos y si ha sido complementado o ha complementado a otras intervenciones del mismo ámbito u otros próximos.
- **Cobertura**, valorando si los mecanismos para acceder a la población objetivo han sido acertados y, su posible desvío o ampliación a otros colectivos finalmente atendidos.
- **Permanencia**, valorando la necesidad y viabilidad de que los efectos y cambios producidos se mantengan en el tiempo y si deben reformularse las políticas o paralizarse.
- **Apertura**, valorando si se ha llegado a alcanzar un funcionamiento más abierto con una comunicación más eficaz y un lenguaje realmente accesible al público en general.
- **Participación**, valorando la implicación real de los distintos actores implicados, la aceptación del proceso seguido y la incidencia de las aportaciones efectuadas en la toma de decisión y los resultados obtenidos.
- **Responsabilidad**, valorando el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas y exigencia de explicaciones que se hubiesen establecido.

5.2.3 Gestión de la evaluación. Fases.

La evaluación en el marco de gestión de un Plan debe hacerse en paralelo a las tres fases de preparación, puesta en marcha y finalización que, no pueden posponerse en su totalidad a la conclusión del Plan objeto de evaluación sino que debe discurrir y adaptarse al propio Plan de forma acorde a su propia evolución e implementación:

- **Periodo de preparación de la evaluación.**

Antes de abordar el desarrollo del proceso de evaluación, debe fijarse claramente el objeto de evaluación, las motivaciones o razones que la impulsan y los objetivos y resultados pretendidos. Deben responderse a las siguientes preguntas: ¿Por qué evaluar?, ¿Qué evaluar?, ¿Para qué evaluar?, ¿Cómo evaluar?, etc.

La concreción de estos extremos permitirá poder ajustar el Plan de Trabajo posterior y disponer de unos referentes para concretar el coste del proceso evaluatorio. Este aspecto no puede desvincularse del proceso preparatorio de la evaluación de forma que, no obstante la procedencia y relevancia del proceso evaluatorio transforme a éste en un fin en sí mismo olvidando su carácter instrumental respecto al objetivo final de mejorar la calidad de vida ciudadana. De alguna manera hay que valorar y equilibrar el coste-beneficio que reporta el proceso evaluador, asumiendo que con los recursos asignados a este proceso se renuncia a abordar medidas concretas.

En la valoración acerca de si una determinada evaluación puede llevarse a cabo (en cuanto a la determinación de la disponibilidad de recursos necesarios, grado de aceptación y colaboración de los agentes implicados, tiempo disponible...etc.) es recomendable identificar el tipo de evaluación que quiere ponerse en marcha, las técnicas de recopilación y análisis previstas, así como la estimación del presupuesto y plazos de evaluación; esto es, cómo va a realizarse el proceso de evaluación, información sin la cual no es posible responder a la pregunta: "*¿es posible evaluar?*".

Un aspecto que no debe dejar de tomarse en consideración al formularse estas cuestiones previas en torno a la propia viabilidad de la evaluación es el referido al coste de la evaluación. La valoración de este extremo resulta un imponderable para reafirmar la condición del proceso evaluatorio de realmente ser útil. La reflexión en torno a este aspecto, mayormente, ha de marcarse como meta establecer un equilibrio adecuado entre la naturaleza, dimensión y recursos empleados por el Plan o actuación sometida a evaluación y el propio coste de esta evaluación.

El equilibrio supone ajustar la dimensión de la labor evaluatoria a la repercusión y relevancia del Plan o actuación, para lo que, una vez más la perspectiva de una economía de escala aplicada al proceso evaluatorio puede permitir obtener en un mismo proceso diversas informaciones aplicables a varias actividades o Planes y, reutilizar una misma información en varios procesos evaluatorios. Esta posibilidad, previamente enjuiciada, además de un cauce de optimización de los recursos asignados al proceso evaluatorio, puede permitir ganar en coherencia respecto a los datos manejados en diferentes ámbitos.

- **Planificación de la evaluación y puesta en marcha**

Superada la cuestión respecto a la conveniencia de proceder a la evaluación de la intervención seleccionada, habrá que preguntarse "*¿quién evalúa?*". Para ello hay que discernir y configurar previamente las condiciones técnicas que guiarán el proceso y bajo las que se seleccionará al equipo evaluador (identificando los miembros

de la organización que aborden esta labor y, en su caso, las necesidades externas a ser satisfechas con medios ajenos).

De manera previa a la puesta en marcha del propio proceso evaluatorio, se entiende necesario establecer mecanismos y los medios necesarios para comunicar y difundir la existencia del proceso de evaluación, de forma que el conjunto de agentes participantes e implicados, sean conscientes de su existencia, de su inicio, de sus propios objetivos y, así, pueda contarse con una colaboración más activa durante su despliegue.

Se requiere, por tanto, una estrategia de comunicación y difusión que resulte ágil a nivel interno y externo y, que, ya desde el propio inicio del itinerario, motive una participación activa por los agentes identificados "clave" en la evaluación que pretende realizarse.

Esta estrategia de comunicación se mantiene durante el proceso de evaluación y llega hasta el momento en el que, una vez emitidas las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, ha de propiciarse la comunicación y difusión de las mismas, con la intención de poner en valor la utilidad del proceso y favorecer la posterior reflexión y toma de decisiones sobre la intervención evaluada.

- **Finalización del proceso de Evaluación.**

Aún cuando pueda tratarse de una cuestión que surja en la fase final del proceso de evaluación la pregunta acerca de "*¿qué hacer para incorporar las recomendaciones de la evaluación?*", es desde la perspectiva prospectiva y estratégica que se ha dado a la evaluación la más importante para dotar de una utilidad práctica y visible al proceso efectuado. A partir de la respuesta a esta pregunta se pasará a la configuración de un programa de mejora y al establecimiento de los mecanismos e instrumentos necesarios para su despliegue y aplicación. Este es el momento de comenzar de nuevo un proceso de planificación estratégica.

En el apartado A.5 del anexo se incorpora un modelo de ficha de **Resumen Ejecutivo de la Evaluación** que puede emplearse para documentar la evaluación realizada.

ANEXO

MANUAL PARA LA INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

INTRODUCCIÓN: Visión general del proceso.

Este anexo incluye directrices y elementos de apoyo prácticos para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en los planes de Gobierno, adaptadas al planteamiento realizado en el documento *Orientaciones para la elaboración de Planes de Gobierno por los Departamentos*. Nada impide, sin embargo, que se apliquen igualmente a otros planes o proyectos de la Administración que no tengan dicho rango. Al igual que en el documento de *Orientaciones*, se ha seguido un criterio de sencillez en la introducción de los criterios, primando las evaluaciones subjetivas sobre los procedimientos de cálculo sofisticado. Eso es así por un doble motivo: (i) Porque los métodos sofisticados son más aplicables a proyectos (de inversión, etc.) que a documentos con el grado de conceptualización de los Planes de Gobierno; (ii) y por otro, para no introducir costes desproporcionados en los procesos de tramitación de las normas.

El documento está organizado en función de cuatro hitos del proceso de elaboración de los Planes:

- La planificación del calendario de Planes del Gobierno.
- El Documento de avance (Líneas estratégicas y económicas básicas).
- La elaboración del Documento del Plan propiamente dicho.
- El seguimiento y evaluación ex post del Plan.

La incorporación de criterios de sostenibilidad avanza de la misma manera que el Documento del Plan:

- Se apunta cuando se plantea llevar a cabo el Plan.
- Se esboza cuando se trazan las líneas básicas del Plan.
- Se desarrollan y valoran los efectos en el proceso de elaboración y contraste del Plan.
- Se hace un seguimiento y se evalúan los resultados a medida que el Plan se implementa (evaluaciones intermedia y final).

En los tres primeros hitos se trata de una evaluación ex ante, sobre los efectos previstos. En el último se trata de una evaluación ex post, sobre los efectos producidos. La evaluación en los tres primeros tiene por objeto diseñar la mejor norma posible. Con el último, se busca identificar lecciones aprendidas de cara a una eventual repetición del Plan dentro de un contexto de evaluación general de sus efectos.

Criterios de sostenibilidad.

Los criterios de sostenibilidad además de analizar los impactos económicos, sociales y ambientales, tratan también de cómo se han de elaborar los Planes y, en concreto:

- De la forma en la que los distintos Órganos de las Administraciones Públicas toman parte y se coordinan en el proceso de diseño, en función de las competencias compartidas o de la incidencia que puede tener el Plan en su ámbito de competencias.
- De la forma en que se cuenta con la opinión de los grupos de interés, esto es, los distintos agentes socioeconómicos afectados por el Plan o de la sociedad en general, o cómo se les da participación en su elaboración, con objeto de adecuarla para un mejor logro de los objetivos declarados y, también, para una valoración más ajustada de los posibles efectos o impactos negativos en algunos de los colectivos afectados.

Por eso en el apartado A.1 se hace una revisión de cuáles son los criterios de sostenibilidad, recurriendo a los planteamientos recogidos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020.

Planificación del Calendario de Planes de Gobierno.

En el apartado A.2 se propone una ficha de trabajo (Recuadro nº 2) para condensar la información básica que debe recogerse como parte del proceso de elaboración del Calendario de Planes de Gobierno. La ficha incluye una serie de preguntas para ayudar a identificar aspectos relevantes del proceso de elaboración de los Planes, entre los que se destaca la identificación del problema o tema que se quiere tratar, la previsión de colaboración interinstitucional y participación de los agentes sociales, y una primera estimación de los posibles impactos económicos, sociales y ambientales del Plan.

Para facilitar la identificación de estos impactos económicos, ambientales y sociales se incluyen tres listados de preguntas (Recuadro 3 y siguientes del apartado A.2) cuyo objetivo es facilitar la reflexión sobre los posibles impactos. Dependiendo del tipo de Plan, gran parte de las preguntas podrá no ser aplicable.

El equipo responsable debe en este punto extraer sus primeras conclusiones sobre la complejidad del Plan y sobre la conveniencia de plantear mecanismos de colaboración con otros Departamentos y Administraciones Públicas, la identificación de los grupos de interés y los instrumentos de participación que resulta aconsejable utilizar.

La ficha permite abrir un primer diálogo con la Secretaría General de Coordinación, del que se obtendrá como conclusión la inclusión o no del Plan en el Calendario de Planes de Gobierno.

Documento de avance: Líneas estratégicas y económicas básicas.

En el apartado A.3 se incluye el guión del Documento de avance del Plan (Líneas estratégicas y económicas básicas) y se aportan directrices y recomendaciones para la incorporación de criterios de sostenibilidad al mismo. Se trata, obviamente, de desplegar los contenidos apuntados en la Ficha Básica. Como entonces, se trata de concretar las previsiones en tres ámbitos:

- Impacto económico, social y ambiental.
- Instrumentos de coordinación con otros Departamentos y Administraciones Públicas.
- Instancias de participación de los grupos de interés y sociedad en general.

La extensión del análisis estará en consonancia con la valoración previa realizada en la fase de planificación.

Puesto que en esta fase se avanza ya las principales líneas estratégicas o de acción que contendrá el Plan, resulta pertinente plantearse la conveniencia, como procedimiento, de considerar varias alternativas a trabajar paralelamente, en función de cuyos méritos relativos y de las opiniones de los grupos de interés el equipo promotor se decantará por la opción óptima o simplemente preferible.

Por ello a lo largo de las fichas del documento aparecen referencias a la posibilidad de analizar varios cursos de acción. Desde la perspectiva de la sostenibilidad ésta es una cuestión importante. De hecho, sólo si se contemplan varias alternativas el proceso de evaluación *ex ante* rinde todos sus frutos, ya que permite valorar varias alternativas, explicitar sus pros y contras y seleccionar la más favorable, poniendo claramente de manifiesto las razones que abogan por esa opción versus las restantes. Obviamente, esto supone que el trabajo de preparación del Plan sea más complejo. También es obvio añadir que sólo resulta recomendable cuando en el primer planteamiento se ha puesto de manifiesto que existen o pueden existir impactos relevantes, posiciones encontradas o un reparto desigual de beneficios y cargas entre grupos de interés, grupos sociales o territorios.

En el mismo apartado se entra con más detalle sobre dos puntos del Documento de avance:

- a) Los **objetivos** del Plan: El Departamento promotor debe precisar el encaje de los objetivos específicos del Plan con los Objetivos de la EDSE 2020, es decir, de qué modo contribuyen al objetivo genérico de la sostenibilidad. Para facilitar la respuesta se ha transcrito en el documento (apartado 3.2 del A.3) una serie de preguntas guía para cada uno de los nueve objetivos (Recuadro 6 y siguientes) y de los cuatro *focos transversales* (Recuadro 15 y siguientes).
- b) Los impactos económicos, sociales y ambientales: Dada la tipología de Iniciativas en consideración, en el apartado 3.3 se propone un método sencillo basado en evaluar cada uno de los tres tipos de impacto en base a un número reducido de **criterios**, cuantificando el efecto esperado sobre cada uno de ellos con un parámetro *subjetivo* de **importancia** (por ejemplo, de -3 a +3) y calculando el impacto medio por eje según el peso que se atribuye al criterio. A pesar de su aparente subjetividad, este método llevado a cabo de forma rigurosa y sistemática tiene la virtud de, sin gran coste, *desmenuzar* la previsión de impactos, eventualmente justificar una decisión entre varias opciones y permitir una evaluación posterior *ex post*.

La lista de criterios puede ser muy amplia y variable, según el tipo de Iniciativas que se contemple. En este documento se presenta una lista *corta* de cinco criterios por eje (Recuadro 19 del A.3), pero son fácilmente imaginables listas más largas. El método tiene la ventaja de que se puede instrumentar en una hoja de cálculo y trasladar a un gráfico el valor medio esperado en cada uno de los tres ejes³⁴.

El resultado de este ejercicio permite que el equipo promotor alcance una conclusión sobre la existencia de impactos relevantes (y de qué tipo) y, por tanto, sobre la conveniencia de entrar o no en un análisis de mayor profundidad que ya sería abordado en la fase siguiente, de desarrollo del Plan, con un estudio específico de impactos. Ello servirá también para identificar la contribución del Plan a los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020.

Para la elaboración del este Documento de Líneas estratégicas y sus aspectos relativos a la sostenibilidad puede contarse con el asesoramiento de la Secretaría General de Coordinación, quien se apoyará en la Oficina de Desarrollo Sostenible para alcanzar posiciones comunes en torno a la adecuada integración del Plan en relación con

³⁴ Está disponible una hoja Excell elaborada para la Oficina Federal suiza de Desarrollo Espacial (ARE).

la ESDE 2020, la contribución a sus objetivos, los instrumentos de coordinación y concertación previstos, y el tipo de estudios adicionales de impacto requeridos (en su caso).

Despliegue del documento del Plan.

En la fase de elaboración del Plan la introducción de criterios de sostenibilidad equivale a la simple ejecución de los términos acordados en el Documento de Avance: medios de coordinación, instrumentos de participación y reflejo fiel de las consideraciones de sostenibilidad en los objetivos y líneas de actuación.

El elemento diferencial específico será **el estudio de evaluación de impactos** en los casos en los que así se haya acordado en la fase anterior. Dicho estudio debería ser un input aportado en las instancias de participación con los agentes sociales y servir de base para la selección entre alternativas cuando así se haya considerado.

Salvo para casos complejos en los que es preferible recurrir a estudios de impacto sofisticados (análisis coste beneficio, etc.) en el manual se plantea *repetir* el ejercicio basado en criterios, con la diferencia de que sólo se analizarán los criterios relevantes y la asignación del impacto no se realizará de manera subjetiva o apriorística sino en base a estudios aplicados al caso. El método de hoja de cálculo permite igualmente aplicar subcriterios con sus respectivas ponderaciones para obtener el impacto sobre cada criterio.

Finalmente, el cuadro de indicadores del Plan deberá tomar en cuenta los indicadores específicos que, en función de sus objetivos y de sus impactos sean pertinentes. A estos efectos se transcribe en el manual el cuadro de mando de la EDSE 2020 (Tabla 1 del A.4) y los indicadores para el seguimiento de los nueve objetivos estratégicos (Tabla 2 del A.4).

Evaluación ex post.

Finalmente el documento aborda la forma en la que se ha de contemplar los criterios de sostenibilidad en los informes de seguimiento y evaluación (intermedia y final) de las Iniciativas. La evaluación se limita al seguimiento ex post de los impactos económicos, sociales y ambientales previstos, y las causas de las posibles desviaciones sobre las previsiones. Los criterios de sostenibilidad son igualmente aplicables a los informes de evaluación, por lo que en su elaboración se deberá tomar en consideración la opinión de los grupos de interés.

A.1. PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD.

El desarrollo sostenible no es una política sectorial sino un concepto que debe integrarse en las políticas sectoriales o departamentales, como un principio rector obligatorio de la función de la Administración. El desarrollo sostenible debe integrarse, por lo tanto, desde el inicio en la planificación y en los procesos existentes de la gestión del Gobierno Vasco, de la administración local y de sus organismos.

Los principios recogidos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020 (ver

Recuadro 1) son:

- P.1. El principio de responsabilidad intra e intergeneracional, de modo que las cargas no se transfieran a otros colectivos ni a otras generaciones, siguiendo un criterio de prudencia en casos de ausencia de evidencias científicas.

P.2. El principio de coherencia y la coordinación entre los distintos Departamentos y ámbitos de políticas sectoriales (transparencia y participación desde las fases iniciales) para incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible en el corazón de todas las políticas.

P.3. El principio de equilibrio y de transparencia al considerar las repercusiones de cada política en la triple dimensión económica, social y ambiental, lo cual implica:

- Mantenerse dentro de los límites ambientales
- Contribuir al desarrollo de una economía sostenible
- Avanzar en la constitución de una sociedad más justa

P.4. El principio de corresponsabilidad, impulsando la asociación para el desarrollo sostenible entre los distintos niveles de la Administración Pública, con los agentes sociales y con la ciudadanía en general (buena gobernanza)

La incorporación efectiva de los principios señalados al plantear las políticas departamentales tiene como piedra de toque el tratamiento **de estos tres componentes**:

- a) La evaluación de los impactos esperados del Plan sobre la sostenibilidad tanto económica, como social y ambiental.
- b) La interrelación y colaboración con otros órganos de la Administración Vasca y otras Administraciones Públicas.
- c) La participación de los agentes sociales, grupos de interés y la ciudadanía en general.

Este tratamiento debe quedar reflejado en los hitos establecidos para la elaboración y evaluación de los Planes

- ✓ En las fichas de información básica del Plan.
- ✓ En el documento de Líneas Estratégicas y Económicas básicas.
- ✓ En el documento del Plan.
- ✓ En los documentos de evaluación intermedia y final (*ex post*) del Plan.

En los apartados siguientes se marcan pautas operativas a modo de guía de referencia para facilitar el desarrollo y valoración del tratamiento de los criterios de sostenibilidad en cada uno de los citados documentos.

Recuadro 1. Principios de sostenibilidad

El desarrollo sostenible tiene mucho que ver con **otra forma de diseñar las políticas** o de evaluar las acciones. Esta forma diferente de diseñar políticas implica un análisis más extenso sobre sus implicaciones, tanto en el tiempo, como en el espacio:

- Es preciso mirar las repercusiones en el tiempo, que pueden extenderse a las futuras generaciones.
- Hay que analizar las implicaciones más allá de los impactos directos, incluyendo otros ámbitos (económicos, recursos, grupos sociales) y no sólo los específicos de la política en cuestión.

Se trata, por tanto, de ampliar el examen longitudinalmente en el tiempo y transversalmente en el espacio y **los grupos de interés**.

En la práctica, el análisis de sostenibilidad no es ni tan evidente ni tan sencillo. Con frecuencia existen ganancias en un eje del análisis, pero pérdidas en alguno de los otros. **La solución como procedimiento** requiere un análisis pormenorizado de los diversos tipos de impacto, una transparencia en los procesos de evaluación y una **participación de los grupos de interés para encontrar soluciones equilibradas**.

Para guiar este proceso es necesario establecer los siguientes cuatro principios básicos:

1. **Responsabilidad intergeneracional** (asumir responsabilidad ante las generaciones futuras).
2. Incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible en todas las políticas mejorando la **coherencia y la coordinación entre los distintos Departamentos** y ámbitos de políticas sectoriales.
Se debe incorporar desde fases tempranas el examen cruzado de soluciones entre los distintos Organismos implicados sobre la base de propuestas cuyo impacto económico, social y ambiental ha sido evaluado de manera transparente, participativa e interrelacionada.
La transparencia en los procesos de decisión y la **participación de los grupos de interés** afectados son clave para garantizar que los posibles conflictos de interés se compensen, con lo que se ayuda a que las decisiones den la debida consideración a la perspectiva de desarrollo sostenible.
3. Considerar de manera equilibrada las repercusiones de cada política en la triple dimensión económica, social y ambiental, asegurando un avance equilibrado en los tres ejes.
Sólo la aplicación de un estricto **principio de transparencia** garantiza que las decisiones se adopten tras una discusión franca y abierta, y con un riguroso examen de alternativas, fácilmente comprensible por la ciudadanía y los principales agentes y entidades sociales.
4. **Corresponsabilidad** entre los distintos niveles de la Administración Pública, con los agentes sociales y con la ciudadanía en general. Las empresas y corporaciones privadas deben implicarse también, en base a los principios de la **responsabilidad social corporativa**. La sostenibilidad de las políticas requiere, por tanto, (i) la colaboración entre los distintos niveles de Administración y (ii) la colaboración de los grupos de interés y público en general.

Fuente: EDSE 2020, 2011, capítulo 4º.

A.2. CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN LA INFORMACIÓN BÁSICA

Las Fichas de Información Básica establecen la hoja de ruta que ha de guiar el proceso de elaboración del Plan. Desde esta temprana fase se deben dar respuestas a tres de los aspectos más relevantes para la elaboración de un plan:

- a) La visión sobre los impactos esperados de los planes planteados sobre la sostenibilidad económica, social y ambiental,
- b) La interrelación y colaboración con otros órganos de la Administración Vasca y otras Administraciones Públicas.
- c) La participación de los agentes sociales, grupos de interés y la ciudadanía en general.

A partir de las Fichas se produce el despliegue del Plan cuyo siguiente hito será el documento de Líneas Estratégicas y económicas básicas.

Resulta novedoso y particularmente interesante incorporar un comentario en relación con el enfoque *Salud en todas las políticas* que se ha introducido transversalmente en todas las herramientas de apoyo que presentamos en este documento, al entender que la vivienda, el transporte, la educación y el medio ambiente son factores ajenos al control del sistema sanitario pero determinantes claves de la salud y por tanto del bienestar de la población. Existen recursos generadores de salud (económicos, educativos, de apoyo social, vivienda...), los denominados *activos en salud*, que maximizan las oportunidades de hacer frente a los retos y desafíos vitales. Desigualdad social e impacto negativo en la salud están directamente relacionados, por lo que resulta imprescindible en el marco de una estrategia de sostenibilidad incorporar la perspectiva de equidad también orientada a aumentar el patrimonio de salud.

En el recuadro nº 2 se relacionan los diez apartados de información que debe contener.

Se adjunta una serie de preguntas guía para facilitar la concreción de los tres aspectos citados.

Recuadro nº 2. Información básica fase preparatoria: Preguntas guía relacionadas con los criterios de sostenibilidad.

APARTADOS DE LAS FICHAS	PREGUNTAS GUÍA RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD
1. Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Cuáles son los principales objetivos del Plan?. ✓ ¿En qué forma están dichos objetivos alineados con los (nueve) objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020?. ✓ ¿Cuál es el problema específico al que este Plan quiere hacer frente?. ✓ ¿A quiénes afectará? (colectivos/grupos de interés, regiones geográficas, etc.) ✓ ¿Pueden alcanzarse soluciones válidas al problema sin poner en marcha este Plan?.
2. Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contexto político del Plan. ✓ ¿Se parte de una situación en la que puede hablarse de un problema de insostenibilidad (económica, social o ambiental)?. ✓ ¿Se ha realizado una evaluación de planes anteriores? ¿De qué tipo (de diseño, de resultados, de impactos...)? ¿Qué resultados se han obtenido que puedan considerarse relevantes para el Plan actual?.
3. Departamentos implicados y razón competencial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Qué otros Departamentos y organismos de (i) la Administración Autonómica; (ii) la Administración Foral; (iii) la Administración Central; (iv) los Ayuntamientos pueden estar interesados o verse afectados (por razón de competencias concurrentes, de efectos colaterales o posible generación de sinergias que redunde en una mayor/menor eficacia del Plan) por el Plan que se va a promover?. ✓ Relación con otras iniciativas pasadas o previstas en el futuro del propio Departamento o de otras entidades del Gobierno o de las diferentes Administraciones Públicas.
4. Incidencia/impacto de la actuación <ul style="list-style-type: none"> • Económica • Social • Ambiental • Normativa • Organizativa • Presupuestaria y financiera • En otras actuaciones del Gobierno • Relaciones institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿el Plan desarrolla políticas nuevas o es una continuación de iniciativas anteriores?. ✓ ¿Tendrán todas o alguna de las alternativas consideradas un impacto económico, social o ambiental relevante?. ✓ ¿Tendrán todas o alguna de las alternativas consideradas un impacto en factores con potencial de generar salud, como los espacios verdes, transporte público, economía local, participación social, actividad cultural, y cohesión social?. ✓ ¿Hay proporción entre el coste (en todos los sentidos) del Plan y los beneficios perseguidos?. ✓ ¿Se considera oportuno hacer un estudio específico de impacto?, ¿En qué momento piensa lanzarse?. ✓ ¿Cuál es el rango de consignación presupuestaria?.
5. Calendario y Fases de tramitación	

6. Plazo de ejecución	
7. Seguimiento y evaluación del Plan	
8. Metodología para la colaboración entre las instituciones intervinientes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Qué medidas de (i) coordinación; (ii) colaboración; (iii) comunicación se han previsto para (a) aprovechar sinergias; (b) evitar futuros conflictos en la tramitación o implementación del Plan?. ✓ ¿Se va a formar un grupo de trabajo con otros Departamentos o entidades de la Administración?, ¿Con cuáles?.
9. Participación de los agentes sociales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Qué grupos de interés o expertos van a ser consultados en el proceso? ¿Cómo y cuándo se va a hacer?.
10. Difusión del Plan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Se ha previsto alguna actividad de comunicación? ¿En qué momento? ¿Quién la llevará a cabo?.

- ✓ La identificación de los impactos sociales, económicos y ambientales exige un ejercicio abierto de reflexión. En esta etapa se trata únicamente de establecer un primer listado y para facilitar su concreción en los tres recuadros siguientes se incluye un listado amplio de ellos, adaptado del cuestionario propuesto por la Comisión Europea dentro de su sistema de Evaluación de impactos de las iniciativas comunitarias³⁵. Se trata de facilitar la identificación de los impactos económicos, sociales y ambientales y, por tanto, el listado de preguntas es voluntario, abierto y orientativo.

Recuadro 3. Guía para identificar los posibles impactos económicos

IMPACTO ECONÓMICO	PREGUNTAS CLAVE
Funcionamiento del mercado y de la competencia.	¿Afecta la iniciativa en el libre movimiento de bienes, servicios, capitales y trabajadores?, ¿Puede provocar una reducción de las opciones de los consumidores, un encarecimiento de los precios por reducción de la libre competencia?, ¿Supone una barrera o freno a la entrada de nuevos productores de bienes y servicios?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?, ¿Favorece prácticas anticompetitivas o la formación de monopolios, segmentación de mercados, etc.?
Competitividad, comercio y flujos de inversión.	¿Cómo afecta a la productividad global/posición competitiva de las empresas vascas?, ¿Cómo impacta en las barreras comerciales?, ¿Puede provocar un desplazamiento de las inversiones fuera del País Vasco/deslocalización de la actividad productiva de las empresas?, ¿Promociona las inversiones dentro del País Vasco? ¿Promociona y facilita la movilización de la economía local?.
Costes operativos de las empresas, en especial pymes.	¿Genera costes de ajuste, adaptación o transacción a las empresas?, ¿Implica una regulación más estricta del funcionamiento de algunos negocios?, ¿Afecta al coste o la disponibilidad de insumos esenciales, tales como la energía, materias primas, maquinaria, trabajo, etc.?, ¿Impacta en el acceso a la financiación?, ¿Afecta a las decisiones de inversión?, ¿Puede provocar la retirada de algunos productos del mercado?, ¿Limita o prohíbe la comercialización de determinados productos?, ¿Provocará el cierre de algunas empresas?, ¿O la creación de nuevas actividades o empresas?, ¿Introduce alguna discriminación de unos productos sobre otros en situaciones comparables?
Cargas administrativas sobre las empresas.	¿Afecta a las obligaciones de las empresas de suministrar información (tipo de datos, frecuencia, procesos más complejos)?, ¿Qué efecto puede tener en las pymes?.
Administraciones Públicas.	¿Tiene implicaciones presupuestarias para las distintas AAPP a corto o largo plazo?, ¿Aumentan las tareas administrativas del sector público?, ¿Exige crear o reestructurar organismos públicos?.
Derechos de propiedad	¿Se ven afectados los derechos de propiedad (de tierras, inmuebles, activos inmateriales, etc.) o se limita de algún modo el derecho de adquisición, venta o uso de propiedades?, ¿Se producen expropiaciones?
Investigación e innovación	¿Se restringe o fomenta la investigación académica o industrial?, ¿Facilita la diseminación de nuevos métodos productivos, tecnologías y productos?, ¿Se investiga sobre factores determinantes de la salud o activos en salud?, ¿Afecta a derechos de la propiedad intelectual (patentes, marcas comerciales, etc.)?, ¿Impulsa la productividad/eficiencia de los recursos?.
Consumidores y familias	¿Afecta a los precios finales de consumo?, ¿Limita la capacidad de los consumidores para beneficiarse del mercado interior europeo?, ¿Tiene algún efecto sobre la calidad y disponibilidad de bienes y servicios, en la variedad o la fiabilidad?, ¿Altera la información y protección de los consumidores?, ¿Tiene efectos significativos en la situación financiera de las personas y las familias, tanto a corto como a largo plazo?, ¿Altera la protección económica de la familia y la infancia?

³⁵ Comisión Europea, *Impact assessment guidelines*, SEC (2009) 92, 15/01/2009.

	¿Afecta o facilita el acceso a bienes y servicios básicos: empleo, alimentación y seguridad alimentaria, vivienda, servicios sociales y sanitarios, educación, instalaciones de ocio...?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.
Regiones/sectores productivos concretos	¿Afecta específicamente o de manera desproporcionada a algunos sectores productivos? ¿Tiene efectos en algunas regiones concretas, por ejemplo, en términos de empleo o generación de renta?, ¿Les afecta de manera desproporcionada?-
Terceros países y comercio internacional	¿Afecta a los compromisos internacionales del País Vasco?, ¿Afecta a los flujos comerciales entre el País Vasco y el resto del mundo? ¿Afecta a grupos específicos (grupos de productores y/o consumidores)?, ¿De qué manera? ¿Provoca costes de adaptación a países en vías de desarrollo?, ¿Afecta a bienes y servicios producidos en países en vías de desarrollo?.
Entorno macroeconómico	¿Tiene efectos globales sobre la capacidad de crecimiento del PIB y del empleo?, ¿Tiene efectos directos en la estabilidad macroeconómica?, ¿En qué manera contribuye a mejorar las condiciones de la inversión y el buen funcionamiento de los mercados?.

Recuadro 4. Guía para identificar los posibles impactos sociales.

IMPACTO SOCIAL	PREGUNTAS CLAVE
Empleo y mercado de trabajo	¿Se facilita la creación de empleo?, ¿Conduce directa o indirectamente a una pérdida de empleo?, ¿Tiene consecuencias específicas negativas para algunas profesiones, grupos de trabajadores autónomos o por cuenta ajena? ¿Afecta especialmente a algunos grupos de edad?, ¿Afecta a grupos por sexo, clase social, discapacidad, origen/etnia, localización geográfica u otros?. ¿Afecta a la demanda de empleo? ¿Incide en el funcionamiento del mercado laboral? ¿Afecta a la conciliación de las actividades familiares y laborales? ¿Incide positiva o negativamente en los factores psicosociales, como el estrés psicosocial (inseguridad laboral, discriminación) o el apoyo y cohesión social (redes familiares, vecinales, sociales)?.
Estándares y derechos de calidad de trabajo	¿Afecta a la calidad del empleo?, ¿Reduce los estándares mínimos del trabajo? ¿Altera el acceso de los trabajadores/as o desempleados/as a la formación profesional, inicial o continua? ¿Afecta la salud, seguridad o dignidad de los trabajadores/as? ¿Altera directa o indirectamente los derechos y obligaciones actuales de los trabajadores/as, en particular los referentes al derecho de información, negociación y protección frente al despido? ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados? ¿Afecta a las condiciones de los trabajadores/as jóvenes? ¿Altera directa o indirectamente los derechos y obligaciones actuales de los empleadores/as? ¿Facilita o restringe la capacidad de reestructurar y adaptarse frente a los cambios y la introducción de innovaciones tecnológicas en los puestos de trabajo?.
Inclusión social y protección de grupos particulares	¿Afecta al acceso al mercado o a la transición entrada/salida de los mercados de trabajo? ¿Produce directa o indirectamente una mayor desigualdad/igualdad? ¿Afecta a la igualdad de acceso a los bienes y servicios? ¿Afecta al acceso a los servicios de empleo o a otros servicios públicos de interés económico general? ¿Aumenta la información pública disponible sobre asuntos concretos? ¿Afecta a colectivos específicos de personas (por ejemplo, los más vulnerables, o los de mayor riesgo de pobreza, niños, mujeres, ancianos, discapacitados, desempleados, minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, demandantes de asilo político), empresas u otras instituciones (iglesias...) o localidades más que a otros? ¿Afecta significativamente a nacionales de terceros países?.
Igualdad de género, de trato y de oportunidades	¿Altera el principio de no discriminación, igualdad de trato y de oportunidades para todos? ¿Tiene un impacto distinto sobre hombres y sobre mujeres? ¿Promueve la igual entre hombres y mujeres? ¿Implica o puede resultar indirectamente en diferencias de trato a individuos o grupos por razón de sexo, clase social, origen étnico o racial, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual?.

IMPACTO SOCIAL	PREGUNTAS CLAVE
<p>Datos personales de los individuos, vida privada y familiar</p>	<p>¿Introduce requisitos administrativos adicionales sobre las personas o aumenta la complejidad de la gestión administrativa? ¿Altera la privacidad de los individuos, incluyendo su hogar y comunicaciones? ¿Afecta a la libertad de las personas?, ¿Afecta a sus derechos de libertad de desplazamientos? ¿Afecta a la vida familiar o a la protección legal, social y económica de la familia? ¿Afecta a los derechos de la infancia? ¿Implica el registro de datos personales o al derecho de las personas al acceso a sus datos personales?</p>
<p>Gobernanza, participación, buena administración, acceso a la justicia, medios de comunicación y ética social</p>	<p>¿Afecta a la implicación de los grupos de interés en temas de gobernanza y a las nuevas orientaciones en esta materia? ¿Reciben el mismo trato todos los grupos de interés, con el respeto debido a la diversidad? ¿Se afecta la diversidad cultural o lingüística? ¿Altera la autonomía de las partes en áreas de su competencia?. Por ejemplo, ¿afecta al derecho a la negociación colectiva o al derecho de huelga y manifestación? ¿Afecta a las responsabilidades de las Administraciones Públicas? ¿Se alteran los derechos de las personas en relación con el acceso a los Tribunales? ¿Se contempla el derecho a recurrir ante los tribunales? ¿Se consigue que el público esté más informado sobre un tema particular?, ¿Altera el derecho de la ciudadanía a la información? ¿Altera los derechos de los partidos políticos o de las organizaciones cívicas? ¿Afecta a los medios de comunicación, su pluralismo o la libertad de expresión? ¿Suscita cuestiones bioéticas (clonación, uso de cadáveres o partes del cuerpo humano con fines lucrativos, investigación y experimentación genética, uso de información genética)?</p>
<p>Promoción de la Salud y prevención</p>	<p>¿Afecta a las condiciones de salud de la población o de los individuos, incluyendo entre ellas la esperanza de vida, la mortalidad y morbilidad, calidad de vida, y bienestar como consecuencia de efectos sobre el entorno socioeconómico (laboral, renta, educación, empleo, nutrición, vivienda, infraestructuras, servicios sanitarios, seguridad)? ¿Se aumentan o reducen las probabilidades de riesgos sobre la salud por causa de sustancias nocivas para el entorno natural? ¿Se afecta a la salud por cambios en los niveles de ruido o de calidad del agua, aire o suelo? ¿Puede afectar a la salud a causa de cambios en los usos de la energía y la eliminación de residuos? ¿Afecta a determinantes de la salud ligados a factores psicosociales tales como estrés psicosocial, apoyo y cohesión social, autoestima, autonomía u otros? ¿Afecta a determinantes de la salud ligados al estilo de vida, tales como dietas, actividad física, o consumo de tabaco, alcohol o drogas, práctica de sexo seguro, actividades de ocio u otros? ¿Se prevé algún tipo de desigualdad por razón de edad, sexo, discapacidad, pertenencia a grupos sociales, movilidad o región, etc..?</p>
<p>Delitos, terrorismo y seguridad</p>	<p>¿Tiene efectos sobre la seguridad, la delincuencia o el terrorismo?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados? ¿Afecta a las posibilidades de detección de delincuentes o al aprovechamiento material de los resultados de las acciones delictivas? ¿Es probable que aumente el número de delitos?, ¿Altera la capacidad de aplicación de las leyes?, ¿Puede afectar a los intereses de seguridad nacional? ¿Puede tener un impacto en el derecho a la libertad y la seguridad, al derecho a un juicio justo y al derecho de defensa?, ¿Afecta a los derechos de las víctimas y de los testigos?</p>
<p>Acceso a y efectos de los sistemas de protección social y la educación</p>	<p>¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados? ¿Afecta a los servicios en términos de su calidad o de libre acceso? ¿Afecta a la educación y movilidad de los trabajadores (salud, educación, etc.)? ¿Afecta al derecho de acceso de las personas a la educación pública o privada, a la enseñanza profesional o a la formación continua? ¿Afecta a la provisión de servicios transfronterizos o intercomunitarios o a la cooperación transfronteriza? ¿Altera la financiación, la organización, o el acceso a los servicios de atención sanitaria, social o de salud? ¿Afecta a la libertad académica y a la autonomía de las universidades?</p>

IMPACTO SOCIAL	PREGUNTAS CLAVE
Cultura	<p>¿Puede haber impactos sobre el patrimonio cultural?.</p> <p>¿Se puede alterar la diversidad cultural?.</p> <p>¿Se afecta a la participación de la ciudadanía en manifestaciones culturales o a su acceso a los recursos culturales?.</p> <p>¿Se fomenta la actividad cultural y se promueve su crecimiento desde el ámbito local?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.</p>
Impactos sociales en otras Comunidades y países	<p>¿Tiene un impacto social en terceros países que pueden ser relevantes para otras políticas globales tales como la cooperación al desarrollo?.</p> <p>¿Afecta a los compromisos internacionales del País Vasco?.</p> <p>¿Incide en la pobreza de los países en vías de desarrollo o afecta a la renta de la población de recursos más bajos?.</p>
Capital social	<p>¿Promueve y facilita la creación de organizaciones, asociaciones locales, redes o grupos sociales informales, con especial atención a aquellas con menor tejido asociativo?, ¿Facilita y tiene en cuenta su labor participativa directa en la comunidad?, ¿Promueve el sentimiento de auto-confianza de la comunidad?.</p>

Recuadro 5. Guía para identificar los posibles impactos ambientales.

IMPACTO AMBIENTAL	PREGUNTAS CLAVE
Clima	<p>¿Incide en las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera?.</p> <p>¿Incide en las emisiones de sustancias que alteran la capa de ozono?.</p> <p>¿Afecta a la capacidad de adaptación frente al cambio climático?.</p>
Transporte y energía	<p>¿Aumenta o disminuye el consumo y/o demanda de energía y combustible?, ¿Incide en la intensidad energética de la economía?.</p> <p>¿Incide en la combinación de fuentes energéticas (carbón, gas, energía nuclear, renovables...)?,</p> <p>¿Aumenta o disminuye la demanda de transporte (pasajeros y carga) o incide en su división modal?.</p> <p>¿Aumenta o reduce las emisiones de los vehículos?.</p> <p>¿Se promueve y facilita el uso del transporte público?, ¿Promueve la movilidad activa, como el uso de bicicleta o el caminar?, ¿Existe una correspondiente adaptación de los espacios públicos a esta demanda?, ¿Promueve la accesibilidad integrada en los medios de transporte? ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.</p>
Calidad del aire	<p>¿Incide en la acidificación, eutrofización, emisiones de contaminantes fotoquímicos o nocivos del aire con riesgo para la salud o daños para las cosechas o los edificios, o que lleven al deterioro del entorno ambiental (suelos, ríos, etc.)?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.</p>
Biodiversidad, flora, fauna y paisaje	<p>¿Se reduce o aumenta el número de especies/variedades/razas en áreas concretas (es decir, se reduce la biodiversidad o se aumenta la conservación)?.</p> <p>¿Se incide en especies protegidas o amenazadas o sus hábitats, o en áreas ecológicamente sensibles?.</p> <p>¿Se induce un fraccionamiento de hábitats, o se altera de algún modo las rutas migratorias, los corredores ecológicos o las zonas de descanso?.</p> <p>¿Se alteran los valores paisajísticos de las zonas protegidas?.</p>
Calidad del agua y recursos	<p>¿Aumenta o disminuye la calidad o la cantidad de aguas naturales en superficie o subterráneas?.</p> <p>¿Aumenta o disminuye la calidad de las aguas costeras y marinas (por ejemplo, por causa de vertidos de aguas residuales, nutrientes, aceites, metales pesados y otros productos contaminantes)?.</p> <p>¿Incide en los recursos de agua potable?, ¿Incide en la seguridad alimentaria?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.</p>

IMPACTO AMBIENTAL	PREGUNTAS CLAVE
Calidad del suelo y recursos naturales	¿Incide en la acidificación, contaminación o salinidad de los suelos, o en las tasas de erosión del suelo? ¿Disminuyen los suelos cultivables disponibles (por ejemplo, a causa de la edificación o construcción de obras públicas) o aumentan (por ejemplo, a través de la descontaminación de los suelos)?
Uso de la tierra	¿Se proyectan actividades que van a ocupar por primera vez suelo nuevo (<i>greenfields</i>)?. ¿Se afecta a suelo considerado sensible por razones ecológicas?, ¿Se introducen cambios en el uso de la tierra (por ejemplo, entre usos rurales y urbanos, o por cultivos agrarios diferentes)?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.
Recursos renovables y no renovables	¿Se altera el uso de recursos renovables superando su capacidad de renovación (por ejemplo, en las pesquerías)?. ¿Aumenta o disminuye el uso de recursos no renovables tales como aguas superficiales, minerales, etc.?
Consecuencias ambientales de las empresas y consumidores	¿Se impulsa una producción o un consumo más sostenibles?. ¿Se alteran los precios relativos de los productos ecológicamente amigables versus los no amigables?, ¿Se fomenta la reducción de los primeros respecto a los segundos? ,¿Influye en el acceso a estos productos?. ¿Se inducen o se restringen los bienes y servicios ecológicos versus los no ecológicos por medio de cambios en las reglas de valoración de inversiones, préstamos, seguros, etc.?. ¿Se avanza en el impulso de actividades económicas más o menos contaminantes por medio de cambios en sus reglas de funcionamiento?. ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.
Generación de residuos, reutilización y reciclaje	¿Afecta a la cantidad de residuos generados (sólidos, urbanos, agrícolas, industriales, mineros, radioactivos, tóxicos) o al modo en que son tratados, reciclados o vertidos?, ¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?, ¿Promueve y facilita la conducta del reciclaje en todos los ámbitos (doméstico, laboral, ocio, espacios públicos, etc.)?.
Probabilidad y dimensión de los riesgos ambientales	¿Incide en la prevención o en la probabilidad de que se produzcan incendios, explosiones, rupturas, derrumbes, accidentes o emisiones accidentales?. ¿Incide en el riesgo de que se produzca una diseminación accidental o no autorizada de organismos ajenos al entorno ambiental o genéticamente modificados?,¿Existen grupos que pueden verse positiva o negativamente afectados?.
Bienestar animal	¿Tiene algún impacto sobre la salud o el bienestar de los animales (por ejemplo, por el trato de los humanos)?. ¿Tiene alguna incidencia sobre la seguridad alimentaria de las personas y de los animales?.
Impactos ambientales internacionales	¿Tiene repercusión en el medio ambiente de terceros países o CCAA que sean relevantes para otras políticas de la Comunidad (por ejemplo, para la política de cooperación con el desarrollo)?.
Medio ambiente urbano ³⁶	¿Promueve un modelo de ciudad compacta?. ¿Promueve la creación de espacios verdes?,¿Su diseño responde a criterios de seguridad y accesibilidad, y fomenta la cohesión social, bienestar psicosocial, así como conductas favorables relacionadas con la salud?. ¿Se promueve el uso mixto de la ciudad (peatonal, bicicletas, transporte intermodal)?. ¿Aplica los criterios de accesibilidad integrada?.

³⁶ El impacto del diseño urbano en los determinantes de la salud y como activo en salud está profusamente respaldado por la evidencia. Los organismos internacionales de la salud emiten informes de buenas prácticas y recomendaciones acerca de modelos de ciudad, la creación de espacios verdes y de relación y el diseño orientado a la pacificación de usos y su utilización por todas las personas.

A.3. DOCUMENTO DE AVANCE (LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ECONÓMICAS BÁSICAS) Y SU DESPLIEGUE: CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD.

3.1 Propósito y contenido del documento

Las Líneas Estratégicas y Económicas básicas deben concretar los rasgos fundamentales del Plan, ya adelantados en las Fichas de Información básica, desde una triple perspectiva de:

- (i) Concreción de los problemas identificados y de la demanda social,
- (ii) Delimitación de la estrategia y de los impactos esperados, en clave de sostenibilidad y
- (iii) Cuantificación económico-presupuestaria del Plan.

En este documento se debe aportar una mayor concreción sobre (i) los impactos esperados en relación con la sostenibilidad económica, social y ambiental; (ii) la interrelación y colaboración con otros órganos de la Administración Vasca y otras Administraciones Públicas; y (iii) la participación de los agentes sociales, grupos de interés y la ciudadanía en general.

En los apartados siguientes se aportan directrices para cumplimentar los apartados del documento:

- a) El propósito del Plan, desde la perspectiva de su contribución a los objetivos de la EDSE 2020.
- b) El análisis de relevancia y cálculo de los impactos económicos, sociales y ambientales

3.2 Contribución del Plan a los Objetivos de la EDSE 2020

La ESDE 2020 tiene definidos 9 objetivos estratégicos y 4 focos transversales. Al formular los objetivos específicos del Plan, el Departamento que la impulsa deberá establecer los vínculos existentes con los objetivos de aquella. Con objeto de guiar este proceso de reflexión, en los cuadros siguientes se incluyen a modo de cuestionario tanto los objetivos y focos de la ESDE 2020 como sus líneas de actuación.

Recuadro 6. Contribución al objetivo estratégico 1.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: Posicionar Euskadi como una economía innovadora, competitiva, ecoeficiente y abierta.
<p>¿Contribuye a impulsar una economía innovadora, emprendedora y tecnológicamente avanzada, basada en Conocimiento, Creatividad, Cooperación y Competencias?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya los sectores emergentes sostenibles y, entre ellos, la industria de energías renovables. • Consolida la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación. • Mejora la competitividad del tejido productivo a través de la innovación. • Otros.
<p>¿Fomenta la creación de empleos verdes reduciendo el consumo y la dependencia productiva de materias primas o naturales, convirtiendo la sostenibilidad en ventaja competitiva?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsa la Innovación y Ecodiseño ligados a la eficiencia material desde la perspectiva del ciclo de vida del producto. • Promueve la valorización de residuos y la reutilización de materiales. • Impulsa las economías locales para que se beneficien de ventajas competitivas basadas en circuitos cortos de proximidad. • Otros.
<p>¿Facilita la internacionalización de las empresas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsa la internacionalización del sistema de Ciencia y Tecnología. • Promueve la creación de parques industriales en países de rápido crecimiento como Brasil, India o China. • Financia becas para la formación en procesos de internacionalización. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos de mercado?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moviliza recursos financieros a largo plazo y otras fuentes de capital de riesgo y crédito a largo plazo para la reorientación productiva hacia la sostenibilidad (tecnologías limpias, nuevos materiales, nuevos sectores). • Introduce una reorientación del sistema fiscal, incorporando de manera significativa y creciente criterios de fiscalidad verde. • Otros.

Recuadro 7. Contribución al objetivo estratégico 2.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 2: Consolidar una Euskadi plenamente integradora y cohesionada sobre la base del empleo, la educación, la prevención y la solidaridad.
<p>¿Contribuye a asegurar la integración y la cohesión social?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promueve la inclusión social y la autonomía de las personas, potenciando la participación social enfocada desde la solidaridad y reforzando la colaboración con la iniciativa social en el desarrollo operativo de los programas de inserción social. • Favorece la integración, incluida la cultural, de las y los trabajadores inmigrantes y de sus familias, influyendo sobre la desventaja educativa de la población inmigrante. • Avanza en el desarrollo integral del Sistema Público de Empleo de Euskadi. • Otros.
<p>¿Fomenta la prevención, la promoción de la salud y de la autonomía personal así como el acceso igualitario a los recursos desde la perspectiva de los determinantes sociales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construye un sistema de atención sociosanitario centrado en la persona y basado en el enfoque comunitario. • Incide proactivamente sobre los determinantes sociales de la salud y de la dependencia. • Promueve espacios sociales que faciliten la satisfacción de necesidades de relación y de vinculación que precisan las personas. • Otros.
<p>¿Propone políticas activas de empleo de carácter específico?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promueve la calidad del empleo, atajando el empleo precario y el subempleo • Aumenta las oportunidades de empleo de la población de más edad, particularmente mujeres, favoreciendo su empleabilidad • Promueve políticas de gestión de la edad en las organizaciones y estrategias de envejecimiento activo • Otros
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implanta la evaluación del impacto sobre la salud como herramienta para visualizar e integrar la salud en las políticas sectoriales. • Lucha contra la economía sumergida como instrumento para reducir la subocupación e incrementar los ingresos de la Administración. • Otros.

Recuadro 8. Contribución al objetivo estratégico 3.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 3: Fortalecer los sistemas de protección social para que sigan garantizando un desarrollo armónico, saludable y equitativo de las personas.
<p>¿Contribuye al desarrollo de un marco global de políticas activas que propicie el aumento de la natalidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsa políticas de conciliación igualitarias y eficientes. • Propugna el acuerdo social para la reordenación de la jornada de trabajo, superando los desajustes entre horarios laborales, escolares y comerciales. • Establece un plan de cobertura de plazas públicas de guardería entre 0 y 2 años. • Otros.
<p>¿Contribuye a la sostenibilidad fiscal del estado de bienestar actual (dependencia, renta de garantía de ingresos, sanidad)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Readapta el sistema sociosanitario en búsqueda de una mayor eficiencia del gasto manteniendo la calidad de las prestaciones. • Adecua el esfuerzo fiscal en consonancia con las nuevas realidades. • Estimula la responsabilidad de la ciudadanía en el uso racional de los servicios públicos. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduce nuevos instrumentos financieros tanto públicos como privados orientados a impulsar el sistema de protección sociosanitario. • Propugna un marco normativo y un acuerdo social para la conciliación. • Asegura la eficiencia y el control del gasto público. • Refuerza la coordinación entre las Administraciones competentes. • Otros.

Recuadro 9. Contribución al objetivo estratégico 4.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 4: Preservar nuestros recursos naturales y biodiversidad abordando una ordenación respetuosa y equilibrada del territorio, de las infraestructuras, de los equipamientos y de la vivienda.
<p>¿Contribuye a consolidar el modelo de ciudad compacta?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece límites al consumo del suelo en las Directrices de Ordenación del Territorio, actuar sobre la ciudad ya construida. • Introduce el diseño ecoeficiente de las ciudades evitando moviidades innecesarias, priorizando el transporte colectivo y buscando un gasto energético más eficiente. • Optimiza el uso de infraestructuras y equipamientos con visión integral del territorio. • Otros.
<p>¿Reduce la presión sobre los ecosistemas y recursos naturales (suelo, agua, aire y paisaje) mejorando la calidad de los mismos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora la calidad del agua y de la gestión de recursos hídricos. • Lucha contra la banalización de los paisajes favoreciendo el mantenimiento de la diversidad biológica. • Otros.
<p>¿Promueve el desarrollo rural integral para preservar los valores naturales del territorio?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsa las actividades económicas ligadas al medio rural (turismo, industria agroalimentaria...). • Impulsa el relevo generacional de las explotaciones agrarias. • Apoya las prácticas agrarias que favorecen el mantenimiento de la biodiversidad y el paisaje. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsa la formación de Bancos de tierras. • Incorpora mecanismos de mercado para hacer emerger el valor real de los bienes públicos generados por los recursos naturales. • Otros.

Recuadro 10. Contribución al objetivo estratégico 5.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 5: Minimizar la dependencia energética frente a las energías de origen fósil y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos de cambio climático.
<p>¿Contribuye a la mejora de la eficiencia energética y la reducción del consumo energético?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya el desarrollo y utilización del coche eléctrico y otros basados en otras energías alternativas. • Conversión organizada del sector de la construcción hacia la Edificación de Balance energético casi nulo. • Incentiva la rehabilitación integral de los edificios. • Acentúa la eficiencia en la industria y otros sectores para reducir el consumo y mejorar la competitividad. • Otros.
<p>¿Fomenta la generación y uso de energías renovables?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensifica los esfuerzos para propiciar una mayor generación eléctrica renovable basada fundamentalmente en la energía eólica -terrestre y marina- y fotovoltaica, el aprovechamiento de la biomasa y, a más largo plazo, la energía marina. • Impulsa una mayor utilización de las energías renovables en los usuarios/as, en especial para aprovechamientos térmicos a partir de biomasa, energía solar térmica y geointercambio. • Promueve el consenso institucional y social en torno a las energías renovables y sus infraestructuras. • Otros.
<p>¿Incentiva la mitigación del cambio climático y las acciones de adaptación?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se fomentan los sistemas para aumentar la capacidad de absorción de los sumideros. • Se potencian las líneas de desarrollo de I+D+i sobre adaptación al cambio climático orientadas a la toma de decisiones y a la divulgación de resultados. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incentiva fiscalmente el uso de tecnología en los procesos productivos para fomentar la reducción cuantificable de emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de todo el ciclo del producto o proceso considerado. • Se incluyen en las normas y en la concesión de ayudas de criterios de valoración relativos al empleo de procesos productivos y equipos que permitan la reducción cuantificable de emisiones de gases de efecto invernadero. • Otros.

Recuadro 11. Contribución al objetivo estratégico 6.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 6: Desarrollar un modelo de movilidad integrada y sostenible que facilite la vertebración en el interior del territorio y la conexión con el exterior en mejores condiciones de competitividad.
<p>¿Se promueven los modos de transporte más sostenibles?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se promociona el ferrocarril como eje estructurante del transporte para el desplazamiento de personas y mercancías. • Se impulsa el billete único en cada Territorio Histórico y eventualmente en el conjunto del País. • Otros.
<p>¿Se promueve una accesibilidad en condiciones de movilidad adecuadas y seguras, basada en infraestructuras y servicios integrados?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se impulsa la elaboración de planes de movilidad en todos los niveles institucionales y en los centros de actividad generadores de movilidad. • Se fomenta la introducción de tecnologías de la información y comunicación para reducir las necesidades de desplazamiento. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aplican o promueven sistemas de internalización de costes externos y su transferencia a la financiación del transporte público y de las infraestructuras de transporte. • Se implanta un sistema tarifario único. • Se promueven medidas disuasorias del uso del vehículo privado en los centros urbanos. • Se implantan sistemas integrales de infraestructuras y gestión intermodales. • Se facilitan aparcamientos disuasorios combinados con lanzaderas de transporte público. • Otros.

Recuadro 12. Contribución al objetivo estratégico 7.

<p>CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 7: Forjar un sistema educativo y de valores de calidad, orientado a lograr el éxito escolar, flexible y adaptado en sus contenidos educativos y formativos a las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo y la sociedad a lo largo de toda la vida, incluyendo la sostenibilidad en todas sus dimensiones.</p>
<p>¿Contribuye al desarrollo de un sistema formativo que proporcione las competencias requeridas para la vida profesional y social a lo largo de toda la vida, incluyendo la sostenibilidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se impulsan programas de cualificación profesional que reduzcan el abandono escolar prematuro. • Se desarrolla la oferta de formación a lo largo de toda la vida y facilitar su acceso. • Se facilita la conciliación de la formación y empleo durante la etapa formativa. • Se reduce la brecha digital. • Otros.
<p>¿Se promueve la formación en valores y, entre ellos, los relacionados con la sostenibilidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se promueve un sistema de colaboración entre el mundo educativo, laboral, familiar y social para la formación en valores (Escuela de valores). • Se fomenta la sensibilización y concienciación ciudadana hacia el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. • Otros.
<p>¿Se impulsa la proyección internacional de la cultura vasca y de los elementos definitorios de su identidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se promueven líneas de ayuda que faciliten el posicionamiento de las empresas del sector cultural vasco en nuevos mercados. • Se propugnan acuerdos de colaboración dentro y fuera de Euskadi, con instituciones públicas y privadas, con objeto de ofrecer una internacionalización conjunta de la cultura vasca. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se extiende el sistema de acreditación de la competencia profesional, adquirida por la experiencia profesional y el aprendizaje no formal. • Otros.

Recuadro 13. Contribución al objetivo estratégico 8.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 8: Desplegar una Administración Pública innovadora, eficiente, accesible y transparente a la ciudadanía.
<p>¿Contribuye a modernizar la gestión pública, innovando en los mecanismos de relación con la ciudadanía?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se refuerza la transparencia en los procesos de formulación de políticas, en su ejecución y en la evaluación de sus resultados. • Se potencian las herramientas 2.0 como vehículo de comunicación complementario con la ciudadanía, posibilitando en grado máximo la digitalización de los procesos. • Se potencia la compra y contratación con criterios de sostenibilidad, reforzando el papel ejemplarizante de la Administración. • Otros.
<p>¿Se fomenta la eficiencia de la Administración Pública, revisando su organización y distribución de competencias, potenciando la cooperación intra e interinstitucional y fortaleciendo los mecanismos de coordinación?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se asume el papel ejemplarizante que corresponde a la Administración, potenciando la compra y contratación pública con criterios sociales y ambientales y como motor de la innovación. • Se sistematiza y normaliza la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés en los procesos de elaboración y revisión (evaluación) de las iniciativas y programas de la Administración Pública. • Se impulsa la capacitación de los agentes en la mecánica y procesos de la participación. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se sistematiza la evaluación de resultados e impactos de las políticas y programas más relevantes como instrumento de aprendizaje y mejora. • Otros.

Recuadro 14. Contribución al objetivo estratégico 9.

CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO ESTRATÉGICO 9: Contribuir desde el País Vasco al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y, en general, al desarrollo sostenible de los países más desfavorecidos.
<p>¿Se contribuye activamente al desarrollo sostenible de países del Tercer Mundo, mediante proyectos de cooperación?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se integra la política de cooperación al desarrollo impulsada desde la Administración Pública para hacerla más eficaz (posibilitando en su caso intervenciones de mayor dimensión/cualificación). • Se propician convenios de colaboración con países en vías de desarrollo. • Otros.
<p>¿Se impulsa el comercio y turismo responsables con los países en vías de desarrollo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incorporan criterios de comercio y turismo responsables como parte integrante de la responsabilidad social empresarial y en la compra y contratación pública. • Se promueven las Certificaciones internacionales de sostenibilidad. • Otros.
<p>¿Introduce criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se eleva la asignación presupuestaria avanzando hasta el 0,7% del PIB incluido entre los Objetivos del Milenio. • Otros.

Recuadro 15. Contribución al Foco Transversal 1.

CONTRIBUCIÓN AL FOCO TRANSVERSAL 1: Innovación y conocimiento para la sostenibilidad.
<p>¿Contribuye a Potenciar la inversión en educación, I+D+i y TICs?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conecta mejor entre sí los sistemas de investigación e innovación de Euskadi y mejorar su rendimiento. • Aumenta los niveles de capacidades de nuestras Universidades. • Da prioridad a los gastos en conocimiento, por ejemplo, utilizando incentivos fiscales y otros instrumentos financieros para promover mayores inversiones privadas en I+D+i. • Otros.
<p>¿Facilita que se obtenga más innovación de la investigación?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumenta la cooperación entre el mundo de la ciencia y el mundo de la empresa. • Elimina las barreras que siguen impidiendo a los emprendedores llevar las «ideas al mercado». • Promueve el espíritu emprendedor apoyando a jóvenes empresas innovadoras. • Fomenta la cultura emprendedora y el espíritu creativo como método para crear nuevas empresas innovadoras y transformar las existentes. • Avanza en el apoyo a empresas con productos y servicios y procesos productivos intensivos en conocimiento. • Otros.
<p>¿Promueve la puesta en marcha de «Cooperaciones de Innovación Vasca»?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementa la programación / cocreación / cooperación conjunta entre diferentes niveles de la Administración Pública y entre la Administración, la Universidad y las empresas. • Mejora las condiciones generales que favorezcan la innovación por parte de las empresas, por ejemplo mejorando el acceso de las PYMEs a la protección de la propiedad intelectual y las políticas de demanda como la contratación pública). • Otros.
<p>¿Impulsa la innovación social, la innovación abierta, la innovación del sector público y la ecoinnovación como respuesta a los nuevos desafíos globales y locales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otros

Recuadro 16. Contribución al Foco Transversal 2.

CONTRIBUCIÓN AL FOCO TRANSVERSAL 2: Juventud en movimiento.
<p>¿Contribuye a garantizar una inversión eficaz de los sistemas educativos y de formación?</p> <ul style="list-style-type: none"> • A todos los niveles, desde el preescolar hasta la enseñanza superior mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias claves y valores, orientado a alcanzar el éxito escolar. • Otros.
<p>¿Refuerza la apertura y relevancia del sistema educativo favoreciendo la generación y atracción de talento?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementa los programas de movilidad estudiantil y los alinea con los programas de la Unión Europea. • Promueve el atractivo de la enseñanza superior para la captación de talento exterior y para el mercado laboral internacional. • Otros.
<p>¿Mejora la entrada de la juventud en el mercado de trabajo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implica una acción integrada que incluye la orientación, el asesoramiento y las prácticas. • Aumenta la cooperación entre el mundo de la educación superior y el mundo de la empresa. • Incide en la vigilancia de los nichos de mercado para dar una respuesta rápida a las demandas de personal cualificado. • Ayuda a obtener el primer empleo y emprender una carrera profesional. • Fomenta los procesos de emprendizaje, facilitando el acceso a instrumentos financieros propios o externos. • Otros.
<p>¿Promueve el acceso a la vivienda, como uno de los ejes estructurantes del desarrollo autónomo de la juventud que permite así mismo su integración social?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otros.

Recuadro 17. Contribución al Foco Transversal 3.

CONTRIBUCIÓN AL FOCO TRANSVERSAL 3: Empleo en una economía global.
<p>¿Contribuye a dar un impulso a la flexibilidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concreta las mejores formas de gestionar las transiciones económicas, de luchar contra el paro y de incrementar las tasas de actividad. • Reduce la segmentación del mercado laboral, y mejora la calidad del empleo. • Facilita la movilidad laboral adaptando la oferta laboral a la demanda. • Otros.
<p>¿Fomenta la conciliación familiar y laboral?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promueve nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral, familiar y personal. • Promueve políticas de envejecimiento activo, que favorezcan la gestión de la pirámide demográfica. • Estimula la natalidad asegurando así la sostenibilidad económica y social. • Otros.
<p>¿Impulsa el aprendizaje permanente y para ello?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promueve el reconocimiento. • Potencia el uso de las TIC para aprovechar las oportunidades que generan en este ámbito. • Facilita la adecuación de la oferta de capacitación a las distintas demandas tanto desde el ámbito personal como profesional. • Otros.
<p>¿Facilita la internacionalización de las PYMEs?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora el entorno empresarial. • Promueve las agrupaciones empresariales. • Mejora la accesibilidad a la financiación. • Garantizar un acceso efectivo al mercado único e internacional por medio de las redes de transporte y logística. • Simplifica los trámites administrativos para la creación de empresas. • Otros.

Recuadro 18. Contribución al Foco Transversal 4.

CONTRIBUCIÓN AL FOCO TRANSVERSAL 4: Condicionantes de calidad de vida.
<p>¿Contribuye a desarrollar hábitos de consumo sostenibles?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incide en el impacto del consumo tanto a corto como a largo plazo, y dentro y fuera de nuestro entorno, que permitan una regeneración de los recursos naturales. • Se valora el uso racional de los bienes públicos para poner de manifiesto el valor de los mismos. • Otros.
<p>¿Se incide en los determinantes de la salud de la ciudadanía?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se pone la atención en la prevención frente a la corrección. • Se asume la integración de la salud en la política. • Otros.
<p>¿Se impulsa el desarrollo de ciudades más sostenibles?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se avanza en la visualización de nuestros municipios de forma integral, rediseñando las ciudades de forma participativa. • Se fomentan las expresiones culturales locales. • Otros.
<p>¿Se introducen criterios de sostenibilidad en los instrumentos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se potencian los valores de sostenibilidad, buscando un comportamiento responsable de ciudadanía y otros agentes socioeconómicos. • Se incide en la acción ejemplarizante de la Administración Pública como motor del cambio. • Se avanza en el desarrollo de indicadores de bienestar, progreso, calidad de vida, etc., en colaboración con Eustat. • Otros.

3.3 Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales.

3.3.1 Un ejercicio en tres fases.

En este apartado se propone una metodología de evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales por fases que se integra primeramente en el Documento de Líneas Estratégicas y Económicas básicas y, posteriormente, en el propio documento del Plan o en sus documentos justificativos.

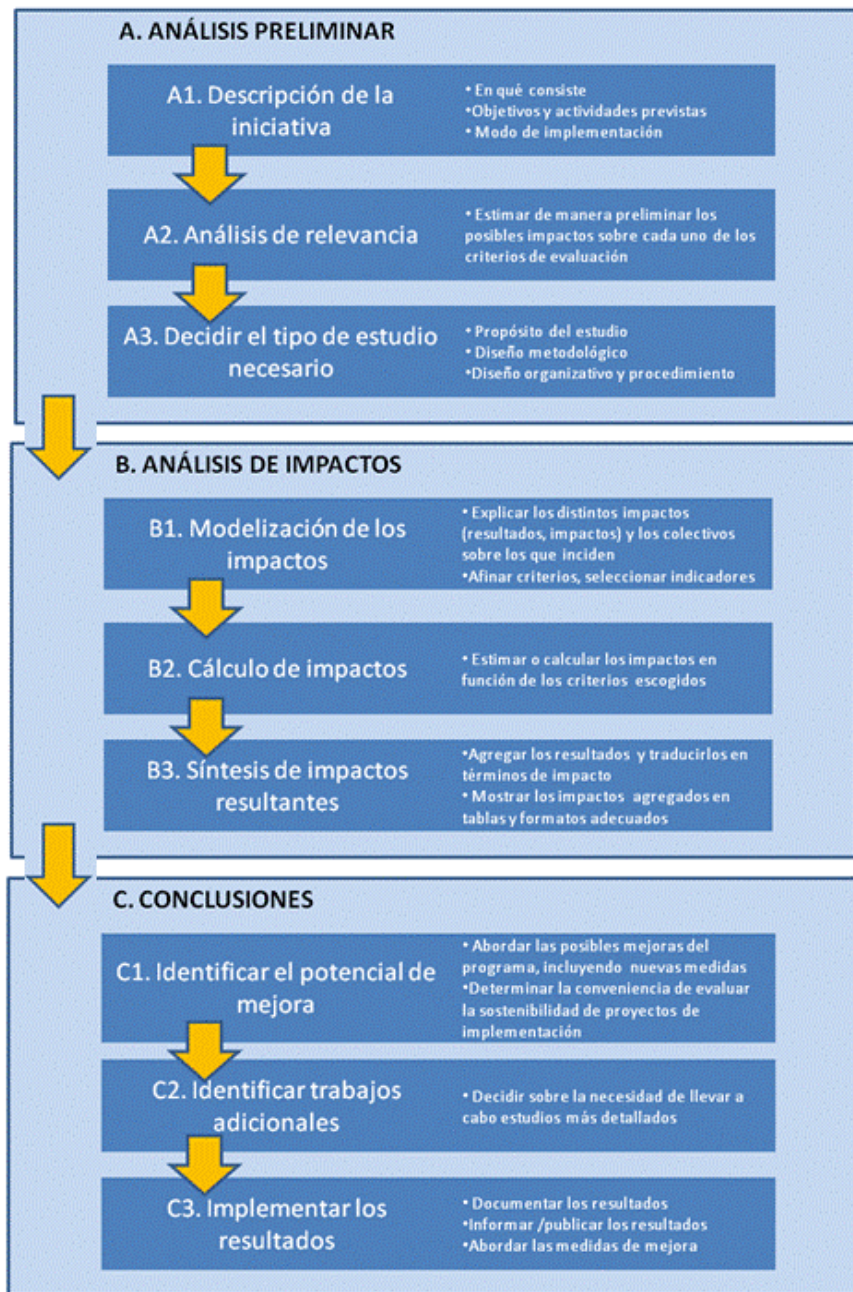
Otros países más avanzados han desarrollado la práctica de elaborar la evaluación o previsión de impactos como un estudio específico que se lleva a cabo en paralelo a la elaboración del Plan. Queda al arbitrio de los Departamentos impulsores asumir voluntariamente ese formato de *estudio en paralelo*.

En todo caso, la metodología de evaluación consta de tres etapas sucesivas, de las que la primera engarza de manera *natural* con la fase de Líneas Estratégicas y Económicas básicas, y las dos siguientes con el propio desarrollo del plan:

- Una fase **preliminar**³⁷ para plantear su relevancia para el desarrollo sostenible en función de los impactos que se espera tenga sobre los tres ejes de desarrollo y determinar en consecuencia la profundidad (método y procedimiento) del análisis subsiguiente, en caso de ser necesario. Los resultados de esta fase encajan con el trabajo preparatorio de la elaboración del Plan y por tanto se deben incorporar al documento de **Líneas estratégicas y económicas**.
- Una fase de **medición de impactos** (como mínimo, cualitativa) que cubra la totalidad de los criterios establecidos, explicando los procesos causales y la distribución entre distintos colectivos de afectados (positiva o negativamente) y ponga de manifiesto de manera transparente los conflictos que pueden surgir por la desigual afección a los aspectos económicos, sociales o ambientales, o por su desigual reparto entre los grupos de interés. Como tal etapa encaja en la **fase de elaboración del plan** y sus resultados deben estar disponibles con anterioridad a que se lleven a cabo las **actividades de participación o contraste** con la ciudadanía y Grupos de interés.
- Una fase final de **conclusiones** que en base al análisis de impactos lleve a la eventual corrección de algunos de sus elementos (mejora de la contribución del Plan al desarrollo sostenible) o a la incorporación de medidas complementarias para *compensar* los efectos negativos detectados. Si se han analizado los impactos de medidas alternativas, las conclusiones de la evaluación llevarían a la selección de la opción globalmente más adecuada. Como tal etapa forma igualmente parte con la anterior de la **fase de elaboración del plan** y sus resultados servirán para revisar los contenidos del Plan y hacerlos más sostenibles y, por ende, mejores y más fácilmente aceptados por los grupos de interés.

³⁷ De llevarse a cabo como un estudio en paralelo, la fase preliminar incluiría la descripción del Plan y sus objetivos, en la manera señalada para el documento de Líneas Estratégicas y Económicas básicas.

Figura 3. Pasos en el proceso de análisis de la sostenibilidad



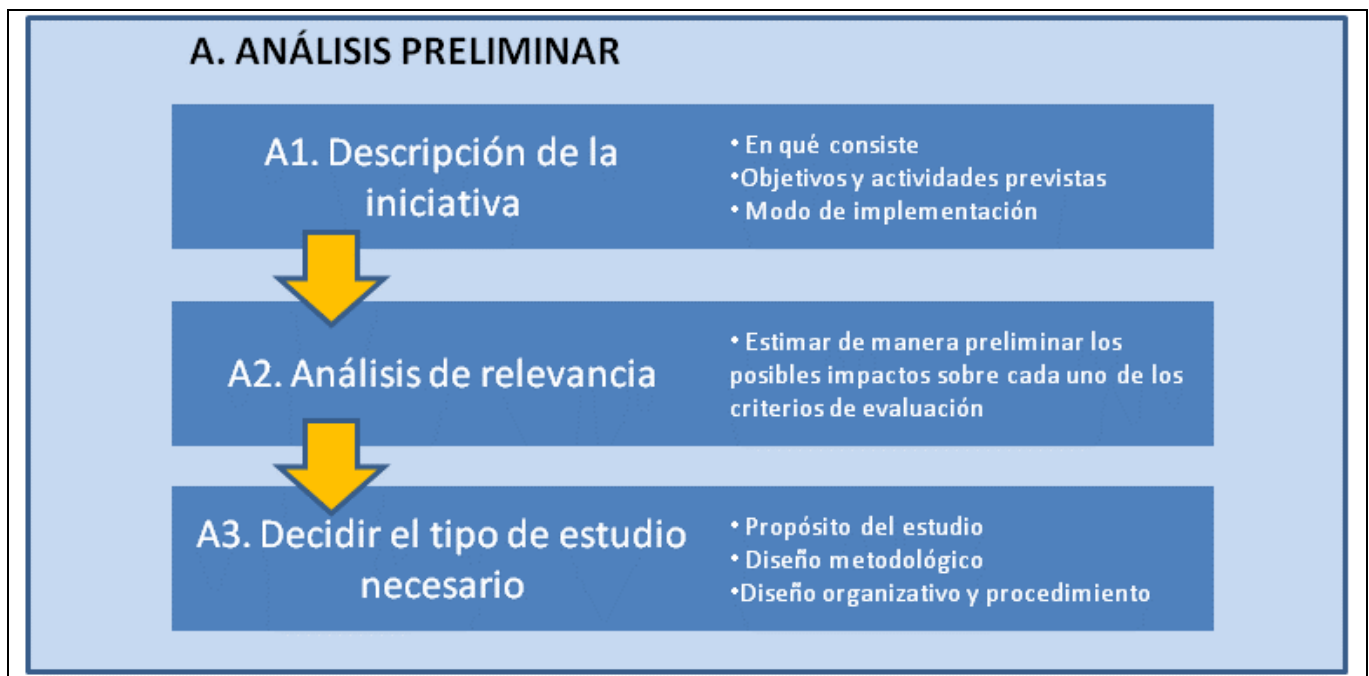
3.3.2 Análisis preliminar: Relevancia de los impactos y alcance de su estudio.

En fase previa (Información básica que marcan la *Hoja de ruta* del Plan) se ha podido haber hecho ya una primera identificación y valoración subjetiva de impactos de resultados de la cual el Departamento promotor cuenta con

un primer listado de impactos esperados³⁸. En la fase preparatoria que conduce al Documento de Líneas estratégicas se requiere realizar una primera valoración subjetiva de los mismos de tal manera que se llegue a una conclusión preliminar relativa a la **relevancia** de los impactos (actividad A2 en la Figura 3 y siguiente). Como conclusión del ejercicio en esta fase se llegará a decidir qué tipo de análisis corresponde hacer a los impactos para contar con una base más sólida de valoración y toma de decisiones.

Una recomendación previa: Con frecuencia, las Iniciativas del Gobierno comportan un alto número de actuaciones, lo que dificulta el análisis de impactos hasta hacerlo eventualmente inviable. En tales casos puede interesar centrar el ejercicio en las medidas más relevantes. El ejercicio de la fase previa deberá haber servido para identificar las acciones principales susceptibles de tener impactos relevantes.

Figura 4. Análisis preliminar de evaluación de impacto en la sostenibilidad.



Con el fin de facilitar y sistematizar la medición de los impactos en esta fase se propone utilizar un número reducido de criterios por cada eje de sostenibilidad y asignar a cada criterio un *indicador* de impacto: No se trata de momento de definir **indicadores numéricos** (esto es, datos estadísticos) sino de asignarles un *indicador subjetivo de orden de magnitud* dentro de un intervalo no muy amplio, por ejemplo., en un rango de de +3 a menos 3:

- +3: Impacto positivo muy significativo
- +2: Impacto positivo
- +1: Pequeño impacto positivo
- +0: Sin impacto esperado
- -1: Pequeño impacto negativo
- -2: Impacto negativo
- -3: Impacto negativo significativo

³⁸ Si no se ha realizado ese ejercicio en la fase previa, pueden utilizarse los cuestionarios propuestos para hacer un primer listado de efectos posibles. Ver *supra*, Recuadro 3 y siguientes. Es posible que aquel primer ejercicio lleve a la conclusión de que la iniciativa carece de impactos apreciables en la sostenibilidad, por lo que carecería de sentido seguir con la metodología de cálculo de impactos en las fases subsiguiente de elaboración de la misma.

Para ello pueden utilizarse múltiples listas de criterios. A continuación se proponen dos listas concretas, con 5 criterios por cada eje de sostenibilidad en un caso, y de 9 en el segundo³⁹.

Recuadro 19. Criterios de sostenibilidad.

LISTADO CORTO ^a	LISTADO LARGO ^b
CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA: E.1. Crecimiento del empleo y de la renta. E.2. Mantenimiento del capital productivo (humano y social). E.3. Mejora de la competitividad y de la capacidad innovadora E.4. Adopción de precios de mercado. E.5. Transferencia de carga financiera a las generaciones futuras.	CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA: E.1. PIB per cápita. E.2. Infraestructuras y servicios eficientes. E.3. Inversiones de valor añadido. E.4. Sostenibilidad del endeudamiento público. E.5. Uso eficiente de recursos. E.6. Competitividad. E.7. Potencial laboral. E.8. Capacidad innovadora, investigación productiva. E.9. Marco regulatorio.
CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: A.1. Mantenimiento de los hábitats naturales y la biodiversidad. A.2. Control del uso de los recursos renovables. A.3. Freno al uso de recursos no renovables. A.4. Freno de la contaminación. A.5. Reducción de desastres ambientales.	CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: A.1. Biodiversidad. A.2. Clima. A.3. Emisiones. A.4. Paisaje rural, áreas no utilizadas y áreas de importancia cultural. A.5. Agua. A.6. Materiales, organismos, residuos. A.7. Energía. A.8. Suelo, tierra arable, fertilidad. A.9. Riesgos ambientales.
CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL: S.1. Promoción de la salud y la seguridad. S.2. Garantía de la educación, el desarrollo personal y la identidad de las personas. S.3. Promoción de la cultura, del patrimonio histórico y del capital social. S.4. Garantía de la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la igualdad de derechos. S.5. Promoción de la solidaridad dentro y entre generaciones.	CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL: S.1. Educación y aprendizaje. S.2. Salud, bienestar, prevención y seguridad jurídica. S.3. Libertad, independencia, identidad individual. S.4. Identidad colectiva, cultura. S.5. Valores sociales. S.6. Solidaridad y sentido de comunidad. S.7. Apertura y tolerancia. S.8. Seguridad social, tasa de pobreza. S.9. Igual de oportunidades y de trato, participación.

^a Criterios del Consejo Federal suizo; ^b Criterios del ISDC suizo.

Con cualquiera de las dos listas pueden desgranarse todos los efectos estimados y llegar a valores de impacto medio para cada eje de sostenibilidad (hallar valores medios para el conjunto de criterios no aporta mayor lucidez al análisis). La ventaja de este sistema es que puede gestionarse de manera sencilla con una hoja de cálculo⁴⁰. En todo caso, la parte más delicada del ejercicio consiste en ponderar el peso de cada uno de los criterios dentro de cada eje para llegar a valores medios⁴¹.

³⁹ Se adopta la metodología utilizada por el Gobierno Federal Suizo. La lista corta de indicadores corresponde al sistema adoptado por el propio Gobierno Federal. La lista más larga corresponde al criterio de la Comisión Interdepartamental suiza de Desarrollo Sostenible. Existe una correspondencia directa entre los indicadores de ambos listados. El Gobierno Federal utiliza además otros 8 indicadores que se centran en los *casos problemáticos*.

⁴⁰ Se incluye un fichero para realizar los cálculos pertinentes.

⁴¹ El método es especialmente útil cuando lo que se trata es de comparar entre posibles medidas alternativas, en cuyo caso puede obtenerse una ordenación de alternativas en base a criterios idénticos.

En el Recuadro 20 se ofrece una descripción de los indicadores de la lista corta que facilita su interpretación.

Recuadro 20. Descripción de los criterios de la Lista corta.

<p>CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA:</p> <p>E.1. Se genera empleo y rentas de acuerdo con las necesidades, asegurando que los efectos se distribuyen de un modo aceptable entre áreas geográficas y grupos sociales.</p> <p>E.2. Se mantiene en términos cuantitativos y cualitativos el nivel de capital productivo basado en el capital humano y social.</p> <p>E.3. Aumenta la competitividad y el potencial innovador de la economía.</p> <p>E.4. Los precios de mercado, que incorporan adecuadamente las señales relativas a la escasez de los factores y las externalidades, son el principal instrumento de valoración.</p> <p>E.5. La gestión pública no transfiere a las generaciones futuras la carga de sus actividades (bajo la forma de deuda pública o pérdida de valor).</p>
<p>CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL:</p> <p>A.1. Se mantienen las áreas naturales y la biodiversidad.</p> <p>A.2. El uso de los recursos renovables debe ser inferior al nivel natural o de regeneración.</p> <p>A.3. El uso de los recursos no renovables se mantiene por debajo del nivel de desarrollo potencial de los recursos renovables.</p> <p>A.4. La contaminación que sufre los seres humanos y el medio natural permanece por debajo de los niveles perjudiciales.</p> <p>A.5. Se evita o se reduce el impacto de los desastres ambientales y sólo se asumen riesgos de accidentes cuando en el peor de los escenarios los posibles perjuicios resultantes no sean permanentes y no superen el período de una generación.</p>
<p>CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL:</p> <p>S.1. Se protege y promueve la salud y seguridad de los seres humanos.</p> <p>S.2. Se garantiza la educación, el desarrollo personal y la identidad de las personas.</p> <p>S.3. Se promueve la cultura, así como el mantenimiento y desarrollo del patrimonio histórico y los recursos y valores sociales como parte del capital social general.</p> <p>S.4. Se preserva el principio de igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la igualdad de oportunidades. Se cumplen en particular los principios de igualdad de género, los derechos y protección de las minorías y el respeto de los derechos humanos.</p> <p>S.5. Se estimula la solidaridad entre generaciones y entre los pueblos del mundo.</p>

Fuente: Consejo Federal Suizo.

Este análisis de relevancia sirve igualmente para poner de relieve los criterios más sensibles o específicos para la iniciativa concreta, que en la etapa siguiente podrán ser valorados –y cuantificados- de manera más precisa (en su caso, con el apoyo de **subcriterios** susceptibles de ser evaluados con indicadores de importancia o con indicadores estadísticos) **a la medida** del tipo de Iniciativa contemplada.

Cuando el diseño del Plan permite alcanzar sus objetivos específicos pero entra en conflicto con alguno de otros vectores de sostenibilidad sus responsables deberán plantearse si resulta prudente o aconsejable continuar con la misma, o si resulta factible incorporar medidas compensatorias que permitan equilibrar la balanza. Pero *en última instancia las decisiones son políticas*: No hay ninguna fórmula que permita evaluar si las ganancias que se obtienen en un vector compensan adecuadamente las pérdidas en otro de los vectores. Excepción hecha de los casos en los que se vulneran niveles mínimos social o legalmente establecidos, no hay una jerarquía objetiva que permita alcanzar una resolución *de manera objetiva*. De hecho, el mayor beneficio de este procedimiento radica en la transparencia del proceso: no evita los conflictos pero pone negro sobre blanco cuáles son las opciones y por qué se adopta una resolución u otra.

La existencia de posibles conflictos en los que no cabe admitir **la sustituibilidad** de impactos entre las tres dimensiones - porque algunas pérdidas pueden considerarse inadmisibles y no podrían compensarse a cambio de mejoras en las otras dos dimensiones - hace recomendable utilizar otra serie de criterios, complementarios a los ya descritos, de tipo descriptivo o *literario* pero susceptibles también de ser presentados de manera esquemática y funcional. Se presentan en la tabla siguiente.

Recuadro 21. Criterios adicionales.

1. Situación del problema	¿La iniciativa agravará una situación que ya ha alcanzado un nivel crítico?
2. Tendencia	¿Se acentuará una tendencia que ya es negativa?
3. Irreversibilidad	¿La iniciativa provoca impactos negativos que pueden resultar difíciles o incluso imposibles de revertir?
4. Carga para generaciones futuras	¿Los impactos negativos aparecerán más tarde? ¿Supondrá esto una carga excesiva para las generaciones futuras?
5. Riesgos e incertidumbres	¿La iniciativa se asocia con riesgos graves (posibilidad de generar daños cuantiosos, aunque su probabilidad sea muy baja) y grandes incertidumbres (no se conoce a ciencia cierta qué consecuencias pueden traer los impactos previstos o las tendencias futuras)?
6. Umbrales mínimos	¿Con la iniciativa se viola algún requerimiento mínimo de carácter económico, social o ambiental (por ejemplo, límites o umbrales)?
7. Delimitación del impacto espacial	¿Los impactos negativos afectan a un ámbito espacial extenso?
8. Conflicto de intereses	¿Entran en conflicto los objetivos primarios del Plan y alguna de los vectores de desarrollo sostenible, o entre los vectores entre sí?

Fuente: Consejo Federal Suizo.

En la figura siguiente (nº 5) se presenta una ilustración ficticia de cómo podría visualizarse con un instrumento sencillo como una hoja de cálculo las valoraciones realizadas para obtener una visión sintética de conjunto⁴².

⁴² Tomado de *Excel tool for conducting a relevance analysis and an outline sustainability analysis*.

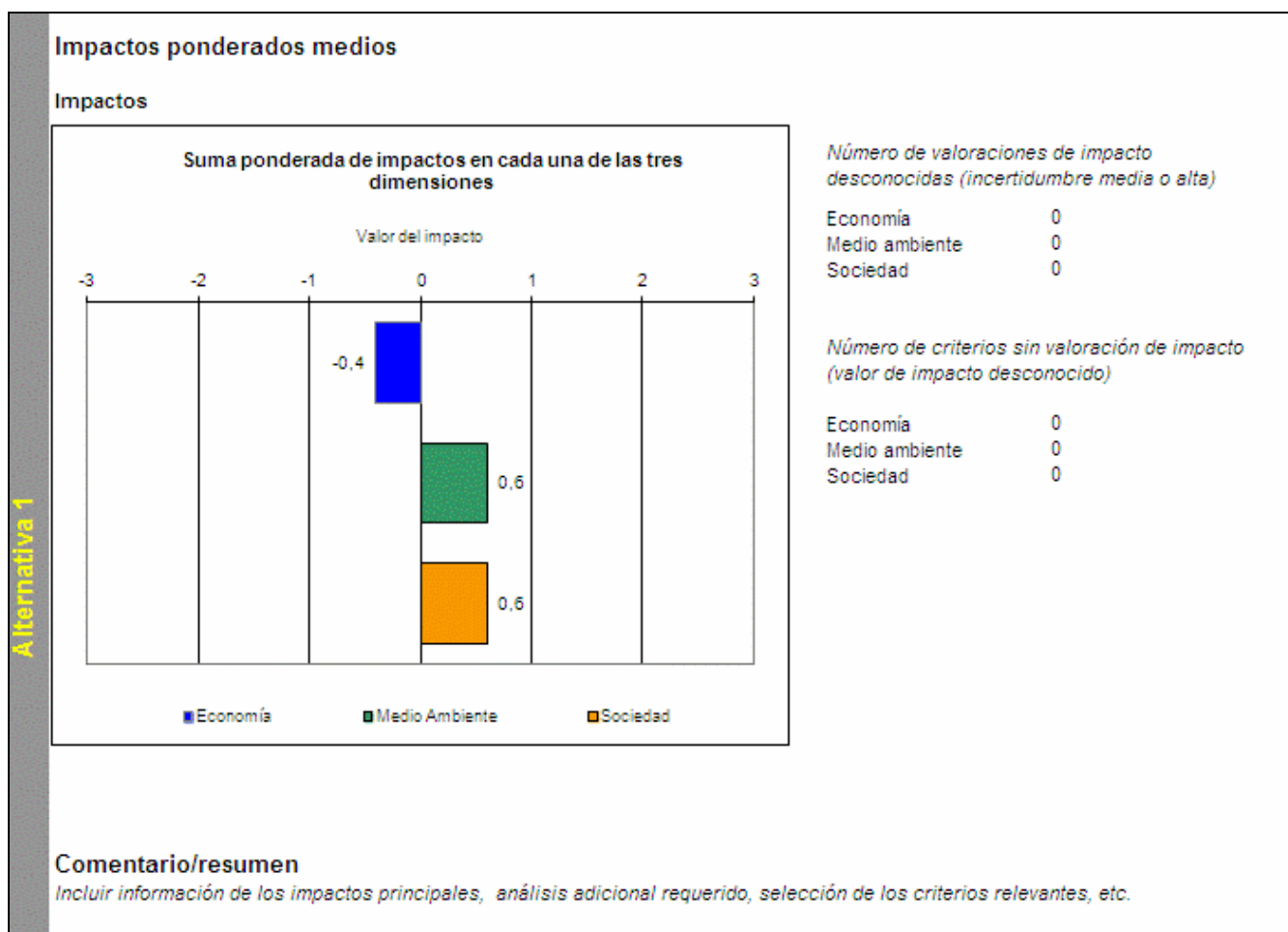
Figura 5. Análisis de relevancia: Presentación gráfica de resultados por criterios

Criterios de valoración		Dimensión del impacto						Peso relativo	Incertidumbre				Observaciones
No.	Descripción	-3	-2	-1	1	2	3		Desconocido	Nula	Baja	Media	
Alternativa 1	Economía												
	Ec1 Renta y empleo								20%	X			
	Ec2 Capital productivo								20%	X			
	Ec3 Competitividad y capacidad de innovación								20%	X			
	Ec4 Mecanismos de mercado y costes reales								20%	X			
Ec5 Gestión pública								20%	X				
Alternativa 1	Medio Ambiente												
	Ma1 Áreas naturales y biodiversidad								20%	X			
	Ma2 Recursos renovables								20%	X			
	Ma3 Recursos no renovables								20%	X			
	Ma4 Contaminación								20%	X			
Ma5 Riesgo de desastres ambientales								20%	X				
Alternativa 1	Sociedad												
	So1 Salud y seguridad								20%	X			
	So2 Educación, desarrollo personal e identidad								20%	X			
	So3 Cultura y patrimonio histórico								20%	X			
	So4 Igualdad ante la ley, seguridad jurídica e igualdad de derechos								20%	X			
So5 Solidaridad								20%	X				

Figura 6. Análisis de relevancia: Presentación gráfica de resultados por criterios complementarios

Criterios adicionales		Escala del problema					Incertidumbre				Observaciones
No.	Descripción	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Desconocido	Nula	Baja	Media	Alta	
Alternativa 1	Cuestiones adicionales										
	1 Estatus del problema							X			
	2 Tendencia							X			
	3 Irreversibilidad							X			
	4 Carga para las generaciones futuras							X			
	5 Riesgos/incertidumbres							X			
	6 Niveles mínimos exigibles							X			
	7 Demarcación espacial del impacto							X			
8 Conflictos de interés							X				

Figura 7. Análisis de relevancia: Presentación gráfica de resultados por vectores de sostenibilidad



El análisis anterior habrá permitido identificar posibles *luces rojas* (o al menos, de color ámbar). En el contexto de una discusión pública del Plan, puede resultar conveniente contar con una **medición más rigurosa de los impactos esperados**, yendo más allá de la valoración fundamentalmente subjetiva realizada hasta ahora. En presencia de un marco legal que exija la evaluación la sostenibilidad, esa medición (que corresponde a la etapa B2 de la Figura 3 anterior) sería del todo punto necesaria. En el momento actual, es una decisión voluntaria del Departamento promotor en un contexto de mejora del diseño del Plan o de justificación ante los grupos de interés de las opciones seleccionadas.

En cualquiera de los dos casos, esta fase preliminar se cierra con una reflexión y una toma de decisiones sobre la complejidad y profundidad con la que se debe plantear dicho estudio, que puede ser tan simple como una nueva hoja de cálculo o un estudio minuciosamente detallado que requiera importante labor de campo para recoger información y una metodología de análisis sumamente sofisticada (modelización, análisis coste-beneficio, etc.).

En todo caso, puede decidirse llevar a cabo un estudio simple de evaluación o un estudio detallado de impactos dependiendo de cuestiones tales como:

- ✓Cuál es el propósito del estudio: por ejemplo., escoger entre propuestas alternativas, evaluar el impacto, o mejorar el propio diseño del Plan a partir de sus efectos.
- ✓ Quiénes son los grupos de interés afectados por la medida que presumiblemente deberán intervenir (por ejemplo, en fase de consulta/participación).
- ✓ La relevancia de los impactos detectados.
- ✓ La cantidad de información disponible o el coste de conseguir información adicional (por ejemplo, para modelizar impactos).

En el cuadro siguiente se comparan las dos opciones:

Recuadro 22. Evaluaciones de impacto detalladas y simples: Caracterización.

	<i>Evaluación simple</i>	<i>Evaluación detallada</i>
Objeto de análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de menor impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas complejas y a largo plazo, con impactos variados y significativos.
Alcance del análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Se limita a una estimación esquemática basada en indicadores existentes, con el soporte de instrumentos sencillos como hojas de cálculo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis completo y en profundidad, utilizando un sistema de criterios y de indicadores adaptado a las características del Plan.
Tiempo y recursos consumidos	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 3 y 7 días de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 15 y 25 días, y a menudo, bastante más.
Tareas ejecutadas en la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis secundario de documentación y datos existentes. • Ausencia prácticamente total de cálculos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recogida de datos ad hoc (si hiciere falta) para complementar los datos secundarios disponibles. • Cálculos y estimaciones detallados.
Finalidad potencial del análisis de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Primaria: Facilitar la evaluación ex post del Plan. • De manera secundaria: Comparar diversas alternativas del Plan y servir de apoyo e instrumento de mejora del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo e instrumento de mejora del Plan, ejecutado de manera continua desde el inicio del proceso de elaboración o repetida en momentos clave del desarrollo conceptual del programa (aprendizaje). • Comparar alternativas. • Evaluación ex post del Plan (tras su implementación).
Necesidad de estudios de detalle complementarios	<ul style="list-style-type: none"> • Únicamente en casos extraordinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tanto como lo exijan los resultados preliminares obtenidos.
Documentación	<ul style="list-style-type: none"> • Breve y concisa, por ejemplo, tal como resulta a partir de una hoja de cálculo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación detallada susceptible de publicación y amplia difusión.

Hay varios métodos aplicables o disponibles, según los casos:

- Análisis de las estadísticas disponibles.
- Encuestas para generar nueva información.
- Talleres y entrevistas con expertos.
- Aplicación de modelos.
- Otros métodos cuantitativos (análisis coste-beneficio, análisis coste-eficiencia, análisis multicriterio).

Por regla general, es deseable poder contar con un **análisis de escenarios** en el que se recoja la evolución tendencial de la situación (i) en ausencia de intervención -que marca el punto de referencia o la situación de base- y (ii) como resultado de la intervención. Este análisis es complejo y costoso, y en sí mismo guarda más relación con los objetivos primarios del Plan, más que con los criterios de sostenibilidad.

Finalmente, una última cuestión a decidir en la etapa final (A3) del estudio preliminar es quién y cómo lleva a cabo el proceso de análisis (etapas B y C de la Figura 3), los recursos financieros y personales, así como el tiempo disponible.

Quién realiza la evaluación no es una cuestión baladí. En general, debe ser llevada a cabo por el mismo Departamento que va a ser responsable de su ejecución, sin embargo, dada la naturaleza pluridepartamental de los impactos, también podría ser aconsejable constituir un Comité específico para el seguimiento del estudio de impacto.

La realización del proceso de participación y consulta a los grupos de interés marca el *momento* adecuado para disponer de esos estudios (detallados o no, según proceda): La documentación generada en el proceso de análisis es un excelente punto de partida para ilustrar a las partes interesadas y que su participación informada sea mucho más provechosa, revalorizando de esa manera la **transparencia** de las decisiones políticas⁴³.

3.3.3 Análisis de los impactos.

La fase de análisis tiene lugar en paralelo con el desarrollo de los estudios del Plan. Incluye tres actividades principales:

- ✓ La explicación clave del proceso de causalidad de los impactos (mapa/matriz de impactos).
- ✓ El cálculo de los impactos propiamente dichos.
- ✓ La presentación de manera sintética de los resultados.

El punto de partida para valorar adecuadamente los impactos del Plan requiere que se presenten de manera clara los vínculos causales entre aquéllos y la aplicación del Plan o de sus medidas. La aplicación del Plan producirá impactos en tres niveles y momentos diferentes:

- A nivel de los resultados directos del Plan (*output level*): aquello que resulta de la aplicación directa del Plan o de sus medidas (subvenciones, actividades, kilómetros de carreteras construidas, etc.).
- A nivel de las consecuencias del Plan en los grupos objetivos (*outcome level*): Cambios en las conductas de los grupos objetivo como consecuencia de su ajuste o respuesta a la aplicación del Plan o de sus medidas (por su estímulo o por su desactivación: empresas o empleos creados, cursos tomados, utilización de transporte público, etc.).
- A nivel de impacto final: Contribución al objetivo último del programa (mejora de la competitividad, calidad del aire, cambio climático, etc.).

Interesa diferenciar igualmente si los impactos son:

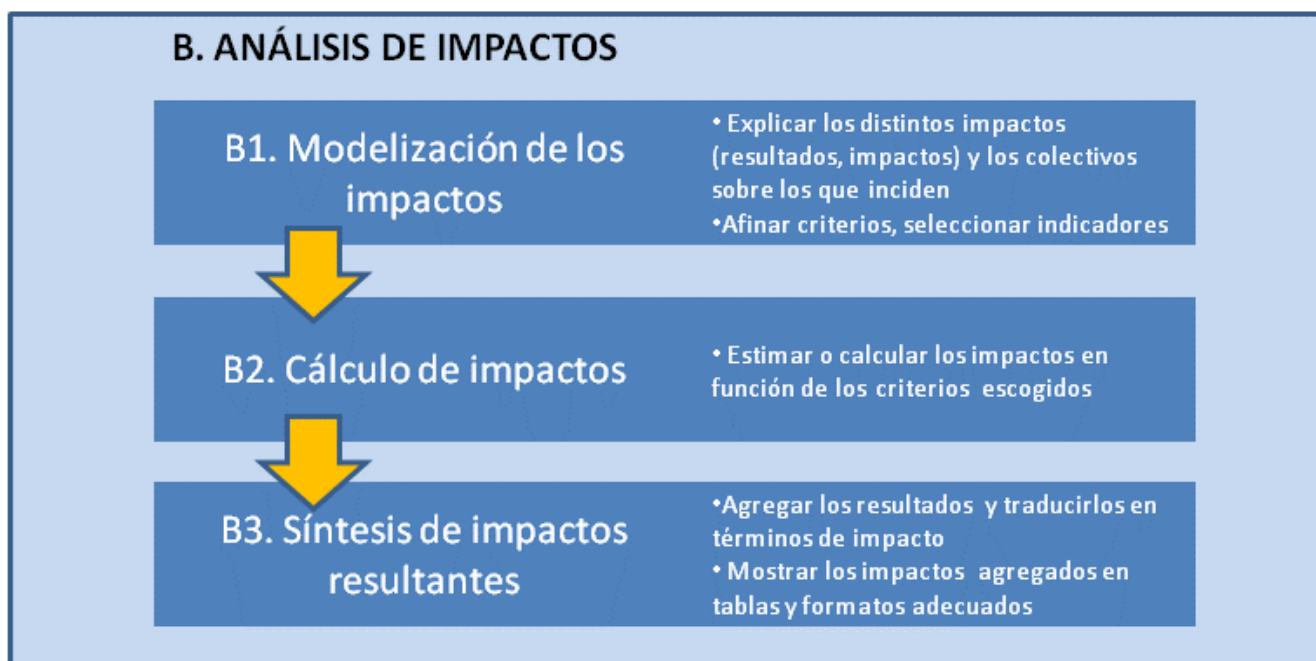
- Primarios (directos) o secundarios (inducidos).

⁴³ En Suiza, por ejemplo, se trata de un paso obligado en virtud de la Ley de Transparencia.

- Temporales o permanentes.
- Continuados o singulares en el tiempo (sólo una vez).
- Inmediatos o a lo largo del tiempo.

La visión del mapa/matriz de impactos es importante para determinar el alcance del estudio, los indicadores apropiados y, finalmente, la metodología.

Figura 8. Etapas para la fase de análisis de impactos.



En el contexto de esta guía sólo se contempla la realización de evaluaciones simples, genéricamente aplicables a cualquier tipo de iniciativa, para las que una hoja de cálculo (semejante a la que se ha podido utilizar en el análisis de relevancia en la fase anterior) resulta un instrumento adecuado. En cualquier caso, si un impacto es considerado como severo deberá ser analizado en detalle, aportando información relevante para poder ser evaluado.

De manera sencilla se trata de complementar el análisis de relevancia calculando para los criterios relevantes un número reducido de indicadores cuantitativos apropiados. Como en el caso de los criterios, la ponderación de los indicadores resulta una cuestión delicada pero necesaria para alcanzar un valor sintético para cada criterio relevante. Esta actividad requiere habitualmente una gran dedicación de recursos, cuyo mérito debe compararse con la utilidad esperada del ejercicio de evaluación.

La actividad final de esta fase consiste en la presentación razonablemente sintética de los resultados alcanzados. La abundancia de resultados distribuidos entre un número grande de indicadores puede empañar la visión clara del conjunto. En general suele ser útil agregar los resultados por ejes de sostenibilidad, lo cual requiere entrar nuevamente en un sistema de ponderación de los resultados individuales. Cada ponderación implica un juicio de valor que puede cambiar los resultados agregados. No hay reglas universales y la mejor receta es la transparencia del sistema de ponderación, acompañada con un análisis de sensibilidad que ponga de manifiesto la robustez

o variabilidad del resultado final dependiendo de las ponderaciones utilizadas⁴⁴. La presentación gráfica de los resultados facilitará la percepción de las conclusiones.

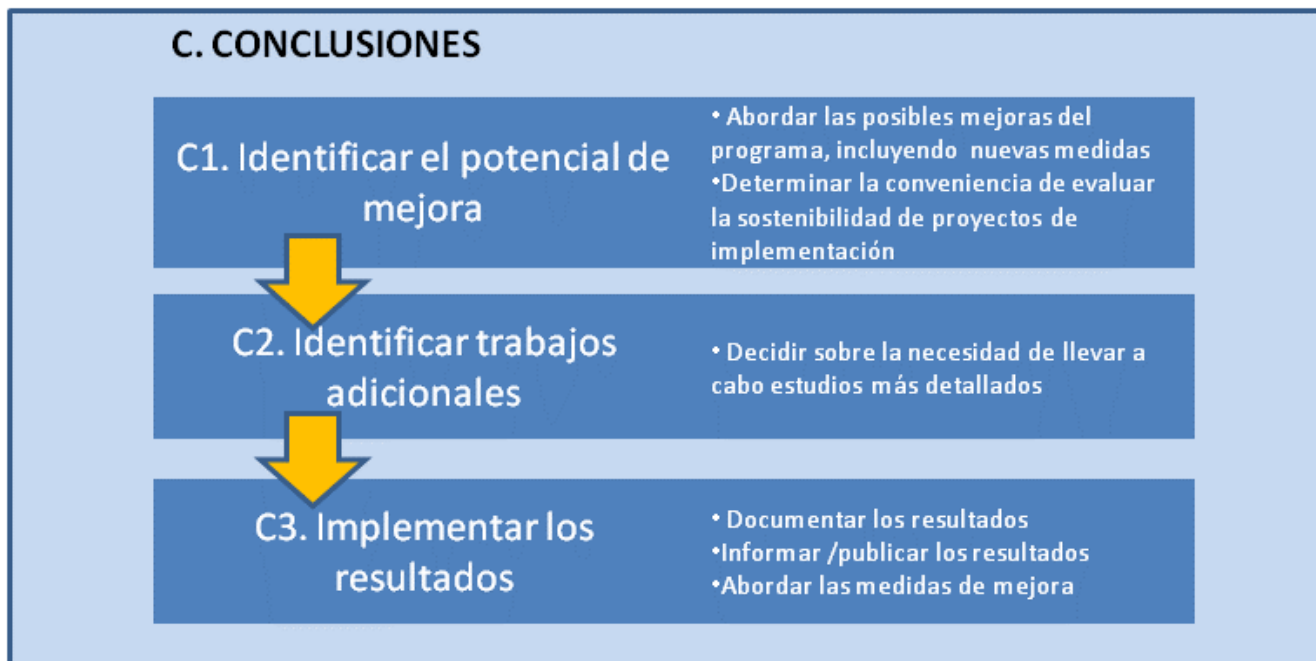
3.3.4 Conclusiones finales.

La síntesis de impactos debe permitir alcanzar algunas conclusiones:

- ✓ El estudio debe permitir identificar cuáles son los impactos que se deben evitar y los posibles conflictos de interés existentes.
- ✓ La existencia de tales conflictos debería servir de guía para proponer medidas compensatorias dentro del Plan o rediseñar las actuaciones para mejorar el resultado global. Las mejoras pueden ser difíciles de plantear si el Plan presenta actuaciones sumamente genéricas.
- ✓ Si los impactos negativos no pueden ser evitados por razones técnicas o económicas el análisis debe ponerlo claramente de manifiesto.

El ejercicio tiene utilidad igualmente para guiar la realización de estudios de impacto o de evaluación ex post.

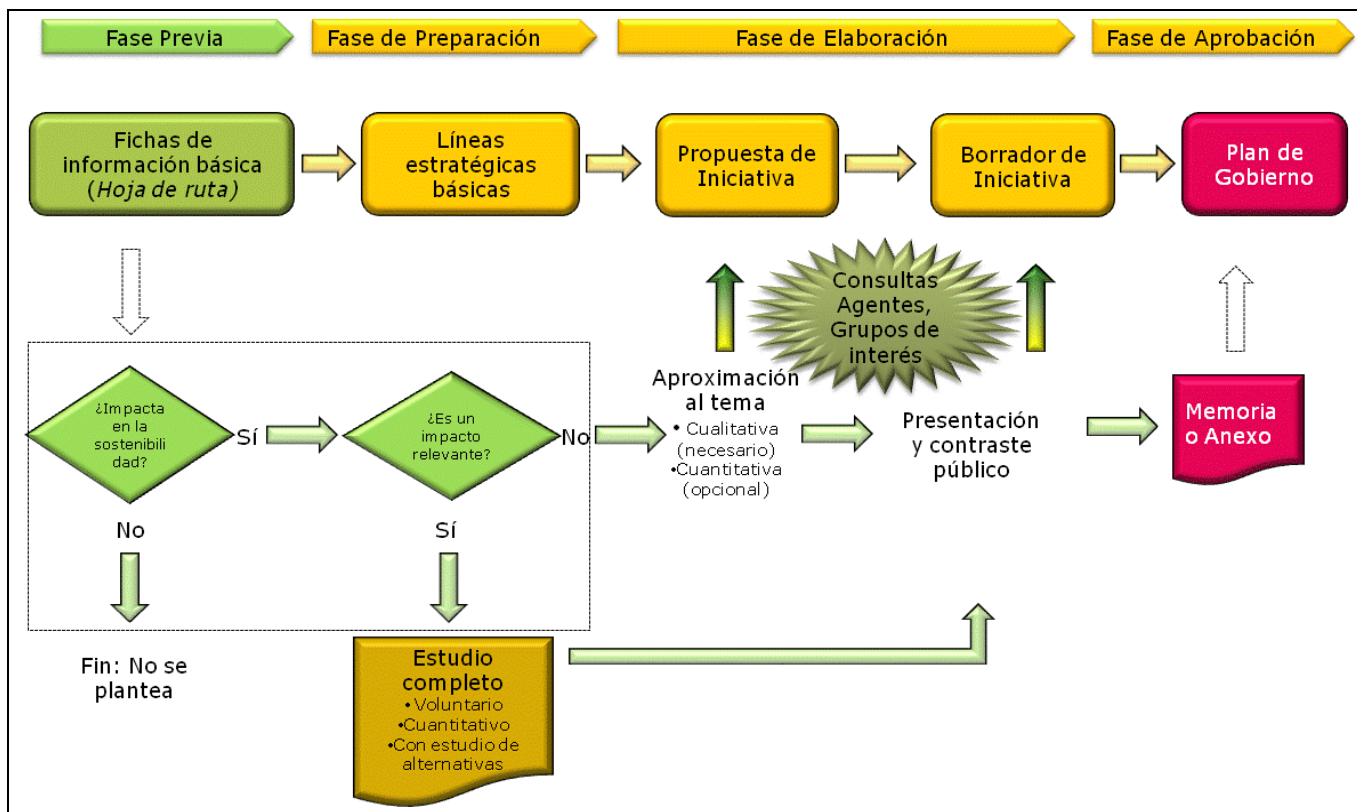
Figura 9. Conclusiones del análisis de impactos.



La figura siguiente visualiza el conjunto del proceso.

⁴⁴ Sistemas más costosos pueden llegar a traducir los impactos en términos económicos (recurriendo indudablemente a otro conjunto de hipótesis y juicios de valor).

Figura 10. Análisis de impactos. Proceso de evaluación.



A.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE GOBIERNO: INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA EDSE 2020.

Los planes deben incluir un sistema de seguimiento que gira en torno al cuadro de mando, en el que se recogen los indicadores estratégicos y otros relacionados con la medición y seguimiento sus objetivos.

Al igual que al señalar los objetivos del Plan se requiere que se establezca la aportación de la misma al logro de los objetivos de la ESDE 2020, los indicadores del cuadro de mando deberán en la medida de lo posible establecer puntos de conexión con el cuadro de mando e indicadores de seguimiento de la ESDE 2020. En las dos tablas siguientes se relacionan ambos.

Tabla 1. Cuadro de Mando de la EDSE 2020.

Ámbito e indicador de cabecera	UE-27		España		País Vasco	
	Actual ⁴⁵	Objetivo 2020	Actual	Objetivo 2020	Actual ⁴⁶	Objetivo 2020
Empleo						
Tasa de empleo 20-64 años	69,1%	75%	63,7%	74%	68,5%	75%
I + D + i						
Gasto público y privado en I+D+i sobre PIB	2,01%	3%	1,38%	3%	2%	>3%
Energía y Cambio Climático						
Emisiones gases de efecto invernadero ⁴⁷	-11,3%	-20%	+27%	-20% ⁴⁸	+6%	-20% ⁴⁹
Proporción de renovables en el consumo final de energía	10,3%	20%	10,7%	20%	6,5%	17%
Ahorro consumo energético		20%		25,2 ⁵⁰		20%
Educación						
Tasa de abandono escolar prematuro	14,4%	10%	31,2%	15%	12,6%	10%
Proporción población 30-34 años con estudios superiores	32,3%	40%	39,4%	44%	41%	>40%
Pobreza y exclusión social						
Población en riesgo de pobreza o exclusión social	113,7 mill. 23,1%	93,7 mill.	10,6 mill. 23,4%	9,2 mill.	417.000 19,3%	<15%

⁴⁵ Año 2009

⁴⁶ Año 2008

⁴⁷ Año base de referencia 1990, año actual 2008

⁴⁸ Sectores no difusos y respecto al año 2005

⁴⁹ Año de referencia 2005

⁵⁰ Mtep Ahorro sobre el consumo tendencial en 2020 equivalente a una reducción anual de intensidad energética del 2%

Tabla 2. Indicadores de seguimiento de políticas.

	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	ALCANCE	TENDENCIA
Objetivo estratégico 1. Posicionar Euskadi como una economía innovadora, competitiva, ecoeficiente y abierta.				
I-1.1	IUS	Posición en el Índice Europeo de Innovación (IUS, Innovation Union Scoreboard).	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-1.2	Productividad de los recursos	Cociente entre el PIB y el Consumo Doméstico de Materiales (€/ Kg.).	Indicador de nivel I (EDS-UE) (a)	↗
I-1.3	PIB per cápita	Cociente entre el PIB y el número de habitantes.	Indicador de nivel I (EDS-UE) (a)	↗
I-1.4	Grado de apertura	Porcentaje del total del comercio con el extranjero sobre el PIB.	Indicador propio EDSE 2020	↗

Objetivo estratégico 2. Consolidar una Euskadi plenamente integradora y cohesionada sobre la base del empleo, la educación, la prevención y la solidaridad.				
I-2.1	Índice de concentración de renta personal	Índice de Gini de la renta personal disponible	Indicador propio EDSE 2020	↘
I-2.2	Grado de inclusión social	Porcentaje de personas que acceden a programas de protección, inclusión y garantía de autonomía de las personas sobre el conjunto de personas en situación de riesgo	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-2.3	Desigualdades sociales en la mortalidad	Tasa comparativa de mortalidad de las personas con estudios primarios entre 20 y 64 años en relación a las de estudios superiores	Indicador propio EDSE 2020	↘
I-2.4	Tasa de ocupación juvenil	Tasa de ocupación de la población de 20 a 29 años	Indicador propio EDSE 2020	↗

Objetivo estratégico 3. Fortalecer los sistemas de protección social para que sigan garantizando un desarrollo armónico, saludable y equitativo de las personas.				
I-3.1	Tasa de natalidad	Número de nacimientos sobre el total de la población en miles	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-3.2	Deuda pública bruta consolidada	Porcentaje de la deuda pública bruta consolidada de las administraciones vascas sobre el PIB	Indicador propio EDSE 2020	↘
I-3.3	Gasto social público	Porcentaje del gasto público en educación, sanidad y servicios sociales sobre el PIB	Indicador propio EDSE 2020	↔

	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	ALCANCE	TENDENCIA
Objetivo estratégico 4. <i>Preservar nuestros recursos naturales y biodiversidad abordando una ordenación respetuosa y equilibrada del territorio, de las infraestructuras, de los equipamientos y de la vivienda.</i>				
I-4.1	Áreas construidas	Porcentaje de la superficie artificializada sobre la superficie total	Indicador de nivel II (EDS-UE) (a)	↔
I-4.2	Población rural	Tasa de población en núcleos de menos de 2000 habitantes sin casco urbano	Indicador propio EDSE 2020	↔
I-4.3	Residuos urbanos	Residuos municipales generados por habitante	Indicador de nivel II (EDS-UE) (a)	↘
I-4.4	Índice de aves comunes	Índice de aves de cultivo en general, aves forestales y aves urbanas	Indicador de nivel I (EDS-UE) (a)	↗
I-4.5	Especies amenazadas	Porcentaje de especies amenazadas sobre el total de especies	Indicador propio EDSE 2020	↘

Objetivo estratégico 5. *Minimizar la dependencia energética frente a las energías de origen fósil y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos del cambio climático.*

I-5.1	Dependencia energética	Porcentaje de importaciones de energía sobre el consumo interior de energía	Indicador de nivel II (EDS-UE) (a)	↘
-------	------------------------	---	------------------------------------	---

Objetivo estratégico 6. *Desarrollar un modelo de movilidad integrada, más sostenible que facilite la vertebración en el interior del territorio y su conexión con el exterior en mejores condiciones de competitividad.*

I-6.1	Consumo energético del transporte	Porcentaje del consumo de energía del transporte sobre el PIB	EEDS (b)	↘
I-6.2	Transporte por carretera de mercancías	Porcentaje del transporte por carretera de mercancías sobre el total	Indicador propio EDSE 2020 (c)	↘
I-6.3	Transporte privado de pasajeros	Porcentaje del transporte privado de pasajeros sobre el total	Indicador propio EDSE 2020 (c)	↘

	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	ALCANCE	TENDENCIA
Objetivo estratégico 7. Forjar un sistema educativo y de valores de calidad, orientado a lograr el éxito escolar, flexible y adaptado en sus contenidos educativos y formativos a las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo y la sociedad a lo largo de toda la vida, incluyendo la sostenibilidad en todas sus dimensiones.				
I-7.1	Evaluación PISA	Rendimiento global medio en lectura, ciencias y matemáticas.	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-7.2	Publicaciones científicas	Nº de publicaciones ISI del sistema universitario vasco.	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-7.3	Apoyo a la difusión internacional de la cultura vasca	Presupuesto para actividades de difusión internacional de la cultura vasca.	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-7.4	Aprendizaje permanente	Porcentaje de la población entre 25 y 64 años en alguna actividad formativa.	Indicador propio EDSE 2020	↗

Objetivo estratégico 8. Desplegar una Administración Pública innovadora, eficiente, accesible y transparente a la ciudadanía.				
I-8.1	Participación electoral	Participación en las elecciones (europeas, nacionales, autonómicas y locales).	Indicador propio EDSE 2020 (c)	↗
I-8.2	Administración electrónica	Porcentaje de procesos administrativos completos susceptibles de ser realizados en modo telemático sobre el total.	Indicador propio EDSE 2020	↗
I-8.3	Insatisfacción con la Administración	Quejas ante el Ararteko en relación con la Administración.	Indicador propio EDSE 2020	↘

Objetivo estratégico 9. Contribuir desde el País Vasco al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y, en general, al desarrollo sostenible de los países más desfavorecidos.				
I-9.1	Ayuda oficial al desarrollo	Porcentaje de la ayuda oficial al desarrollo sobre el PIB.	Indicador de nivel I (EDS-UE) (a)	↗
I-9.2	Emisiones de CO ₂ por habitante	Toneladas de emisiones de CO ₂ por habitante.	Indicador de nivel II (EDS-UE) (a)	↘

(a) EDS – UE: Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea

(b) EEDS: Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

(c) En la estrategia europea existe un indicador muy similar

A.5. INFORME DE EVALUACIÓN EX POST.

La evaluación de la sostenibilidad de un programa es parte de la evaluación del programa. En el Recuadro 23 se presenta el guión general recomendado por el documento de *Orientaciones* para los Informes de evaluación.

Recuadro 23. Ficha sinóptica de una evaluación ex post.

El informe de evaluación ex post debe contener una breve descripción de la intervención evaluada, motivación, propósito, objetivos específicos y alcance de la evaluación. Pero sobre todo, debe presentar de manera clara y precisa aquellos resultados, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de especial relevancia.

1.- INTRODUCCIÓN.

Presentación del contenido y estructura del informe de evaluación.

2.- DESCRIPCIÓN DE LAS INTERVENCIONES EVALUADAS.

Detalle exhaustivo de los objetivos, teoría del programa (necesidades o problemática a la que pretende hacerse frente, medias, acciones...) antecedentes, organización y gestión, público objetivo, ámbito o sector de actuación, actores intervinientes, contexto en el que se enmarca, cronograma y fase de ejecución en que se encuentra, presupuesto y recursos destinados.

3.- METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.

Explicación de la motivación origen de la evaluación, objetivos alcance de la misma y tipología de la misma. Se especificarán las preguntas a las que dará respuesta la evaluación y los criterios de evaluación analizados para ello.

El informe de evaluación deberá describir con suficiente detalle la relación de la metodología y fuentes de información (documentación, informantes, clave, literatura, etc.) empleadas para la recopilación de información (técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas) Se pueden incluir, además listas completas de entrevistados y documentos consultados, siempre que esto no entre en conflicto con el derecho a la privacidad y confidencialidad de los participantes.

En este apartado podrá explicarse también el contexto en que se ha desarrollado la evaluación, cómo serán utilizados sus resultados y las decisiones que se tomarán una vez culminada.

4.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA.

Este apartado supone dar cuenta de los objetivos de la evaluación. En tal sentido, comprende el mayor grueso del informe y en él debe darse respuesta a las preguntas y criterios de evaluación a partir del análisis de la información recopilada tanto en el trabajo de campo como en la etapa de análisis contextual y documental.

5- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

Relación de evidencias reveladas tras la respuesta a las preguntas de evaluación e interpretaciones formuladas sobre dicha evidencia desde el conocimiento objetivo y técnico del equipo evaluador.

Los resultados atribuidos a la intervención que está siendo evaluada, pueden ser vinculados a las contribuciones de las diferentes partes interesadas.

6.- CONCLUSIONES.

Juicios sobre la intervención en cuanto a factores de éxito o problemática detectada formulados a partir del análisis de los criterios de evaluación planteados, apoyándose en las interpretaciones de la información recopilada, siguiendo una lógica objetiva y sistemática. Las conclusiones deben centrarse en temas trascendentes para la intervención que está siendo evaluada.

7.- RECOMENDACIONES.

Conjunto de propuestas de mejora sobre la intervención evaluada con la intención de incrementar su efectividad y calidad a partir de la puesta en valor de sus fortalezas y oportunidades y ofreciendo posibles correcciones, soluciones o alternativas para sus factores debilitadores.

Las recomendaciones deben estar firmemente basadas en la evidencia y análisis efectuado, ser relevantes y realistas, estableciendo prioridades para la acción.

8.- LECCIONES APRENDIDAS.

Relación de buenas prácticas detectadas tras la evaluación de la intervención que pueden ser transferidas a futuras actuaciones. Deben incluir generalizaciones que trasciendan la intervención inmediata, poniendo énfasis en la relevancia más amplia que podrían tener.

9.- ANEXOS.

Algunas de las cuestiones que pueden incorporarse como anexos son: pliego de condiciones técnicas y criterios para la selección de la propuesta de evaluación: fuentes bibliográficas empleadas; modelo de herramientas empleadas para la recopilación de información (guión en el caso de entrevistas o grupo de discusión, cuestionarios, etc.).

En este apartado, caso de que se considere oportuno, pueden incluirse las opiniones o interpretaciones ofrecidas por los actores en el momento de ser consultados:

- Responsables del Plan
- Gestores de la intervención
- Entidades financiadoras del Plan
- Entidades colaboradoras
- Público beneficiario directo o indirecto
- Ciudadanía en General
- Otros profesionales y responsables de intervenciones similares
- Expertos del sector

La evaluación de un programa puede responder a finalidades múltiples, pero por regla general, pretende:

- Medir los resultados del programa.
- Valorar si se han cumplido las expectativas que justificaban el lanzamiento del Plan (medir su eficacia).
- Aprender lecciones sobre la gestión del programa de cara a mejorar futuras ediciones.
- Y finalmente medir la eficiencia en la asignación de los recursos, comparando los resultados obtenidos con los costes generados para lograrlos (eficacia).

La evaluación ex post de la contribución de un programa a la sostenibilidad de Euskadi es parte de esta evaluación más amplia. Puede decirse que en este caso se pretende:

- De forma genérica, conocer los impactos económicos, sociales y ambientales del Plan.
- Más concretamente, evaluar cuál ha sido la contribución real del Plan a los objetivos de la EDSE 2020.

Y desde el punto de vista del proceso de diseño del Plan se pretende también:

- Verificar si los impactos producidos, económicos, sociales y ambientales del Plan son acordes a la estimación realizada en la evaluación ex ante o si se están produciendo desviaciones que aconsejan (i) introducir medidas compensatorias - caso de tratarse de una evaluación intermedia del Plan; (ii) introducir cambios en el diseño de futuras ediciones del Plan.

- Complementariamente es interesante también evaluar si los otros dos principios de la sostenibilidad (colaboración/coordiación con las AAPP y participación efectiva de los grupos de interés se ha realizado de manera satisfactoria) se han llevado a cabo de manera satisfactoria.

¿Cómo introducir los aspectos de sostenibilidad en los informes de evaluación?

Centrándose únicamente en la evaluación de los aspectos de sostenibilidad, tanto en la evaluación intermedia (a los dos años de funcionamiento de un programa cuatrienal) como en la evaluación final al término de un programa, se propone que la evaluación cubra los tres componentes en que se han concretado los criterios de sostenibilidad en el proceso de elaboración de las Iniciativas:

1. La colaboración y coordinación institucional efectiva que ha habido en el proceso de elaboración.
2. La participación de los agentes sociales y grupos de interés y el modo en que se ha producido la participación en la elaboración del diseño.
3. Los impactos económicos, sociales y ambientales.

Se adjuntan dos recuadros con preguntas guía para centrar el objetivo de la valoración de los dos primeros componentes.

Recuadro 24. Preguntas guía para valorar el grado de colaboración y coordinación institucional.

Participación	¿Han participado en el proceso todos los Departamentos del Gobierno implicados o interesados en el resultado del Plan?, ¿Desde la fase inicial?, ¿En qué fases? ¿Han participado en el proceso las Administraciones Forales y Municipales implicadas o interesadas en el resultado del Plan?, ¿Desde la fase inicial?, ¿En qué fases? ¿La participación ha sido continua a lo largo del proceso? Ausencias relevantes. Causas y consecuencias.
Coordinación	¿Se ha tenido en cuenta los resultados de Iniciativas pasadas o las Iniciativas vigentes o previstas de otros Entes de las Administraciones Públicas? ¿Se ha tenido en cuenta iniciativas de la Administración Central o de Comunidades Autónomas a las que puede afectar la Iniciativa ex ante o ex post? Posibles instancias de descoordinación. Causas y consecuencias.
Colaboración	¿Se ha formado un grupo de trabajo conjunto, con secuencias programadas, orden del día y conclusiones? ¿Se ha trabajado con suficiente tiempo y distribución de la información relevante por anticipado? ¿La participación ha sido activa?, ¿Cómo fruto de la colaboración se han presentado propuestas que han modificado las propuestas iniciales? ¿Se ha generado una dinámica de trabajo y colaboración con la Oficina de Desarrollo Sostenible?
Satisfacción	¿Se ha formalizado un consenso de las entidades participantes sobre la Iniciativa resultante? ¿Se ha constatado la satisfacción o reparos de las entidades participantes (i) con el proceso; (ii) con la propuesta final (en la fase de evaluación o con anterioridad)?
Seguimiento	¿Se ha implantado alguna instancia de seguimiento o monitoreo del Plan en la que participen otras entidades públicas además del Departamento promotor?
Conclusión global	Valoración del proceso. Lecciones aprendidas. Aspectos de mejora.

Recuadro 25. Preguntas guía para valorar la participación de los grupos de interés.

Participación	<p>¿Se ha contado con todos los grupos de interés concernidos?, ¿Han participado regularmente todos?. En caso contrario, ¿a qué se ha debido?</p> <p>¿Se ha dado suficiente tiempo al proceso de participación?</p> <p>¿A qué fases se ha extendido la participación? ¿Se han planteado varias alternativas de Iniciativa?, ¿Se han cubierto todas las fases o hitos clave?</p> <p>¿La comunicación ha sido adecuada?, ¿Se ha entregado la documentación/información relevante por anticipado para propiciar una participación con conocimiento de causa?</p> <p>¿Se ha trabajado con grupos expertos?</p>
Escucha activa	<p>¿Ha habido un proceso de participación activa con posibilidades de incidir en los contenidos del Plan? (versus participación refrendativa).</p> <p>¿Hay evidencias de propuestas realizadas por los grupos de interés que se hayan incorporado al texto del Plan (identificación de problemas, acciones propuestas, etc.)?</p>
Satisfacción	<p>¿Se ha valorado la satisfacción de los grupos de interés (i) con el proceso; (ii) con la propuesta final?</p>
Seguimiento	<p>¿Se ha implantado alguna instancia de seguimiento o monitoreo del Plan en la que participen los agentes sociales y/o grupos de interés?</p> <p>¿Hay algún mecanismo de información continua sobre la implementación del Plan?</p>
Conclusión global	<p>Valoración del proceso. Lecciones aprendidas. Aspectos de mejora.</p>

La evaluación de los **impactos** estará en consonancia con el planteamiento y tipo de análisis que se haya llevado a cabo en la fase de elaboración. Manteniendo el enfoque de este manual pueden proponerse tres formas de abordarlo:

1. Como una aproximación declarativa, *ligera*, utilizando los cuestionarios propuestos para la elaboración de la ficha de información básica (ver *supra*, Recuadro 3 y siguientes). Ahora la respuesta, sin embargo, se centra en los efectos o impactos producidos, no los esperados. Este planteamiento resulta suficiente para Iniciativas con bajos impactos o que no han realizado la evaluación ex ante.
2. Como un ejercicio de evaluación multicriterio, repitiendo los pasos del método propuesto para la fase del Documento de Avance (ver *supra*, apartado 3.3), en particular si no se ha llevado a cabo en dicha fase. En los casos en que la evaluación multicriterio se ha efectuado, la repetición del ejercicio *ex post* sirve de contraste entre la evaluación ex ante y ex post. La existencia de resultados diferentes (v.g., mayores impactos negativos de un tipo u otro) debe llevar a plantearse la introducción de medidas correctoras (en el supuesto de evaluaciones intermedias) o propuestas de corrección de las acciones en futuras ediciones del Plan.
3. Como un análisis específico de impacto en los casos en los que se haya producido una afección significativa.

Finalmente procede incluir una valoración específica de la contribución del Plan al logro de los **objetivos** de la EDSE 2020 mediante el seguimiento de los indicadores de sostenibilidad asignados específicamente en la Iniciativa. Este análisis exige tener en cuenta que:

- ✓ Resulta primordial hacer un análisis previo de la causalidad de los efectos para cerciorarse de que los cambios detectados en los indicadores son atribuibles a la acción del Plan.
- ✓ Dependiendo del alcance de los indicadores es frecuente que los impactos sean pequeños para ser apreciados por medio de indicadores globales (lo que sugiere la conveniencia de incluir indicadores aplicados a los grupos objetivo del Plan).

Recuadro 26. Preguntas guía para evaluar la contribución a los objetivos e indicadores estratégicos.

Objetivos EDSE 200 implicados	¿En qué medida el Plan ha contribuido al cumplimiento de los Objetivos estratégicos? (ver Recuadro 6 y siguientes).
Indicadores asociados incluidos en la Iniciativa	¿Se seleccionaron indicadores asociados a los objetivos estratégicos? Junto a los valores iniciales de los indicadores, ¿Se incluyeron objetivos o metas a alcanzar a medio corto/medio/largo plazo?.
Resultados alcanzados	Contraste entre los resultados y objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Resultados directos del Plan (operativos). • Resultados sobre el grupo objetivo. • Impacto (incidencia sobre el Objetivo estratégico). ¿Se aprecian desequilibrios no previstos en las dimensiones económica, social y ambiental del Plan?.
Justificación de los resultados	Explicar la manera en que la Iniciativa ha contribuido al logro de las metas marcadas. En caso de divergencia, elabórese una interpretación causal para justificarlo: <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es un problema de diseño o de gestión (implementación)? • ¿El diseño de las medidas se ha demostrado inadecuado? • ¿Han fallado los supuestos o condiciones que resultan críticas para el éxito del Plan? • ¿La Iniciativa no contaba con recursos suficientes para lograr el impacto esperado? • ¿Los instrumentos/acciones previstas no han generado la respuesta esperada en el grupo objetivo? • ¿Ha existido un problema de comunicación? ¿De gestión del proceso? • ¿Han surgido problemas no previstos?
Propuestas de confirmación o revisión	Lecciones aprendidas. Propuestas de revisión o ajuste. Recomendaciones.