



## ORIENTACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE GOBIERNO POR LOS DEPARTAMENTOS

### I.- INTRODUCCIÓN

La **Planificación** se considera una herramienta de carácter estratégico y operativa para cualquier organización que, en el caso de las Administraciones Públicas ha ido adquiriendo una mayor relevancia en la medida que se ha expandido la actividad pública. La Planificación se consolida en la medida que ha de hacerse frente a una mayor complejidad derivada de su presencia en un creciente número de ámbitos de actividad y de una dificultad intrínseca de cada uno de esos ámbitos con la necesidad de considerar las implicaciones reticulares entre todos ellos.

Aún cuando en la actualidad la pauta de la sistemática planificadora venga inspirada en muchos aspectos por la práctica desarrollada en el sector privado (en particular, las medidas dirigidas a mejorar la eficiencia de la organización, entre las que cabe subrayar los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados en la búsqueda de tal objetivo), la planificación no ha sido históricamente, en absoluto, ajena a la actividad de los Poderes Públicos (fundamentalmente, en cuanto a la intervención de los Poderes Públicos en la actividad económica).

En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi se constata que a lo largo de las sucesivas Legislaturas se ha incrementado la utilización de Planes para ordenar la actividad del Gobierno Vasco<sup>1</sup>, particularmente, de Planes identificados como “**Planes de Gobierno**”<sup>2</sup>.

En esta evolución, más allá de constatarse el aumento cuantitativo (que no permite una valoración acerca de la virtualidad de los Planes aprobados e implementados), se ha concluido que la sola labor de proceder a identificar los elementos que conforman los hitos de la Legislatura y de esbozar los cauces para su materialización, ha contribuido a mejorar la ordenación y coordinación de las

---

<sup>1</sup> Desde el primer acuerdo de aprobación de un Calendario de Planes, Programas y actuaciones significativas del Gobierno (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 19 de diciembre de 1995, correspondiente a la V Legislatura, 1995-1998) que contemplaba cuarenta Planes, hasta el correspondiente a la VIII Legislatura 2005-2009, con 58 Planes y Programas (además de 43 Proyectos legislativos y 36 actuaciones significativas, aprobado en Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de junio de 2006), se ha mantenido un número creciente de Planes.

<sup>2</sup> Entendiendo tales “Planes de Gobierno”, como aquéllos que han venido incorporados en alguno de los Documentos que en las sucesivas Legislaturas han sido aprobados por el Consejo de Gobierno como tales y que, en términos generales, atienden a los ámbitos más significativos de la Acción del Gobierno (conforme a los documentos programáticos del correspondiente Gobierno), identificando las líneas de actuación fundamentales en el quehacer gubernamental (esos ámbitos, por su relevancia político-social, generalmente, afectan o implican de forma directa y relevante a varios Departamentos o Administraciones).

políticas públicas encaminadas al logro de los objetivos generales que han conformado la acción de gobierno.

Esta labor ha propiciado la base para el reconocimiento en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi de una cierta **“cultura planificadora”** que permite cuando menos en determinados ámbitos, **configurar una perspectiva más amplia de las políticas o ámbitos de actuación asignados, reforzar el papel de los objetivos estratégicos** (más allá de meras declaraciones formales) **y entroncar la toma de decisión de las medidas a adoptar, dentro de un proceso que requiere conocer y sistematizar la asignación de los recursos disponibles a las acciones seleccionadas.** Cabe afirmar que, la implantación de **la planificación** como fórmula organizativa **ha permitido**, en definitiva, **dotar de una mayor coherencia interna al conjunto de actuaciones que se acometen y que conforman la acción de gobierno.**

En el inicio de la VIII Legislatura se procedió a un análisis comparativo de la actividad de planificación desarrollada en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en las últimas legislaturas. Este análisis quedó reflejado en el documento **“Revisión crítica de los actuales instrumentos de planificación y coordinación de la acción de Gobierno”** que fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de junio de 2006. En él, yendo más allá de un mero contraste numérico de los Planes aprobados y desarrollados, se identificaba una serie de **“Propuestas sobre diseño, planificación y coordinación de las Políticas Públicas”**<sup>3</sup> que, en términos generales y a los efectos de este Documento, pueden considerarse, fundamentalmente, vigentes.

---

<sup>3</sup> En el apartado de Propuestas sobre Diseño, Planificación y Coordinación de las Políticas Públicas recogidas en el citado documento de **“Revisión crítica de los actuales instrumentos de planificación y coordinación de la acción de gobierno”** se citaban:

1. **Definir el alcance de la función de planificación y de coordinación** de la acción general del Gobierno y de la acción de los Departamentos, ubicando la responsabilidad de la coordinación general y sectorial de las actuaciones del Gobierno que por su naturaleza representan hitos significativos en el quehacer gubernamental en las actuales estructuras de coordinación general y dotando a los Departamentos de los instrumentos necesarios para afianzar la coordinación entre sus órganos, de responsabilidad de los Consejeros. A estos efectos, se procederá a:
  - a. Perfeccionar la metodología básica para normalizar la acción de gobierno incorporando a la misma los **aspectos constituyentes de la planificación**: su causa u origen; elaboración de escenarios y de alternativas de acción en base al análisis y diagnóstico de la situación inicial y de los intereses presentes y futuros; toma de decisiones como proceso de selección de alternativas; elaboración e implementación de estrategias para alcanzar los fines y, por último, evaluación periódica y balance final en relación con la eficacia y eficiencia en el proceso de ejecución de las políticas públicas.
  - b. Determinar los caracteres que permitan **diferenciar con claridad la naturaleza departamental o gubernamental de los Planes**, es decir, su clasificación, en orden a reforzar el liderazgo y la visión integradora y congruente de la acción de Gobierno y a afianzar la cultura de planificación gubernamental conjunta y coparticipación de los Departamentos en el proceso de elaboración de medidas innovadoras para la aplicación de las políticas públicas, a través de:
    - La ampliación de las técnicas de planificación y coordinación a otras categorías de programación o planificación departamental (Programas)
    - La singularización de los mecanismos de coordinación reforzada de los departamentos

- La definición de los procedimientos necesarios para evaluar la madurez política y técnica de las propuestas de acción gubernamental y la viabilidad de su elaboración y ulterior implementación.
2. **Normalizar la acción de evaluación de las políticas públicas disociándola de la de los planes y programas e incorporando indicadores de evaluación conclusiva referida a la totalidad de la acción de Gobierno**, a fin proveer de mayor información a los responsables políticos y potenciar y maximizar la acción de gobierno en su conjunto, con independencia de la necesidad de afianzar la evaluación de los instrumentos de planificación específicos y seleccionar los indicadores cualitativos o de impacto que muestren los efectos directos o indirectos, incluso la ausencia de efectos, en la ejecución de los proyectos. La normalización de la evaluación de las políticas públicas requiere, en todo caso, **desplazar el mayor relieve actual de la fase de elaboración de los planes a la fase de ejecución de los mismos** y, a estos efectos, será necesaria la consideración por el Consejo de Gobierno de los resultados de la evaluación e imprimir mayor tensión y agilidad a la aplicación de todas y cada una de las políticas públicas comprometidas.
  3. **Aplicar procesos de planificación y coordinación general a la programación a medio y largo plazo de las políticas que afectan a la distribución de recursos**, más allá de la participación unilateral y anual de los Departamentos en la elaboración de los presupuestos, de la administración unilateral de los recursos o de la evaluación del dimensionamiento de medios económicos, instrumentales o personales considerada desde una óptica departamental, y estableciendo, si fuese necesario, estructuras de coordinación ad-hoc. A estos efectos, es necesario disociar la función de coordinación general y sectorial de la acción de Gobierno, de responsabilidad del Lehendakari, de la función de coordinación o control económico, de competencia departamental, deslindando los procedimientos y clarificando el ámbito material de actuación de los órganos de coordinación general y de los de coordinación económica en el iter de tramitación de los instrumentos de planificación general y sectorial de gobierno hacia la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos y hacia el Consejo de Gobierno.
  4. **Extender el ámbito de la planificación general al ámbito interinstitucional tanto en su vertiente interna como externa**, progresando, aún a modo de ensayo, en la configuración de un órgano de planificación conjunta y coordinación de las políticas públicas desde la óptica del gasto con representación del Gobierno, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos en lo que podría ser el Consejo Vasco de Políticas Públicas de funcionamiento paralelo al Consejo Vasco de Finanzas y anticipando propuestas para avanzar, desde iniciativas autonómicas, en la coordinación bilateral con el Estado y representación directa en las instituciones europeas y foros supranacionales.
  5. **Progresar en la definición de la coordinación interinstitucional de las políticas públicas** entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de los distintos niveles institucionales en el ejercicio de sus respectivas competencias de modo que se logre la integración de actos parciales en una concepción verdaderamente interinstitucional de la acción pública. La coordinación interinstitucional se dirige a la integración de la diversidad evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la eficiencia en la actuación de cada una de las Administraciones implicadas.
  6. **Adecuar y adaptar para su incorporación a los procesos de adopción y formulación de las políticas públicas las nuevas formas de gobierno y gobernanza** derivadas de los estudios emprendidos en el seno de la Unión Europea (informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea) , y aplicar los principios de la buena gobernanza sintetizados por el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia a lo largo de todo el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales
  7. Promover estudios y adoptar medidas que permitan, más allá de los métodos de revisión de las decisiones gubernamentales previstas en el ordenamiento jurídico y de las funciones de control del Legislativo, que el Gobierno pueda ser interrogado en cualquier momento y desde la total libertad por la ciudadanía o los entes no institucionales acerca del devenir de las acciones planificadas para la ejecución de las políticas públicas, normalizando, de esta forma, la posibilidad de visualizar todas y cada una de las variables que contribuyen a garantizar la eficacia y eficiencia de la acción de Gobierno **incorporando**, en consecuencia, los **procesos de calidad y mejora continua** de los agentes privados, a las políticas públicas: concepción de las políticas, elección de los instrumentos y aplicación de los mismos para la obtención de sus fines.
  8. **Avanzar en la integración del ordenamiento jurídico de la CAE** para el cumplimiento de las políticas públicas que necesitan regulación, **introduciendo** en la planificación de la intervención legislativa del Gobierno y en el proceso legislativo interno las mejoras **dirigidas a garantizar la correcta concepción de las políticas, la elección de los instrumentos más idóneos y la más eficiente y rigurosa aplicación y**

En particular, **cabe destacar las propuestas** relativas a la necesidad de “perfeccionar la metodología básica para normalizar la acción incorporando a la misma aspectos constituyentes de la planificación”, de “determinar los caracteres que permitan diferenciar con claridad la naturaleza departamental o gubernamental de los Planes, de “normalizar la acción de evaluación de las políticas públicas” y de “adecuar y adaptar para su incorporación a los procesos de adopción y formulación de las políticas públicas las nuevas formas de gobierno y Gobernanza”.

Asimismo, se destacaron **tres debilidades acerca de la coordinación y planificación desempeñada hasta la fecha**<sup>4</sup> que, igualmente, por su relevancia y vigencia cabe recordar:

- Insuficiente consideración de la vertiente interinstitucional.
- Falta de implicación de los Departamentos en los planes o programas promovidos por otros Departamentos.
- Escasa práctica del seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación.

En este sentido, la oportunidad de actualizar y avanzar las conclusiones alcanzadas en esa Revisión Crítica, concurre con la toma en consideración **en el inicio de esta IX Legislatura de abordar la ordenación del proceso planificador promoviendo la puesta en común de las pautas existentes en materia de planificación en el ámbito de esta Administración.** Con este proceso se

---

**cumplimiento de las normas.** A estos efectos, y en aplicación de los sistemas de mejora continua formulados en el Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea, se acentuará la mejor preparación de las políticas mediante el establecimiento o revalidación de los procedimientos vigentes de consulta y evaluación de impacto, la ampliación del alcance de diferentes instrumentos políticos, la ponderación de las propuestas para integrar en las mismas los elementos esenciales y la asunción por el Ejecutivo de los principios de calidad, apertura y eficacia en este ámbito.

9. En el marco supranacional en el que se inserta la función legislativa del Gobierno y atendiendo a la práctica de anticipación y pro-actividad que se ha preconizado respecto a la posición de Euskadi en Europa, será necesario **extender la planificación del proceso legislativo interno para dar una respuesta solvente y adecuada en la CAE a los procesos de corregulación y evaluación de las posibilidades de autorregulación**, incorporando a la planificación legislativa del Gobierno las orientaciones aplicables que sobre el método abierto de coordinación incorpora el Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa. En el sentido expuesto, se incrementa el grado de exigencia y la mayor necesidad de anticipación en el diseño de la programación legislativa del Gobierno en la medida en que el avance en la simplificación del Acervo comunitario discurrirá paralelo a la capacidad de respuesta y acierto de los Estados y entes subestatales en el desarrollo legislativo de los elementos esenciales a los que pretende reducirse el marco normativo comunitario.
10. **Abordar el análisis en profundidad de los procedimientos de simplificación y consolidación de la normativa de la CAE** ponderando la conveniencia de introducir en el proceso legislativo interno métodos alternativos de regulación adaptados a las circunstancias específicas del marco autonómico y, de igual manera, examinando, para cada ámbito concreto, el potencial existente para recurrir a estrategias de regulación alternativa, previa identificación de las fórmulas más relevantes para la mejora de las propuestas normativas impulsadas o aprobadas por el Gobierno.

<sup>4</sup> Conclusiones recogidas en el Documento “La Gobernanza en Euskadi: Modelo de Innovación y Evaluación de políticas públicas en la Administración Pública de Euskadi” (apartado 2 La mejora de la planificación -pag 20-), informado favorablemente por la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos de la VIII Legislatura, en su sesión de 12 de abril de 2006.

pretende poner a disposición de los diferentes órganos del Gobierno de un referente con el que los responsables departamentales, llegado el momento de elaborar y acometer un Plan, puedan orientar sus planteamientos acerca de la conformación del correspondiente documento y manejar unas reglas homologables con las que reforzar la integración de los Planes del Gobierno<sup>5</sup>.

A fin de alcanzar ese objetivo de consolidar algunos aspectos de la Planificación, se ha asignado a la **Secretaría General de Coordinación**<sup>6</sup> la labor de promover un documento en el que se incorporen ciertas orientaciones acerca del concepto, diseño y estructura de los Planes, así como de los mecanismos para su seguimiento y evaluación, del que estas Orientaciones serían su referente de partida.

Esta labor ha quedado encuadrada dentro del proceso de Planificación de la Acción de Gobierno para la IX Legislatura que ha tenido como referente inicial el **Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009 sobre actuaciones preparatorias para el “Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno de la IX Legislatura 2009-2013”**. Este Acuerdo de actuaciones preparatorias mediante el que se ha articulado el proceso de aprobación de ese Calendario incorporaba, entre otras previsiones, el mandato a la Secretaría General de Coordinación para que definiese primero, unas *“pautas orientativas para identificar los Planes y Actuaciones Significativas que conformen el Calendario”* (dentro de la primera fase de identificación de los Planes que vayan a tener tal reconocimiento y ser incorporados en el Calendario) y, después, cuando se haya procedido a aprobar el Calendario, *“un procedimiento para la elaboración, aprobación y seguimiento de los Planes y Actuaciones Significativas que se incluyan”*.

Conforme a esa secuenciación, el **Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010** ha aprobado el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno de la IX Legislatura 2009-2013 en el que, prosiguiendo con las previsiones anteriores se ha acordado que:

*“La Secretaría General de Coordinación en el plazo de quince días a partir de la adopción del presente Acuerdo remitirá a los Departamentos un documento sobre **“Orientaciones para la elaboración de Planes de Gobierno por los Departamentos”** con el fin de facilitar su labor en la elaboración de la planificación y afianzar una serie de pautas homólogas con las que reforzar la integración de los Planes de Gobierno. Dichas orientaciones servirán de base para abordar los contenidos que se fijan en el “Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes y actuaciones significativas del Gobierno”.*

<sup>5</sup> Se ha puesto de manifiesto, igualmente, la necesidad de acercar la Planificación e involucrar en mayor grado a las diferentes personas que en el seno de la Administración ostentan responsabilidad en la definición y configuración de las medidas que se implementan por la Administración generando una mayor proximidad por los gestores a los Planes del Gobierno. De alguna manera, se pretende romper la dinámica de contemplar los Planes del Gobierno como un Documento abstracto, que viene dado desde instancias superiores y cuyo conocimiento es ajeno a quienes, en última instancia, materializan las acciones del Gobierno (fenómeno agudizado por la cada vez más habitual práctica de asignar la elaboración de Planes a agentes externos a la propia Administración).

<sup>6</sup> Artículo 11 del Decreto 1/2010, de 12 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

*Los contenidos de dicho documento serán considerados orientativos por los Departamentos en la elaboración de los Planes de Gobierno, si bien, deberán necesariamente incorporar medidas dirigidas a reforzar la participación, transparencia y el seguimiento y evaluación de los respectivos planes”.*

Este es el contexto de este documento que, aún cuando se desarrolla en el marco de las funciones asignadas a la dependencia promotora, ha sido concebido como un documento abierto a las aportaciones que puedan recibirse por quienes desempeñan cometidos o quienes en el ejercicio de sus funciones han generado inquietud en cuanto a la Planificación de las Políticas Públicas en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dinámico en cuanto a la incorporación de novedades o nuevas perspectivas y, en absoluto fiscalizador o límite en el ejercicio de las facultades que cada uno de los Departamentos ostentan respecto a las áreas que les han sido asignadas.

Así, sin adoptar una forma jurídica que pudiese otorgarle una eficacia normativa que no se le ha atribuido, debe considerarse como el **punto de partida de un proceso participativo** continuo que permitirá formular propuestas que, una vez valoradas y contrastadas por quienes ostentan responsabilidades en los cometidos de planificación, puedan agregarse al conocimiento del conjunto de la organización.

Con estas Orientaciones los órganos y personal de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca disponen de un primer referente común básico para que en el ámbito de la planificación, puedan proceder de una forma homóloga en cuanto a la forma y estructura de los Planes y, **queda abierto un proceso permeable a las propuestas y consideraciones que puedan formularse para avanzar, tanto en una forma consensuada, como en unos contenidos más adaptados, en cuanto al fondo, a las necesidades de esta Administración.**

Esta oportunidad y las ventajas que puede ofrecer el disponer de un común denominador **no supone alterar la capacidad de los Departamentos para configurar y diseñar las políticas y medidas que estimen más adecuadas para las áreas de actuación que les han sido asignadas** (dentro del marco general que se contiene en el Programa de Gobierno de la Legislatura), **aún cuando, el conjunto de la estructura debe interiorizar la perspectiva de que las especificidades sectoriales de cada ámbito no pueden constituir murallas infranqueables para avanzar en un modelo compartido** que, ajustado a fórmulas y contenidos homologables sea, igualmente, flexible a la inclusión de los matices que propicien las diferentes realidades objeto de la planificación.

Asimismo, aún cuando el proceso se dirija, en principio, a aquellos Planes que sean identificados como “Planes de Gobierno” (los que se incluyan en el Calendario de Planes del Gobierno) no constituye límite para que, en función de la aceptación que genere, se propicie su extrapolación de forma total o parcial a **otros Planes promovidos por los Departamentos** que no hayan adquirido la consideración de Planes de Gobierno por no concurrir en ellos las características que los configuran como tales.

Finalmente, habida cuenta de las premisas apuntadas, parece oportuno concluir esta parte introductoria indicando que **este documento**, aún cuando sus contenidos se inspiran en el análisis de diversos autores que han profundizado en la planificación, **no pretende suplir** (en una síntesis imposible) **las múltiples teorías y propuestas formuladas en torno a conceptos clave y metodologías de la planificación en general y de la planificación de políticas públicas en particular**, sugiriendo, en consecuencia, a quienes tengan responsabilidades o mayor interés en el ámbito de la planificación estratégica, profundizar y compartir entre todos el conocimiento que con gran velocidad se está generando en torno a los métodos, técnicas y propuestas formuladas para la planificación de políticas públicas.

## II.- TEORÍA Y CONCEPTO DE PLAN ENCUADRADO DENTRO DEL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

### II.1.-PERSPECTIVA TEÓRICA

Se admite comúnmente que la **planificación** constituye una herramienta organizativa mediante la que se aspira a ordenar los medios disponibles para alcanzar unos objetivos previamente identificados acordes con la filosofía o misión de la estructura. En este sentido, la planificación, así como la programación (que hay quien la considera una modalidad de aquélla), se inscribe entre las técnicas empleadas para el cumplimiento del **principio de coordinación** (recogido como uno de los principios de actuación de la Administración Pública -artículo 103 de la CE-, junto con los de eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración).

El reconocimiento constitucional del **principio de coordinación** da idea de la importancia que en la acción de las Administraciones Públicas ostenta la necesidad de reafirmar la unidad funcional en el ámbito institucional. Así, acerca de este principio, se ha señalado que, *“La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema”* y que, a tal efecto, *“la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades .... en el ejercicio de sus respectivas competencias –o funciones- de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”*<sup>7</sup>.

Así, la **coordinación**, en cuanto concepto general dentro del cual se encuadra la planificación, reafirma la unidad de una entidad en el plano funcional o, si se aplica a

<sup>7</sup> STC 32/1983, de 28 de abril, que si bien referida al concreto ámbito de la coordinación general de la sanidad desde la competencia estatal ilustra adecuadamente la perspectiva de la coordinación como principio de organización administrativa.

varios sujetos públicos reafirma la unidad de los intereses públicos y la necesidad de satisfacerlos convergente o coordinadamente. A evitar esas eventuales disfunciones se ha vinculado, igualmente, el **principio de jerarquía** (igualmente identificado por el artículo 103 CE entre los principios superiores de actuación las Administraciones Públicas) que, si bien históricamente, ha sido la herramienta más generalizada cuando se ha buscado la coherencia entre órganos de una misma división organizativa con un superior común, se ha demostrado insuficiente y superado por la implantación de procesos de búsqueda de una mayor participación de esos órganos jerárquicamente supeditados en la toma de decisión (sin que ello no ha supuesto su completo abandono por cuanto permanece como “*ultima ratio*” ante supuestos en los que otros cauces no hayan alcanzado su objetivo<sup>8</sup>).

El principio de coordinación, a diferencia del principio de jerarquía, se dirige esencialmente a evitar eventuales disfunciones dentro de una misma Institución y, en la medida que, además de incorporar vías para una mayor participación, no exige que todos los órganos se encuentren en una misma división organizativa y compartan un superior común, lo que permite tanto de una **coordinación interorgánica o intrasubjetiva como intersubjetiva o interinstitucional** (que afecta a varias entidades públicas con competencias compartidas o concurrentes en la misma materia). La toma en consideración del principio de coordinación como un deber que rige la actuación de las Administraciones Públicas requiere, en todo caso, un equilibrio adecuado con el de plenitud de las competencias asignadas (irrenunciables, por otra parte) y, caso de que se actúe de forma planificada **la implicación voluntaria de los Poderes Públicos competentes por razón de la materia**.

La coordinación mediante Planes busca y articula acciones convergentes con el objetivo de que, en el mejor de los casos, interactúen potenciando los resultados del ejercicio de las competencias propias de cada entidad u órgano o que, al menos, eviten políticas contradictorias, disfunciones o, incluso, rivalidades. Así, la Planificación conlleva que la actuación de los órganos competentes implicados en la satisfacción de los correspondientes intereses públicos adopte **una perspectiva o finalidad común y no contradictoria**, dando lugar a una economía de esas actuaciones y evitando una duplicidad de esfuerzos.

El agregado de principios que inspiran la actuación de los Poderes Públicos y el carácter eminentemente instrumental de la planificación como cauce para propiciar una actuación coordinada, pone de relieve que **la planificación, en esencia,**

<sup>8</sup> Así, la Ley 7/1981, de Gobierno, atribuye al “Lehendakari, en su condición de Presidente del Gobierno”, el cometido general de “dirig(ir) y coordinar(r) las acciones del Gobierno” y, a tal efecto, le asigna específicamente:

“f) Resolver los conflictos de competencias entre los distintos Departamentos, cuando no se hubiese alcanzado el acuerdo entre sus titulares” (fiel reflejo del principio de jerarquía).  
...

“j) Establecer las normas internas que se precisen para el buen orden de los trabajos del Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos que vayan a adoptarse”.

“k) Promover y coordinar la ejecución de los acuerdos del Gobierno y de sus Comisiones y, en su caso, su publicación”.

**constituye una opción facultativa** para quien tiene la responsabilidad de llevar adelante un cometido. Es así que, en principio, quedará dentro del margen de discrecionalidad del Poder Político la toma de decisión para acudir a la planificación con el fin de ordenar actividades propias o, en su caso, encauzar e integrar su intervención con ámbitos ajenos (dentro del marco legal existente), resultando, en todo caso, una vez adoptada esta fórmula un **referente por el que se autovincula en el desarrollo de su gestión a futuro**<sup>9</sup>.

A ese carácter facultativo ha de agregarse el hecho de que **la planificación carece de una fuerza vinculante respecto a terceros**. Los Planes que se aprueben, independientemente del órgano que adopte el acuerdo aprobatorio, no sustituyen a las normas jurídicas<sup>10</sup>. Frente a la fuerza vinculante que el ordenamiento jurídico atribuye a las normas jurídicas (dado por el cumplimiento de unas formalidades estrictas que concluyen con su incorporación en ese mismo ordenamiento jurídico, adquiriendo la fuerza vinculante que las caracteriza<sup>11</sup>) **los Planes con los que se ordena la Acción Pública carecen de la capacidad de innovar el ordenamiento jurídico y generar un mandato formal**. Así, frente a los cauces procedimentales que determinan la aparición de una nueva norma en el ordenamiento jurídico, no existe una caracterización jurídico-formal de los Planes, tanto en cuanto a su forma, como en cuanto a sus contenidos sin que el ordenamiento jurídico haya querido otorgarles ese valor normativo<sup>12</sup>.

Este rasgo, no puede obviar que los Planes (esencialmente, por la entrada en escena del principio de jerarquía) generan un efecto vinculante no desdeñable, al menos, respecto a los órganos de la estructura sujetos al órgano que aprueba el Plan o que, incluso, pueden llegar a producir este efecto a nivel interadministrativo, en la medida que hayan sido el resultado de un proceso integrador de esas Instituciones para sentar un modelo de ejercicio de competencias concurrentes entre Administraciones o con estrechas implicaciones en las asignadas a otras Administraciones Públicas (en cualquier caso, dentro del marco competencial asignado por las Leyes).

**Independientemente de ese posible efecto vinculante, en ningún caso, puede entenderse que la aprobación de un Plan obvia la tramitación de los procedimientos formalmente establecidos** (que se impulsarán en la sustanciación

<sup>9</sup> Ello no obstante, cada vez son más frecuentes las normas con rango legal que establecen la elaboración de un determinado Plan acerca de políticas concretas al Ejecutivo, definiéndose, asimismo, fórmulas para su aprobación y seguimiento ante la instancia Parlamentaria. Esta práctica que también aparece en algunas normas reglamentarias (en cuyo caso, cabría hablar de autoimposición por el Ejecutivo por ser esta misma instancia quien aprueba estas normas). Esta práctica, si bien, en cuanto al seguimiento y evaluación de Planes tiene encaje en la labor de control sobre el Ejecutivo que corresponde al Parlamento, en la medida que suponen una imposición al Ejecutivo para que articule su labor mediante un Plan concreto y, aún más, en cuanto perfilan la estructura y demás contenidos generan, cuando menos, una interferencia en las funciones ejecutivas que corresponden al Gobierno, susceptible de ser analizada en mayor profundidad y, acotada, en el más estricto respeto a la separación de poderes.

<sup>10</sup> En este sentido, se excluyen todos los denominados Planes de Ordenación del Territorio, Urbanísticos y demás instrumentos de naturaleza similar a los que la Legislación que los crea les otorga una naturaleza jurídica específica.

<sup>11</sup> En el caso del País Vasco, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, que establece el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, ha supuesto para éstas un refuerzo de las garantías ciudadanas abriéndolas a una mayor participación y democratización en su configuración y determinación de contenidos.

<sup>12</sup> Nuevamente, hay que referirse a la exclusión de las herramientas urbanísticas, de ordenación del territorio y de otros recursos que, frecuentemente, vienen definidos como "Planes" y que, aún cuando comparten elementos caracterizadores con los Planes de coordinación de la Acción Política, no son objeto de este Documento.

de la correspondiente actuación administrativa) o que, genera, tan siquiera, una expectativa presupuestaria o de otra índole más allá de las que vengan establecidas conforme al régimen vigente, ya sea presupuestario o de otro ámbito.

## II.2.- CONCEPTO DE PLAN

La diversidad de los puntos de vista con la que se ha analizado la planificación en general y, la planificación pública en particular, hace imposible tomar de partida una definición o concepto de Plan comúnmente admitido<sup>13</sup>. Como rasgos recurrentes en esas múltiples definiciones o análisis que de la planificación pueden manejarse cabe señalar, tanto la **identificación de un objetivo a alcanzar (que puede plasmarse como uno principal junto con otros secundarios o concurrentes), como la ordenación de los medios o estrategia para lograr tal fin u objetivo.**

---

<sup>13</sup> Muestra de la imposibilidad de acudir a formulaciones teórico-doctrinales específicas es la posibilidad de obtener en un breve muestreo de autores definiciones muy diversas. Así, sin decantarnos por ninguna de ellas pueden señalarse:

“Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas” (Stoner, 1996).

“Es el proceso de evaluar toda la información relevante y los desarrollos futuros probables, da como resultado un curso de acción recomendado: un plan”, (Sisk, s/f).

“Es el proceso de establecer objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción” (Goodstein, 1998).

“Es la planificación..... Se anticipa a la toma de decisiones. Es un proceso de decidir..... antes de que se requiera la acción” (Ackoff, 1981).

“Consiste en decidir con anticipación lo que hay que hacer, quién tiene que hacerlo, y cómo deberá hacerse” (Murdick, 1994). Se erige como puente entre el punto en que nos encontramos y aquel donde queremos ir.

“Es el proceso de definir el curso de acción y los procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas. El plan establece lo que hay que hacer para llegar al estado final deseado” (Cortés, 1998).

“Es el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo.” (Jiménez, 1982). Implica conocer el objetivo, evaluar la situación considerar diferentes acciones que puedan realizarse y escoger la mejor.

“La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos” (Jiménez, 1982).

“Es el proceso de seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales” (Terry, 1987).

“La planificación es una técnica para minimizar la incertidumbre y dar más consistencia al desempeño de la empresa”. George Ferry

“La planificación es en gran medida la tarea de hacer que sucedan cosas que de otro modo no sucederían”. David, Swing

“La planificación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización”.

“Determinación del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y el de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos”.

“La planeación es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas”.

Con carácter preliminar a formular un concepto de Plan se estima oportuno subrayar como **el objeto de este Documento son los Planes de Gobierno** en cuanto instrumentos volcados en ámbitos significativos de la Acción de Gobierno, en los que confluye un posicionamiento político comprometido ante la Ciudadanía y la relevancia social del correspondiente ámbito que propicia su aprobación como tales mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno. Esta delimitación requiere agregar como **ámbito excluido de estas Orientaciones** aquellos otros documentos que con esa misma denominación de “Plan” tienen un carácter de **ordenación técnica de determinados sectores, particularmente, recursos naturales y territoriales o infraestructuras y que, vienen impuestos por una normativa propia que rige sus contenidos y procedimiento**. En particular, cabe señalar como Planes al margen de las Orientaciones contenidas en este Documento y de los objetivos que el mismo busca, los también denominados Planes que se contienen en la normativa de Ordenación del Territorio, planificación hidrológica o similares, así como otros casos específicos como el Plan de Estadística.

Sobre este punto de partida, se propone **un concepto de Plan que, de una parte, resulte abierto a formulaciones variadas** y, de otra, permita mantener una línea y conexión con esa “cultura planificadora” que de alguna manera ha calado en esta Administración. Así, se adopta el concepto de Plan que ya se dio en el Informe sobre el calendario de planes, programas y actuaciones significativas del Gobierno durante la VII Legislatura (2001-2005) que ha sido, asimismo, el que de forma implícita se manejó también durante la VIII.

**“Plan”.- aquella iniciativa que, conteniendo un conjunto de acciones estructuradas y coherentes en sí mismas dirigidas a satisfacer un fin u objeto definido en el propio documento, aborde el modelo tanto de definición y de medios utilizables como organizativo y gestor de las acciones en una o varias áreas o campos competenciales determinados y que comprende adicionalmente, los métodos de seguimiento, evaluación y adaptación precisos a lo largo del tiempo.**

La toma en consideración de este concepto requiere, no obstante, incorporar una serie de matices que completan su comprensión.

Así, conforme a la delimitación previa que se ha hecho, ha de darse cabida a los criterios con los que, a instancias del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009, se ha procedido a identificar los “Planes de Gobierno” para esta IX Legislatura<sup>14</sup>. Así, a partir de tales criterios (alta preocupación ciudadana,

<sup>14</sup> En el apartado 3.2 del Documento de “Actuaciones Preparatorias” distribuido por la Secretaría General de Coordinación, en cumplimiento del mandato incluido en el Acuerdo de Consejo de Gobierno citado, se citaban como “Criterios para la incorporación de Planes al Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno”, los siguientes elementos que, deberán converger y que permitirán discernir cuáles pueden tener la relevancia significativa para incluirse como Planes de Gobierno y cuáles, por no concurrir en ellos tales elementos, podrán formularse como Planes de carácter departamental pero fuera de dicho Calendario:

- Prioridad Ciudadana (variable conforme al momento en el que se formulen).

prioridad política, interinstitucionalidad, interdepartamentalidad, grado de innovación, incorporación de principios de gobernanza, estructura formal de Plan y mandato legal) y, en la medida que este documento se dirige de forma particular a los caracterizados como “Planes de Gobierno”, el **fin u objeto del correspondiente Plan habrá de ser significativamente relevante.**

Este extremo determina que, en la práctica, se genere la necesidad de integrar un entramado complejo o extenso de aparato administrativo que, a su vez, alcance diversos ámbitos de actuación, muy probablemente dispersos entre varias Administraciones Públicas competentes. Por ello, sin excluir la posibilidad de planificar la actuación en ámbitos sectoriales específicos o fácilmente acotables, **en el concepto de “Plan de Gobierno”, como categoría específica en la planificación, habrá de integrarse ese elemento de relevancia con las implicaciones de diversidad administrativa que conlleva** (intrainstitucional o pluriinstitucional).

Por otra parte, con carácter general la **planificación** está siempre orientada **hacia el futuro**, se encuentra **ligada a la previsión**, por lo que ha de integrar **una perspectiva temporal delimitada** que, ponga en relación los medios dispuestos (necesariamente limitados) con la consecución de los fines u objetivos descritos. La determinación de un plazo de tiempo constituye pieza indispensable para contrastar el acierto de las previsiones efectuadas y la efectividad de las medidas diseñadas para acomodar esas previsiones a los objetivos previstos, esto es, para evaluar la efectividad obtenida (desde un plano de la eficacia de las medidas aplicadas y la eficiencia de los recursos asignados) y, en consecuencia, ajustar las medidas que se requieran de cara a una eventual intervención futura (ya sea planificada o no).

Finalmente y derivado de lo anterior, cabe afianzar la consideración de **la evaluación de todo Plan**, más que como una posibilidad subsiguiente e independiente del mismo, **como un elemento esencial y consustancial** del propio Plan, de forma que su ausencia o deficiente toma en consideración se considera una ejecución parcial del Plan y que, en cuanto inconcluso queda considerablemente devaluado por no ser posible conocer el verdadero alcance de las medidas que en ejecución del mismo hayan podido ser implementadas.

### III.- ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL PLAN

#### III.1.- Estructura.

- 
- Prioridad Política (variable conforme a la fuerza política gobernante).
  - Interinstitucionalidad (generalmente estable, conforme a la distribución competencial legalmente establecida).
  - Interdepartamentalidad (referido a las áreas funcionales asignadas a cada departamento).
  - Innovación (concepto estable si bien dinámico según los avances técnicos y sociales que vaya incorporándose).
  - Gobernanza (referido a la incorporación y puesta en marcha de los principios rectores de la Gobernanza sintetizados en conceptos como la apertura, participación, transparencia, responsabilidad, eficacia, coherencia, etcétera).
  - Estructura formal de Plan (acordes a unos contenidos sistematizados mínimos, a cuya consolidación se dirige este documento).
  - Mandato legal, Acuerdo parlamentario o de Consejo de Gobierno.

De cara a abordar una estructura para los Planes de Gobierno, cabe conjugar los elementos que se desprenden de la definición dada con aquellos otros que hasta este momento han sido validados en el marco del proceso de determinación de los Planes de Gobierno a incluir en el Calendario de la IX Legislatura. Sobre tales fundamentos se propone la siguiente estructura para los Planes de Gobierno:

1. **Planteamiento Objetivo.**- Identificación de las **necesidades públicas a satisfacer** y su conexión con el correspondiente **fin u objetivo programático** a alcanzar, incorporando una definición de ese fin en el propio documento. La concreción del objetivo programático puede complementarse con otros objetivos programáticos que puedan verse satisfechos.
2. **Diagnóstico de situación** en relación al objetivo definido. A tal efecto, se atenderá a: antecedentes y evaluación de Planes o actuaciones precedentes, contexto social general y específico del ámbito de actuación, recursos existentes o puestos en práctica, orientación o tendencias fijadas en el marco estatal, europeo e internacional.
3. **Delimitación de las áreas de actuación** (dentro de la propia Administración), **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**.
4. Descripción de **escenarios y alternativa de acción seleccionada** acordes con la coyuntura recogida en el Diagnóstico y con los medios humanos y materiales disponibles o previsibles. **Argumentación del proceso de selección entre las alternativas de acción** propuestas incorporando el razonamiento acerca de las opciones acogidas (conforme a criterios de coherencia con el objetivo programático definido, el resto de compromisos programáticos, el diagnóstico de necesidades, parámetros de eficacia y eficiencia, la relación coste-beneficio de las medidas o de otros intereses públicos que puedan considerarse prioritarios).
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.
6. Detalle de las **acciones a desarrollar** ordenadas conforme a los **ejes estratégicos** propuestos y los instrumentos formales para su implementación. Estos elementos vendrán acompañados de las siguientes menciones:
  - \* Ordenación de los medios requeridos para alcanzar el fin u objeto.
  - \* Sistema organizativo de los medios.
  - \* Calendario de actuaciones.
7. **Planteamiento subjetivo.**- Fórmulas de **interrelación institucional** (resto de Departamentos y otras Administraciones Públicas identificadas como agentes implicados) y la **participación** de los agentes económicos y sociales y la ciudadanía, durante el proceso de elaboración del Plan y en su implementación.

8. Determinación de los **recursos económicos contemplados**. Las previsiones económicas del Plan no exigen descender a cada una de las medidas o actuaciones concretas del Plan sino que, salvo casos de medidas significativas, pueden agruparse en torno a los ejes estratégicos descritos.
9. **Modelo de gestión del Plan:**
  - \* Organización interna que permitirá la implementación y seguimiento del Plan.
  - \* Previsión de recursos externos de apoyo.
10. **Sistema de seguimiento y evaluación del Plan:**
  - \* Alcance de la evaluación que se plantea.
  - \* Instrumentos previstos para la evaluación identificando los indicadores.
  - \* Productos a obtener de la evaluación.
  - \* Mecanismos para el seguimiento del plan.

### III.2.- Líneas Estratégicas y Económicas Básicas

Con carácter previo a entrar en un mayor detalle en cuanto a los posibles contenidos de la estructura propuesta para los Planes de Gobierno, parece oportuno incorporar unas referencias acerca de las denominadas “**Líneas Estratégicas y Económicas Básicas**” que van a requerirse en el proceso de aprobación de esos Planes.

El “Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación y seguimiento de los Planes y actuaciones significativas del Gobierno” aprobado por el Consejo de Gobierno el 13 de abril de 2010 contempla la previsión de que, al igual que ha ocurrido en Legislaturas precedentes, la aprobación de los **Planes de Gobierno** incorporen una **fase previa** en la que se adelanten y pueda reflexionarse acerca de los aspectos más significativos de los Planes de Gobierno a aprobar.

Tal y como la propia denominación de la fase describe, con ella **se persigue identificar desde una doble perspectiva, de “estrategia” y “económico presupuestaria”, los rasgos fundamentales que vayan a inspirar el Plan**, con el objetivo de 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** (de hecho, algo consustancial a todo proceso de planificación).

A partir de este cometido, cabe predicar un interés similar a disponer de unas pautas homologables en cuanto a la estructura y contenidos de las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas al que se ha atribuido a tales pautas para los Planes de Gobierno. Así, si las Líneas han de ser un avance de los elementos que van a determinar en esencia la orientación del ulterior Plan y si tanto para unas como para otros se manejan pautas coherentes entre sí, la formulación sistemática de las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas debe permitir una formulación del correspondiente Plan más acomodada a las previsiones propuestas para éstos.

En la Legislatura precedente las Líneas Estratégicas y Económicas básicas fueron configuradas con el objeto de que en esa fase preliminar anterior a la “*formulación definitiva de los Planes*” describiesen “*suficientemente tanto los objetivos y medidas principales dirigidas a su cumplimiento como la estimación cuantitativa de los recursos económicos asociados a la ejecución del Plan en su integridad*”<sup>15</sup>.

**Compartiendo la idoneidad de tal planteamiento** ( y así se mantiene la propia fase con unos rasgos equivalentes) y, más allá de las previsiones mediante las que estas Líneas Estratégicas y Económicas se insertaban en el procedimiento de aprobación de Planes de Gobierno, la reflexión acerca de su efectividad en la pasada Legislatura pone de relieve cómo, si bien, la ausencia de mayores precisiones acerca de la configuración y contenidos de esas Líneas permitía un alto margen de flexibilidad en el planteamiento a los Departamentos, ello propiciaba documentos heterogéneos en cuanto a su forma y contenidos.

Si bien esta diversidad formal y de contenidos en sí no debiera haber supuesto un efecto negativo, se advierte una dinámica a que la fase de Líneas Estratégicas y Económicas era considerada, fundamentalmente desde una perspectiva estratégica, como un elemento formal en el que se desvirtuaba el propio sentido de esta etapa de la planificación.

Esta consideración de las Líneas Estratégicas y Económicas como una antesala meramente formal del Plan llegaba a hacer plantear como tales, textos en los que se reproducían principios generales sin ilustrar o avanzar cuáles iban a ser los pilares de la planificación a acometer. Así, en cuanto a la perspectiva estratégica<sup>16</sup> se refiere, se advierte una tendencia, bastante común a que las Líneas elaboradas por los Departamentos promotores se limitasen a ofrecer un fundamento jurídico elemental junto con un índice o resumen del Plan (en muchas ocasiones ya elaborado y concluido al presentar las Líneas, utilizándose éste para extraer a posteriori las Líneas requeridas<sup>17</sup>).

---

<sup>15</sup> Entrecorillados extraídos del apartado tercero del 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 en cumplimiento del Programa de la VIII Legislatura 2005-2009, en el que se concretaba el procedimiento de tramitación de los Planes, Programas y Actuaciones Significativas de Gobierno de esa Legislatura.

<sup>16</sup> Conforme al citado Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de junio de 2006, las Líneas Económicas y Estratégicas Básicas eran objeto de Informe por la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico, en tanto a la Dirección de Coordinación se le atribuía la labor de que “comprobará, junto con el Departamento que formule la propuesta, la idoneidad de la misma en relación **con la planificación general del Gobierno, el Programa de Gobierno y el resto de los Proyectos normativos, Planes y Actuaciones previstos para el periodo de legislatura, así como, en su caso, el ajuste jurídico competencial de la propuesta a la articulación institucional del País Vasco**”.

<sup>17</sup> Esta constatación se asienta en el contraste de documentos así como en datos tales como la proximidad en el tiempo en el que se informaban las Líneas por parte de la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico y se recibía el Plan para ser informado por la Dirección de Coordinación. Ello no obstante, también cabe hablar de casos en los que entre la formulación inicial de unas Líneas y la presentación del Plan para su tramitación discurría tanto tiempo que las Líneas, elaboradas habían sido superadas por nuevos acontecimientos o planteamientos sin que se llegasen a analizar unas nuevas Líneas acordes con el Plan finalmente presentado a fin de contrastar con carácter previo a la presentación de ese Plan su coherencia con el resto de la Acción de Gobierno.

Esta tendencia ha limitado, en esos casos, la intención con la que surge y se contempla la elaboración de Líneas Estratégicas y Económicas Básicas como un elemento de reflexión previo a la formulación y aprobación de los Planes de Gobierno, dando lugar a **efectos no deseados** como pueden ser:

- Obviar en la base elementos que pueden llegar a ser clave en la correspondiente planificación. El posible contraste y reflexión ya en torno a la confluencia entre la demanda social, los compromisos programáticos gubernamentales y la perspectiva teórica o técnica, ya acerca de la conexión con otras políticas estratégicas, ya respecto al entorno institucional, las pautas de selección entre las alternativas existentes, el eventual sacrificio de oportunidades por razón del criterio de coste-beneficio, etcétera.
- 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).
- Consolidar esas alternativas adelantadas con el único fin de mantener 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.

Es por ello que **se ha de evitar el planteamiento y concreción de las Líneas Económicas y Estratégicas Básicas como un resumen general de un Plan retomando su papel de instrumento para una mejor planificación que permita ligar más estrechamente los objetivos estratégicos del Plan con otros objetivos, igualmente, estratégicos** (correspondientes a otros ámbitos de actuación), **así como de contrastar su orientación con las pautas adoptadas en otros niveles institucionales**<sup>18</sup>.

Así, desde un plano general las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas deberán, ante todo, dar cuenta de:

- La **visión general o demanda social de intervención** por los Poderes Públicos.
- **Encuadre de esa visión con los objetivos estratégicos de la Legislatura y la misión de la propia Institución ante la ciudadanía.**
- **Posibilidad de coadyuvar otras políticas públicas y su perspectiva competencial.**
- Necesidad u oportunidad de **coordinación interdepartamental e interinstitucional.**

<sup>18</sup> Cabiendo aquí desde el ámbito local o foral, hasta el de las Instituciones de la Unión Europea u otros Organismos Internacionales, incluyendo la actividad del Estado o, incluso, experiencias desarrolladas por otras Comunidades Autónomas o autoridades regionales de otros miembros de la Unión.

- **Orientaciones globales y tendencias** en torno al ámbito de actuación implicado.
- **Aspectos económicos esenciales** que, conforme a los recursos disponibles, van a delimitar y determinar las medidas que se proponga implementar en el Plan.

Atendiendo a esta concepción de lo que deben ofrecer las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas se proponen los siguientes contenidos y estructura de cara a su formulación (no exhaustiva y abierta a cuantos otros extremos consideren de interés los Departamentos proponentes):

- **Perspectiva Estratégica.** El proceso de planeación estratégica debe comprender el desarrollo secuencial de distintas fases que interactúan estática y dinámicamente:
  - Identificación de la **filosofía del Gobierno Vasco en la materia**, expresada en su declaración de la **misión** (como propósito genérico que justifica que el Gobierno Vasco se oriente a la satisfacción de una necesidad o demanda social concreta por la naturaleza de su actividad, la razón de su existencia, la población objetivo a la que sirve, sus principios y valores fundamentales...) y de la **visión** (como representación de lo que debería ser en el futuro el país en el ámbito de la temática que le compete; los cambios que se desean lograr; las contribuciones que queremos hacer para el futuro en los colectivos beneficiarios o sectores a incidir)
  - **Análisis del entorno general y sectorial específico.** Factores que influyen de manera directa en el quehacer actual de la organización, identificando las condiciones macroeconómicas, demográficas, sociales, políticas, legales, tecnológicas...que pueden ayudar a desarrollar sus funciones y contribuir al desarrollo del país en ese ámbito sobre el que se quiere incidir (**oportunidades**) y las condiciones que pueden obstaculizar los esfuerzos (**amenazas**).
  - Análisis de la **realidad interna**. Se identificarán las **fortalezas** internas, esto es, las capacidades competenciales, humanas y materiales con las que se cuenta para enfrentarse con éxito al reto que se pretende y las **debilidades** en cuanto limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología, recursos financieros... que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno.
  - Identificación de los **ejes de política o líneas estratégicas**, como directrices que deben contribuir a acelerar la evolución de la situación que se ha identificado como deficitaria en la dirección adecuada. Se trata de **elegir una estrategia fundamentada en las fortalezas de la organización y que corrija sus debilidades, con el fin de tomar ventaja de las oportunidades y contrarrestar las amenazas**.
  - Formalización y concreción de los **objetivos estratégicos** alineados con las Líneas estratégicas.
  - **Ámbito competencial** de la Administración de la CAE e integración con el resto del entramado jurídico-institucional.

- Orientaciones generales en las **Políticas Públicas del entorno**.
- **Impacto político, social y económico buscado** a medio y largo plazo, apuntando los objetivos mínimos a alcanzar.
- **Perspectiva Económica:**
  - *Previsión de los recursos económicos requeridos anualizados en el periodo planificado (como mínimo para el Gobierno Vasco, identificando una cierta división por departamentos)*
  - *Programas presupuestarios principales que pudieran verse afectados (previsión)*
  - *Programas o líneas subvencionales, de inversión, de promoción... que están vigentes actualmente y tienen un vínculo con las líneas estratégicas que se pretenden.*
  - *Impacto económico a medio y largo plazo que se prevé por implementación del Plan.*

### III.3.- Contenidos del Plan.

Sobre la base del carácter orientativo de estas consideraciones abierto a futuras aportaciones y las facultades y responsabilidad que, en todo caso, mantienen los Departamentos que tienen atribuidas las correspondientes áreas para elaborar, formular, implementar y evaluar un Plan, se pasa a definir los contenidos que, se entiende, han de acompañar a los diferentes secuencias de la estructura propuesta.

Premisa fundamental para abordar la elaboración de contenidos la constituye la necesidad de mantener una línea de coherencia con los que ya hayan sido formulados en las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas, suponiendo la formulación del Plan en muchas ocasiones un ejercicio de detalle de esos contenidos anunciados en la fase preliminar.

**Cada uno de los apartados propuestos han de contemplarse desde la perspectiva de interiorizar y guardar una línea de proceso constructivo con lo adelantado anteriormente velando por la coherencia del conjunto de contenidos, tanto con la propia orientación política del Gobierno, como con el conjunto de factores de naturaleza técnica o coyuntural que puedan resultar determinantes para alcanzar los objetivos estratégicos identificados (esto no impide que la aparición de nuevas circunstancias permitan introducir novedades o replantear algunos aspectos siempre y cuando se reflejen esas circunstancias y las razones de fondo que hayan llevado a ese “salto” respecto a lo presentado con anterioridad).**

#### 1. Planteamiento objetivo. Referentes programáticos

- **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

- o 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)
- o **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, etcétera.
  - o **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 impulsar 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).

## **2. Diagnóstico de situación y contextualización**

El Plan deberá reflejar cuál ha sido **el contexto extenso 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 hay que considerar que el objetivo del diagnóstico contribuye a:

- o **Definir el problema:** identificar el volumen de población que padece el problema, las características que los identifican del resto de la población y las causas que provocan el problema.
- o **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.
- o **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 social insatisfactoria que motiva la intervención pública.**

El diagnóstico del Plan, se fundamenta y toma como punto de partida el diagnóstico que ya debió ser realizado en la fase de elaboración de 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.

Así las cosas, **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 UE).
- **Toma en consideración de la Evaluación de la Planificación o actuaciones anteriormente acometidas.** Téngase en cuenta el contenido del apartado dedicado a la “Evaluación” más adelante. 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.

Aún 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 institucionales**<sup>19</sup>.

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 acerca de la reflexión en cuanto a:

---

<sup>19</sup> 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 IX Legislatura (si bien ha estado también prevista en Calendarios de Legislaturas precedentes) contribuirá a ahondar en este nivel institucional.

- **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.**
- **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.

#### **4. Descripción de escenarios y alternativa de acción seleccionada.**

Este análisis, ya adelantado en la fase de elaboración de Líneas estratégicas y económicas básicas, tanto en ese momento inicial, como en la formulación del propio Plan, es consustancial al Diagnóstico existente, 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 aquellas otras que se consideren idóneas para preservar y progresar en el bienestar social en una perspectiva de futuro que incorpore a futuras generaciones.

De forma general, **cualquier política pública puede ser concebida como una hipótesis causal “si llevamos a término determinada política (con medidas concretas) solucionaremos o mitigaremos un determinado problema”** que debe ir acompañada de otras hipótesis parciales **“si disponemos de recursos suficientes, realizamos adecuadamente determinadas actividades, generamos los productos diseñados y provocamos determinados impactos que dará 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 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.

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 en la perspectiva a corto, medio y largo plazo.
- **Parámetros seleccionados para el diseño de los escenarios de futuro** y la fundamentación de su elección.
- **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.

**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 **ligados a los objetivos buscados por la política** que se quiere 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 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.

#### **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 **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.

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.

7. **Planteamiento subjetivo.- Fórmulas de interrelación interinstitucional y participación de los agentes sociales y económicos y la ciudadanía.**

Este apartado viene referido al **marco de relación con los demás sujetos del entorno y la necesidad de definir y 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.

Aún tratándose de un único objetivo, 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, agentes sociales y económicos y el resto de la ciudadanía.

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”<sup>20</sup> 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 a nivel de Altos Cargos o titulares de los Departamentos para ajustar y acomodar aspectos puntuales que así lo requieran<sup>21</sup>.

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

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.- No por obvio en ocasiones ha de quedar plasmado que la ciudadanía y la mejora de sus condiciones es el objetivo del entramado institucional existente y de la actividad de los Poderes Públicos. La complejidad y diversidad de la población que integra una comunidad social ha propiciado diferentes sistemas mediante los que se ha buscado dar respuesta a tal complejidad y diversidad.

Conformando una premisa la virtud del sistema democrático, el mismo concepto encierra múltiples interpretaciones y formas de puesta en práctica. La preocupación por reforzar el reconocimiento democrático de las Instituciones por parte de la población ha propiciado una reflexión acerca de la necesidad de propiciar una participación más directa y extensa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Esta cuestión, objeto de profundos análisis por la ciencia política y administrativa, ha sido objeto en los últimos tiempos de una reflexión volcada en buscar mecanismos con los que profundizar en fórmulas de gobierno que refuercen la consideración democrática en torno a la toma de decisiones. Tal reflexión se viene desarrollando en torno al concepto de “Gobernanza pública”.

El referente indispensable de la Gobernanza pública en nuestro ámbito, lo constituye el “**Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea**” elaborado en el seno de la Comisión Europea<sup>22</sup> en un contexto en el que se identifica un claro alejamiento de la ciudadanía europea respecto de la labor de las instituciones europeas.

El desarrollo de la Gobernanza pública se ha formulado tomando como base la aplicación de los principios de **apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia** en un intento de recuperar la confianza de la ciudadanía en el proceso de integración europea.

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones publicada en el DOCE COM (2001) 428 final.

La importancia que ha adquirido la implantación y desarrollo de los principios de Buena Gobernanza en el entorno de las Instituciones Públicas hace que en este Documento se incluya un apartado dedicado a la Gobernanza dentro de la cual se desarrolla específicamente la **participación**. Las consideraciones hechas en ese apartado reflejan las consideraciones en torno a la interrelación con la ciudadanía y los agentes representativos de la denominada “sociedad civil”.

7.3.- 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 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 vinculatoriedad jurídica).

Así las cosas, las previsiones económicas del Plan no exigen descender a cada una de las medidas o actuaciones concretas del Plan sino 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, seguimiento, 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. 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.

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.

Esta relevancia ha venido respaldada por el impulso que los Principios de Buena Gobernanza han tenido desde las Instituciones Europeas hacia el resto de las estructuras públicas de los Estados miembros.

Habida cuenta de esa importancia y el reconocimiento que se le atribuye a estos principios por el Gobierno de la IX Legislatura, más adelante **se ofrece una visión específica y más detallada, entre otros aspectos, 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.

## **IV.- LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO “GOBERNANZA” EN LA PLANIFICACIÓN. REFERENCIA ESPECIAL A LA PARTICIPACIÓN Y LA EVALUACIÓN**

### **IV.1.- LOS PRINCIPIOS DE GOBERNANZA EN LA PLANIFICACIÓN**

Al desarrollar los contenidos de los Planes se ha significado la presencia reforzada del concepto **Gobernanza en las Políticas Públicas** como referente en la orientación de las medidas que los Poderes Públicos han de adoptar para avanzar en

la actividad de las Administraciones Públicas. Esta relevancia ha venido ligada a la incorporación de prácticas innovadoras y de mejora en el ámbito de las Administraciones Públicas y, si bien, tras un largo periodo en el que ha podido ser considerado una propuesta innovadora, en este momento el debate en torno al mismo puede plantearse en torno a las resistencias a su efectiva implantación.

Dentro del ámbito público, el término **Gobernanza** se refiere a las diversas fórmulas de gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y la ciudadanía articulan sus intereses e interactúan entre sí y con las instituciones de gobierno. El término actual de Gobernanza, además de incorporar la visión tradicional volcada en las formas de organizarse y actuar las Administraciones Públicas, incluye la interacción de éstas con la sociedad civil tomando a las personas como destinatario y copartícipe de la actividad de gobierno<sup>23</sup>.

La formulación y planteamientos en torno a la Gobernanza surgen ligadas a una búsqueda por reafirmar la legitimidad democrática de las Instituciones Públicas ante la ciudadanía, acogiendo y dando cauce a los principios normativos que a tal fin, han de propiciarse en la actividad pública: **participación, transparencia, responsabilidad, imperio de la ley, respeto de los derechos fundamentales, eficacia, equidad, consenso, ...** Esta consideración ha hecho que, habitualmente, el concepto de gobernanza venga asociado con el adjetivo de “buena”: “buena gobernanza” o “*good governance*”.

El “**Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea**” elaborado en el seno de la Comisión Europea<sup>24</sup> surge en un contexto en el que se identifica un claro alejamiento de la ciudadanía europea respecto de la labor de las instituciones europeas. En la medida que esta constatación afectaba a la efectiva legitimación y eficacia de esas instituciones se propone relanzar la consideración institucional tomando como base la aplicación de los principios de **apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia** en un intento de recuperar la confianza de la ciudadanía en el proceso de integración europea. Así, conforme a tales premisas se formula la siguiente definición de **Gobernanza: "Reglas, procesos y conductas que afectan el modo como se ejerce el poder a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a la apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia"**.

El planteamiento adoptado en el marco de la Unión ha propiciado la toma en consideración de que la promoción de nuevas formas de gobernanza y los principios que conlleva, no es una responsabilidad exclusiva de las instituciones europeas, sino de todos los niveles de las Administraciones Públicas, y hasta de las empresas y

---

<sup>23</sup> El Diccionario de la Real Academia Española la define como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones publicada en el DOCE COM (2001) 428 final.

organizaciones privadas (*responsabilidad social corporativa*<sup>25</sup>) y, de la sociedad civil organizada (*ciudadanía activa*).

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.

La puesta en práctica de lo que estos principios conllevan, además de incorporar nuevas perspectivas a la hora de abordar el diseño de las Políticas Públicas, en general, y de la Planificación, en particular, determina el refuerzo o implantación de actuaciones materiales concretas que se integran en los procesos de desarrollo de esas Políticas Públicas y de esos Planes. Así, las acciones dirigidas a promover la participación y la evaluación de esos procesos y que van a analizarse más detalladamente.

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.

Conforme a este marco, en el inicio de la anterior Legislatura (2005-2009) se llegaron a formular las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas del documento denominado “Gobernanza en Euskadi. Modelo de Innovación y Evaluación de políticas públicas en la Administración Pública de Euskadi”<sup>26</sup> con el que se

<sup>25</sup> Existe un convencimiento profundo de cada vez más organizaciones de la sociedad civil de que la RSC no es una cuestión del ámbito puramente empresarial, sino más bien un cuestionamiento sobre el tipo de sociedad que se quiere construir y del papel que en esta labor desarrollan las diferentes partes que la conforman. Por tanto las Administraciones Públicas no deben ser ajenas al desarrollo de la RSC, sino que deben reservar un espacio de la política pública para su impulso y normalización. En coherencia y siguiendo el ejemplo de experiencias internacionales se aboga por la promoción pública del enfoque de la RSC: fomentar la transparencia informativa en asuntos de RSC, crear programas de ayudas, promover la adopción de criterios de RSC por parte de las personas consumidoras, difundir mejores prácticas internacionales etc....

sentaban las bases para confeccionar e implementar un Plan con el que llegar a implantar en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi los principios de Gobernanza propuestos por las Instituciones de la Unión Europea.

De los cuatro ejes de actuación que se proponían<sup>27</sup>, a los efectos de este documento, resulta de interés retomar aquél que postula por un **“Refuerzo de la participación social y democrática en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas”**.

Este eje de actuación ha de ligarse con lo apuntado anteriormente acerca de la importancia de la planificación como método de coordinación interinstitucional<sup>28</sup>. De hecho, el planteamiento del mismo incide en dos de los elementos que el Gobierno de la IX Legislatura, en el marco de la extensión de los “principios de buena gobernanza”, considera fundamentales en la configuración de la Acción de Gobierno y, por extensión, de su propia Planificación: **la participación y la evaluación de las políticas públicas**.

Cabe adelantar que la escasa presencia de ambos elementos en la planificación desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca ha sido identificada como una de las debilidades de esa planificación de forma que, conforme a tal fundamento se estima oportuno que este documento incorpore las referencias básicas que permitan abordar la reflexión inicial a fin de su toma en

<sup>26</sup> Formalmente tales Líneas Estratégicas fueron “informadas favorablemente” por la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos del Gobierno (CDPAE) en su sesión de 12 de abril de 2006 instándose a la formulación del correspondiente Documento fruto de un proceso de información y consultas a nivel interdepartamental.

<sup>27</sup> La parte expositiva del citado Acuerdo adoptado por la CDPAE, en cuanto a los cuatro ejes estratégicos que se proponían, señalaba literalmente:

*“1º. Mejora de la calidad de las normas, del diseño y ejecución de las políticas públicas y de la ponderación de los resultados:*

*Se trataría de examinar los procesos de elaboración de normas y de políticas públicas con el fin de perfeccionar su aplicación mediante la integración de las directrices que inspiran las nuevas formas de Gobernanza. El análisis abarcaría tres ámbitos concretos: proceso legislativo interno, planificación y coordinación y evaluación de políticas públicas.*

*2º. Refuerzo de la participación social y democrática en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas:*

*Tendría por objeto principal analizar la participación social y ciudadana en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, incorporando las modernas aportaciones encaminadas hacia modelos de democracia participativa.*

*3º. Contribución de la Administración Pública de Euskadi a la Gobernanza Vasca: la extensión de la planificación general al ámbito interinstitucional como instrumento de cohesión. El Consejo Vasco de Políticas Públicas:*

*Consistiría en una revisión del funcionamiento de la coordinación interinstitucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el fin de reforzarla y diseñar la configuración de un órgano de planificación conjunta y coordinación de las políticas públicas autonómicas.*

*4º. Contribución de la Administración Pública de Euskadi a otros niveles más amplios de Gobernanza, estatal, europea y mundial:*

*Del mismo modo que resulta necesario articular la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas que operan en la Comunidad Autónoma se percibe la necesidad de articular una cooperación entre todos los poderes públicos y Administraciones Públicas que ejercen una influencia directa sobre la Comunidad Autónoma de Euskadi y que perfilan cómo se inscribe en el contexto globalizado”.*

<sup>28</sup> Elemento que, a su vez, constituía la esencia del tercer eje de actuación indicado anteriormente.

consideración por quienes hayan de diseñar, formular, ejecutar, evaluar la Planificación del Gobierno en esta IX Legislatura. En la medida que se progrese en esta reflexión, además de favorecer el objetivo instrumental señalado de profundizar en la búsqueda de unos referentes compartidos y homologables en la Planificación gubernamental, permite avanzar en el objetivo estratégico de incorporar los principios de “buena gobernanza” en la Acción del Gobierno.

## IV.2.- LA PARTICIPACIÓN

La incorporación de la “participación” como un principio que ha de orientar la actividad pública no resulta innovador, ni tan siquiera ajeno al ordenamiento jurídico que nos rige. Así, la propia Constitución española de 1978 en su Título preliminar (artículo 9.2<sup>29</sup>) y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (artículo 9.2, letra e<sup>30</sup>), en similares términos, incorporan la participación de la ciudadanía como uno de los principios a impulsar en la actuación pública en la vida política, económica, cultural y social (ámbitos que, en la actualidad, están presente en la práctica totalidad de las Administraciones Públicas).

La Administración Pública ha considerado suficientemente articulada la participación de las personas en la actuación administrativa mediante cauces como la información, la audiencia, la petición, la propuesta. Incluso, hay quien apunta que, herramientas como la descentralización y la desconcentración, clásicas de la gestión administrativa, dan cauce a la participación en la medida que la proximidad de los órganos decisorios a la ciudadanía puede propiciarla; si bien, en la práctica, estos órganos se corresponden mayoritariamente con órganos de atención a las personas interesadas individualmente consideradas: registro, información, posibilidad de solicitar según qué trámites, etcétera.

Estas fórmulas, aún cuando se aproximan a la idea de tomar parte en la gestión de lo colectivo, se ven limitadas por importantes restricciones formales que lo alejan de una participación efectiva (en muchas ocasiones se limitan a fases puntuales de procedimientos administrativos singularizados restringidos a quienes acreditan un interés directo en la actuación y cuando no es así suelen tratarse como una formalidad que viene exigida por normas puntuales, carentes de sistemática y de resonancia en la opinión pública).

De hecho, los centros reales de debate político, la concreción de las líneas estratégicas que orientarán las medidas institucionales y la toma de decisión de las líneas de actuación, mantienen un carácter fuertemente centralizado y poco permeable a las intervenciones ciudadanas. En términos generales se advierte que si

<sup>29</sup> Artículo 9.2 de la Constitución: “Corresponde a los **poderes públicos** promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y **facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social**”

<sup>30</sup> Artículo 9.1, letra e de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco: “9.1.- Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: e) Facilitarán **la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social** del País Vasco”.

bien, se permite (muchas veces por obligación normativa) el acercamiento para la cosa concreta o pequeña pero hay un distanciamiento respecto de los grandes planes o de las iniciativas estratégicas.

Una realidad constatada por los análisis en torno a los procesos participativos reflejan que los Ayuntamientos son los órganos políticos que más iniciativas y medios han promovido para hacer posible y mejorar la participación ciudadana y que, no obstante sus propias limitaciones de recursos, han consolidado proyectos y medidas mucho más que las Comunidades Autónomas o la Administración del Estado, que, precisamente, no han destacado por la adopción de iniciativas o proyectos que impulsen o dinamicen la participación ciudadana.

El **relanzamiento de la participación** como principio orientador de la actuación de los Poderes Públicos viene ligado a las circunstancias que han propiciado la reflexión en torno a la **Gobernanza** en el ámbito europeo reconociéndole un valor significativo en el papel de reforzar la percepción social de las Instituciones democráticas<sup>31</sup>.

Así, la **participación**<sup>32</sup> en este contexto se considera un cauce significado para avanzar en el demandado reforzamiento del sistema democrático y así, conforme a tal consideración, cabe reconocerle como valores significativos:

- 1) La constante de su incorporación es la búsqueda por **ampliar 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).
- 2) 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**.

<sup>31</sup> El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea elaborado por la Comisión -COM (2001) 428 final- determina que "Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*" y que "Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática".

Asimismo, en cuanto a este principio determina: "**Participación**. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE".

<sup>32</sup> El impulso de la participación entendida desde la perspectiva promovida por los principios de Buen Gobierno, se alinea con la **democracia participativa** y con procesos de **democracia directa**, voluntaria en los que la **población puede discutir y decidir sobre las políticas públicas**. La ciudadanía y los individuos que la integran como sujeto de derechos y deberes políticos conforman el núcleo de este concepto (no solo desde una perspectiva pasiva de destinatarios, sino también, activa como promotores).

3) La participación de la **ciudadanía** permite a ésta ejercer **mayor control del Gobierno y de los representantes políticos** entre uno y otro momento electoral. La gestión pública resulta con la aplicación de procesos participativos más transparente.

Esta perspectiva ya fue incorporada en las Líneas Estratégicas de la Gobernanza Vasca<sup>33</sup> que, inspirada en los principios de la Gobernanza Europea, identifica la participación social y democrática en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas como uno de los cuatro ejes de actuación<sup>34</sup>.

Toda vez que ha quedado patente la relevancia de la **planificación** como instrumento para abordar una Acción de Gobierno coherente con los compromisos formulados ante la ciudadanía, coordinada con los demás actores sociales y políticos y acorde con la búsqueda de la eficacia, eficiencia y mejora del servicio público a la Sociedad la convergencia con ella de los valores de la **participación** constituye un avance en los objetivos de mejora democrática en general y de **transparencia** de la actividad de los Poderes Públicos<sup>35</sup>.

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 industriales 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.

Conforme a tales premisas, el planteamiento en torno a la participación debe tomar en consideración que:

- La participación como cauce para alcanzar acuerdos, resolver conflictos o formular iniciativas adquiere su mayor **relevancia en el proceso de toma**

<sup>33</sup> Citada con anterioridad.

<sup>34</sup> En concreto el Eje II: "Refuerzo de la participación social y democrática en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas".

<sup>35</sup> El concepto transparencia o apertura queda estrechamente ligado en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea con el de la participación. La transparencia se erige en un condicionante para una efectiva participación, más aún teniendo en cuenta que en este contexto viene configurada como un cauce que debe permitir una comunicación con la sociedad de forma inteligible y asequible al conjunto de la ciudadanía. En este sentido, los Poderes Públicos superando sus propias limitaciones y los muros burocráticos (formales y de lenguaje) que han creado en torno al conjunto de su actuación deben propiciar cauces abiertos, reales y comprensibles para verificar de forma nítida la participación que propugna.

**de decisiones estratégicas** por parte de los órganos ejecutivos, entre las que se encuentra la planificación y que, lo que determina la necesidad de identificar en cada supuesto los agentes cuya intervención se ha de propiciar (salvado, en todo caso, el derecho de los titulares de derechos legítimos a intervenir en los asuntos que les afectan) y junto con ello, avanzar, entre otros, en conceptos como la representatividad de los sujetos intervinientes, la incorporación de sus aportaciones, la motivación explícita de los Poderes Públicos, en particular, acerca de su no toma en consideración.

- Aún cuando teóricamente la llamada a la participación se dirija al conjunto de interesados (stakeholders), que puede abarcar agentes socio-económicos, ciudadanía, sociedad civil organizada, etcétera; **se debe asumir la realidad inicial más común** que ha limitado la deseada intervención en las sucesivas fases de planificación en un mero traslado de una de las versiones del Documento en una fase intermedia a aquellos agentes económicos y sociales que aglutinan mayorías en sus respectivos ámbitos de actuación.
- Efectivamente, **debe reconocerse el papel de tales agentes** si bien, ha de tenerse presente que pueden existir otros sujetos con intereses minoritarios (no preferentes, pero si a valorar) y, que los sucesivos procesos participativos y la recurrencia a los mismos agentes puede provocar una **excesiva institucionalización de éstos** convirtiéndose en una especie de auxiliares de la acción administrativa y, en la medida que sean captados dentro de la esfera de la financiación procedente de recursos públicos ineficaces a los objetivos pretendidos.
- Por otra parte, **la participación no puede plantearse como un cauce abierto de forma permanente para que cualquier persona pueda dirigir sus consideraciones acerca de cualquier cuestión de carácter público o interés general.** Esto es, no cabe confundirla con fórmulas como los “buzones ciudadanos” o de sugerencias, abiertas a la ciudadanía que van adquiriendo mayor presencia conforme se avanza en la implantación de las nuevas tecnologías de la información en las Administraciones Públicas y en su uso por las personas en general y que, de alguna manera, cabe entenderlos como mecanismos para advertir algún aspecto puntual o como un referente (no especialmente cualificado) para palpar tendencias en la ciudadanía.
- Asimismo, **tampoco puede constreñirse la participación a la intervención en órganos colegiados creados e integrados en la Administración** bajo fórmulas más o menos formales en los que se contemplan cauces de comunicación y contraste entre la Administración y otros sujetos. Estos órganos de participación, si bien tienen un potencial considerable para entablar fórmulas participativas basadas en un diálogo estable, abierto y contrastado con otros agentes con posiciones a priori contrapuestas, se enfrentan a límites formales y, a su propia realidad material que han frustrado muy frecuentemente los fundamentos de su concepción.
- En este sentido, la activación de procesos participativos puede incorporar la **reflexión acerca de las potencialidades de las estructuras formalmente existentes** y en tal sentido, identificar las existentes y su posible integración para reforzar aquéllas que resulten oportunas, comprobar la idoneidad de su composición, la posibilidad de atribuirles una presencia estable en las fases de

la planificación e incorporar mejoras en su funcionamiento, a fin de propiciar debates y reflexiones maduras por cada sujeto interviniente.

- En cualquier caso, **no resulta asumible, ni viable, un tratamiento asistemático de la participación** puesto que, además de conllevar grandes dificultades de gestión (haciéndola, cuando menos, ineficiente) genera, por esa imposibilidad de obtener un tratamiento adecuado, contradicciones en el destinatario o un sentimiento de frustración en quien, asumiendo la voluntad de alcanzar acuerdos y formular alternativas, no alcanza a ver su incidencia o una respuesta en ningún sentido por los Poderes Públicos que promueven tal participación.

La conclusión evidente es que también en la planificación el proceso de delimitación de interesados “stakeholders” de la sociedad civil no resulta en absoluto fácil, enfrentándose a obstáculos como garantizar una participación efectiva, una consonancia de los colectivos que participan con los fines y objetivos que se planifican y una efectiva representatividad de todos ellos.

Esa dificultad para definir a los colectivos de la sociedad civil, viene asociada al grado de representatividad de los grupos u organizaciones que se identifiquen y, necesariamente, se habrá de avanzar y profundizar en las cuestiones relacionadas con la existencia o no de organizaciones representativas y acerca del grado de representatividad de las mismas, en su caso, toda vez que no se han desarrollado, en este ámbito, indicadores fiables.

Algunas claves para identificar los agentes idóneos en la participación del proceso planificador se encuentran en:

- Analizar uno a uno los diferentes ámbitos implicados.
- Valorar la capacidad y disposición para enriquecer los planteamientos (aportando y rebatiendo formulaciones).
- Propiciar un necesario equilibrio entre una representatividad cierta y fidedigna de los colectivos implicados y, el reconocimiento y respeto de minorías cuyas aportaciones habrán de ser valoradas y, en su caso, tenidas en cuenta.
- Evidenciar de forma clara los resultados del proceso participativo poniendo de manifiesto, tanto las aportaciones más relevantes efectuadas, como aquellas otras que siendo significativas hayan sido finalmente descartadas (precisamente, en las no incorporadas es donde la motivación –que lógicamente puede responder a los planteamientos políticos de quien planifica- requiere una mayor convicción).

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 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 por su proximidad en el tiempo, y sin excluir los espacios ya existentes, la reciente web “IREKIA” (<http://www.irekia.euskadi.net>) donde se contempla habilitar espacios participativos.

### IV.3.- LA EVALUACIÓN

#### 1.- Aproximación

El sentido que comúnmente se le reconoce al término “**evaluación**” orienta de forma adecuada en cuanto al cometido y alcance que se le atribuye. La evaluación, en general, aspira a proporcionar un conocimiento de actividad desarrollada formulado mediante un sistema de indicadores de cumplimiento de unos objetivos predeterminados.

Ya en una esfera más cualificada, la **evaluación se considera una actividad con identidad propia que se inscribe en la órbita de las ciencias sociales (incorporando herramientas cuantitativas y cualitativas) que, sobre la base de un tratamiento riguroso y exhaustivo de la información que maneja, ofrece un juicio valorativo con el que refleja la realidad que trata y propone avances a la misma, rebasando la mera descripción o medición de datos.**

Esta concepción, en términos generales, es extensible al ámbito de la **actividad pública**, donde la **evaluación** ha adquirido un protagonismo sobresaliente. En este ámbito, **se concibe como un proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación de información obtenida de forma exhaustiva y**

ordenada, encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos con el que refleja la realidad que trata y propone avances a la misma, rebasando la mera descripción o medición de datos.

Desde una perspectiva material, la concepción asentada en torno a la evaluación de las políticas públicas considera el conocimiento surgido de la actividad evaluadora no como un resultado o fin en sí mismo (“última etapa”) sino como el fundamento a partir del cual se reinicia el ciclo de actividad de las Administraciones Públicas (detección de una demanda o problemática social, conocimiento del entorno, decisión de medidas y ejecución de las mismas).

**Ese conocimiento además de proporcionar una visión acerca de la eficacia, eficiencia e impacto de las medidas adoptadas e implementadas en el ámbito de la Administración Pública, se va consolidando como una base cada vez más relevante para que los decisores y gestores públicos adopten decisiones futuras, incorporando lo aprendido en cuanto a aciertos y errores en un ciclo permanente y para que, se propicie una mayor transparencia de la gestión pública** posibilitando la puesta a disposición ordenada y valorada acerca de los resultados de las políticas públicas a los colectivos y personas interesadas.

De hecho, ese efecto “retroalimentación” que genera la evaluación en el proceso de toma de decisión en el diseño y configuración de las futuras políticas públicas a implantar se ha consolidado como su valor más relevante frente al tradicional de suministrar información acerca de la actividad desarrollada y concluida (que conserva un valor estimable). En una graduación de sus objetivos, cabe señalar cómo **al carácter meramente retrospectivo se ha impuesto el prospectivo y, a éste, a su vez, se ha impuesto el carácter estratégico.**

La evolución de la actividad evaluadora no se ha limitado a su funcionalidad sino que se ha extendido, también, a su propia metodología. En este sentido, además de ponerse de manifiesto la necesidad de evaluar incorporando el contexto socio-económico en el que se desarrolla la actividad evaluada, ha adquirido un protagonismo sustancial la implantación de los **principios de Gobernanza y otros ligados a la modernización e innovación administrativa** (incluida la implantación de nuevas tecnologías en su desarrollo).

La presencia de los principios de **Gobernanza** en la evaluación de las políticas públicas se ha desarrollado, fundamentalmente, en torno a la necesidad de **promover la participación y transparencia**, tanto en la generación de conocimiento que supone la evaluación, como en el acceso a ese mismo conocimiento y sus conclusiones. Uno de los aspectos fundamentales que supone incorporar estos principios del “buen gobierno”, viene dado por el reconocimiento del protagonismo que en la actividad evaluadora ostenta ya no sólo, al conjunto del entramado institucional (político y gestor) con el que se puedan compartir

responsabilidades en un concreto ámbito de actuación sino, también, los destinatarios-beneficiarios, participantes y demás agentes sociales.

Este planteamiento supone contemplar **la evaluación como un cauce para la mejora de la calidad democrática** por cuanto, al ahondar en la efectividad e impacto de la intervención pública analizada, además de servir como herramienta para identificar la validez de las medidas implementadas, ofrece al conjunto de la sociedad un reflejo del quehacer de los responsables políticos y de los compromisos que hayan formulado reforzando, en definitiva, el **control de responsabilidades y la rendición de cuentas**. Este extremo pone de relieve la necesidad de incorporar y delimitar en el correspondiente método evaluatorio la interrelación entre los compromisos políticos del gobierno y la gestión que para su consecución debe implementar el aparato administrativo de gestión.

Esa **dualidad política-gestión** deja en evidencia que **la evaluación no puede limitarse a ser un mero ejercicio técnico** sobre cuáles son los indicadores oportunos, o cual debería ser el órgano técnicamente adecuado para realizar esa labor, **sino que debe integrar la complementariedad entre la perspectiva política y de gestión**, mostrando de forma clara y delimitada la relación entre los objetivos estratégicos del gobierno (desde la perspectiva política) y las acciones estratégicas de gestión (relativas a los servicios prestados por la Administración Pública). Esta interrelación debe aplicarse y dejarse patente tanto, en la sistemática para recabar la información sobre las actividades, características y resultados de las políticas, programas o acciones puestos en vigor, así como en la propia determinación de los indicadores.

La integración de ambas perspectivas en la configuración del método evaluador de las políticas públicas liga, a su vez, la evaluación con la planificación estratégica del Gobierno, en cuanto en ésta se definen las acciones más significativas de la gestión sobre la base de los objetivos estratégicos del Gobierno. Esta conexión fundamenta, por su parte, un planteamiento integral de la evaluación que, sobre la base de una efectiva evaluación en los ámbitos específicos, tenga por objeto el conjunto de la Acción de Gobierno, dotando a los responsables políticos de un conocimiento sistematizado y ajustado a sus necesidades con el que reforzar la coordinación y coherencia de esa Acción de Gobierno<sup>36</sup>.

Conforme a las premisas expuestas, en las que se ha pretendido incorporar los elementos caracterizadores de la evaluación de las políticas públicas asumidos de forma mayoritaria, cabe apuntar como **objetivos de referencia en la actividad evaluadora**:

---

<sup>36</sup> Cabe profundizar en cuanto al denominado "Enfoque político integral de la evaluación", con Joan Subirats, en particular su ponencia en el Congreso Internacional del CLAD en Madrid, noviembre 2004, ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno en el sector público?

- 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) **Dar acceso al pronunciamiento y al conocimiento por 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.**

Expuestos tales objetivos y, con la vocación de avanzar en el concepto de la evaluación de las políticas pública cabe valerse del contraste con otras actividades con las que guarda una estrecha relación a fin de perfilar la actividad evaluadora desde la perspectiva de la actividad administrativa.

Así, para **diferenciarla de la investigación social**, se señala que **la evaluación es siempre de carácter práctico** y no trata de desarrollar ninguna teoría en abstracto, esto es, ofrece conocimiento práctico sobre la intervención evaluada a sus responsables para su decisión o a sus beneficiarios directos o indirectos en aras a la transparencia y buen gobierno.

En cuanto a la **auditoria y los controles legales, financieros o administrativos**, éstas se dirigen a verificar si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas. Por su parte, **la evaluación se centra en la valoración de la intervención pública en su conjunto y de los diferentes niveles de planificación establecidos: líneas, programas y medidas**. La evaluación incorpora una perspectiva más extensa y permite integrar el análisis de, entre otros aspectos: **los objetivos generales y específicos, explícitos e implícitos de la intervención; las medidas emprendidas para el logro de los objetivos y los instrumentos utilizados; los procesos puestos en marcha, identificando las vinculaciones entre las medidas, las tareas que se realizan, quién y cómo las pone en marcha y cuáles son las causas de los resultados que se obtienen; la capacidad de los agentes implicados en la política para asumir las tareas vinculadas a su planificación, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación; los resultados e impactos alcanzados, positivos y negativos, esperados y no esperados, a corto, medio y largo plazo, tanto sobre los territorios como sobre los sectores priorizados**.

Asimismo, aún cuando habitualmente vienen tratadas de forma simultánea o como elementos complementarios, también cabe **diferenciarla del seguimiento** al que se le atribuye el cometido de recopilación sistemática de información sobre el desarrollo y aplicación de una intervención, en tanto que **la evaluación se concentra en emitir un juicio crítico de la intervención analizando necesariamente la información recabada por el sistema de seguimiento**: Proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y

sus resultados, tanto en términos físicos como financieros. En este sentido, el seguimiento se estima continuo y debe realizarse por los gestores internos responsables de la programación de las actuaciones, mientras que la evaluación puede realizarse de un modo mixto (interno y externo)<sup>37</sup>.

## 2. Situación de la Evaluación en la actividad del Gobierno Vasco.

Si bien es cierto que no existe un análisis en profundidad sobre la situación de la evaluación en la actividad del Gobierno Vasco, cabe señalar, sin ningún género de dudas, que existe la necesidad de impulsar de modo decidido la incorporación de prácticas de evaluación de políticas públicas en la actividad ordinaria de esta Administración. En este sentido se identificó tanto en la Revisión Crítica de los instrumentos de planificación y coordinación de la Acción de Gobierno formulada en el inicio de la VIII Legislatura, como en las Líneas Estratégicas básicas de la Gobernanza en Euskadi<sup>38</sup>.

En ambos documentos queda reflejada la “exigua práctica del seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación”, “escasa utilización de los resultados de las evaluaciones practicadas y del desarrollo de la cultura de la rendición de cuentas interna, institucional e interinstitucional sobre la base de los resultados de la evaluación” o que “la evaluación cuando ha sido utilizada se ha hecho más como proveedora de información de lo realizado que como base para futuras planificaciones”<sup>39</sup>.

A mayor abundamiento se ha podido constatar que:

- **Falta una perspectiva general de la evaluación del conjunto de Planes de Gobierno desarrollados** (en la medida que conjugan los elementos más significativos de la Acción de Gobierno, no se incorpora una interrelación de objetivos, acordes con la “filosofía” o “misión” que él mismo se ha autoimpuesto en su compromiso con la Sociedad).
- **Existen casos en los que la evaluación efectuada y presentada ha obedecido más a preceptos formales y requerimientos externos que al convencimiento interno de su potencialidad** como motor de cambio y mejora de las políticas proyectadas.

<sup>37</sup> De hecho cabe incluso distinguir la propia Evaluación de Políticas Públicas de otras modalidades dentro del propio concepto de Evaluación como la “Evaluación de la calidad de los servicios” referida al compromisos y resultados respecto a la calidad de los servicios de una organización o la “Evaluación de impacto normativo” en la que el análisis se centra en la obtención de información, valoración de alternativas, objetivos e impactos para justificar el establecimiento de una norma, propiciando la toma decisión respecto a sus contenidos y la calidad de éstos.

<sup>38</sup> Ambos aprobados en sendos Acuerdos de la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos celebrada el 12 de abril de 2006 (en cuanto a las Líneas Estratégicas y Económicas Básicas de “La Gobernanza en Euskadi: Modelo de Innovación y Evaluación de Políticas Públicas en la Administración Pública de Euskadi” fueron informadas favorablemente).

<sup>39</sup> Enunciados en cuanto a la Evaluación (apartado 3), como elemento del Eje I de la Gobernanza Vasca en el documento al que se hace referencia en el punto anterior (Eje I, referido a la “Mejora de la calidad de las normas, del diseño y ejecución de las políticas públicas y de la ponderación de los resultados”.

- Se detecta una **dispersión de indicadores predominando de facto la evaluación cuantitativa y descriptiva frente a una más cualitativa o valoración de contraste** de efectividad material y de generación de resultados inesperados o escasamente previstos.
- Se da una **limitada presencia de valoraciones críticas**. En muchas ocasiones se acude a Agentes externos al servicio de la autoridad contratante e incluso, ese mismo Agente externo que ha adquirido un cierto grado de responsabilidad en el acierto del propio Plan es el responsable de su evaluación, circunstancia que propicia cierta tendencia a subrayar los resultados más favorables al Plan frente a lo no alcanzado. Esta práctica genera, por su parte, un efecto perverso en el desarrollo de nuevas ediciones de Planes para el mismo ámbito al quebrarse el efecto de retroalimentación que corresponde a la evaluación.
- Se produce un **escaso conocimiento compartido de los resultados de medidas implementadas y de las conclusiones extraídas**. Aún no abundando las valoraciones cualitativas, su difusión no alcanza a otros sujetos implicados en otros Planes (desde promotores, redactores, gestores o evaluadores). En ocasiones, el propio formato de las evaluaciones hacen poco atractiva la aproximación a las mismas (asimismo, el aspecto apuntado en el apartado anterior, tendencia a difuminar los resultados no alcanzados o negativos, resta credibilidad a esas evaluaciones respecto a terceros).
- Igualmente, la evaluación de políticas públicas desarrollada **no** induce a pensar que **se haya avanzado en la participación de los colectivos beneficiarios, representativos de agentes sociales y económicos y ciudadanía en general**. Esta intervención ha de contemplarse en la doble vertiente de recabar la experiencia y percepciones de esos colectivos y personas respecto a las prácticas acometidas y de promover la difusión y publicidad suficiente dirigida a la ciudadanía y sus colectivos en un ejercicio de transparencia y real participación.
- La problemática de la Evaluación es extrapolable a los procesos de **Seguimiento de los Planes** (lo cual, a su vez, incide en la propia Evaluación que se enfrenta a una falta de referentes contextualizados en la implementación de los Planes). De alguna manera, si bien la Evaluación ha ido adquiriendo un mayor protagonismo y un cierto “nombre” en la acción planificadora, el Seguimiento de los Planes (aún siendo pieza indispensable para la propia Evaluación) se mantiene como un elemento que se incluye en los Planes pero que el día a día desborda quedando limitado a una “buena intención” planificada (tanto la Evaluación como el Seguimiento tienen un coste de tiempo, esfuerzo y medios que debe ser contemplado y asumido).

De todo lo expuesto se concluye que, en cuanto la evaluación de las políticas públicas entronca con la actividad de planificación y constituye un medio cualificado para mejorar la coherencia y efectividad de la Acción de Gobierno, procede

impulsar medidas con las que, efectivamente, se incorpore en la práctica habitual de la planificación del Gobierno (ámbito en el que se centra este documento).

A tal fin se propugnan unas pautas comunes que permita superar las limitaciones con las que se ha llevado a la práctica la evaluación de aquellos Planes que la han abordado yendo más allá de una declaración formal más prevista en los Planes.

### 3.- Implementación de la Evaluación en la Planificación del Gobierno

#### a) 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

- **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 adecuados**, 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.

#### b) Enfoque y principios rectores.

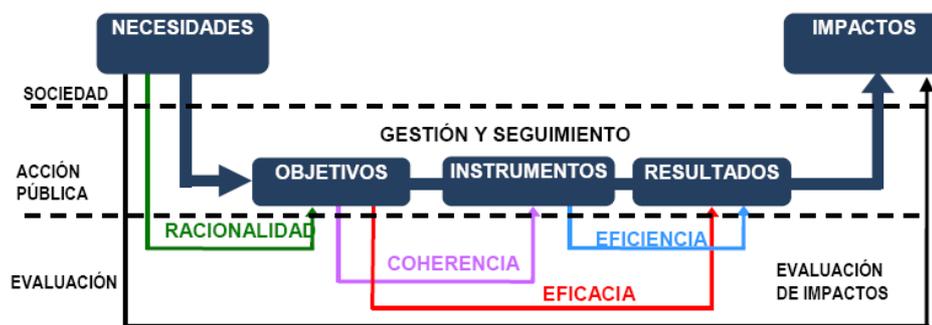
La Evaluación en el proceso de Planificación, es una consecuencia directa y una necesidad derivada de adoptar una concepción de la Planificación como un proceso extenso (diríase continuo) que abarca tanto, la propia concepción inicial del proceso

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 1. 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, 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.

### c) Gestión de la evaluación. Fases

La evaluación en el marco de gestión de un Plan implica abordar 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:

#### c.1. 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?**

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.

## c.2. 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.

### c.3. 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.

### d) Previsiones establecidas en torno a la Evaluación

El “Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación y seguimiento de los Planes y actuaciones significativas del Gobierno” aprobado por el Consejo de Gobierno el 13 de abril de 2010, incorpora una fase de **“Seguimiento y Evaluación de los Planes”** en la que se establece que **se informará a la Secretaría General de Coordinación de la situación en la que se encuentra la ejecución del plan y de su evaluación**, en consonancia con el compromiso temporal que se establezca en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de aprobación del Plan. La información requerida girará en torno a los siguientes aspectos:

- Comportamiento de las actuaciones para determinar la pertinencia de los objetivos considerados.
- Calidad del sistema de gestión y seguimiento que se está aplicando.
- Forma en que los objetivos perseguidos se están consiguiendo.
- Diferencias respecto de lo esperado.
- Estimación anticipada de los resultados finales.

Con carácter general y sin perjuicio del seguimiento permanente de la evolución y materialización del Plan, se entiende que el Consejo de Gobierno en cuanto órgano responsable superior de la Planificación del Gobierno, deberá contar con una evaluación intermedia y otra ex-post para conocer y, en su caso, adoptar las medidas adecuadas respecto al mismo.

En este sentido, el procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación y seguimiento y evaluación de planes y actuaciones significativas del gobierno que se incorpora al Acuerdo de Consejo de Gobierno de aprobación del Calendario de Planes y Actuaciones Significativas de la IX Legislatura incluye la referencia expresa a la **fase de “Evaluación ex-post”** (fase 6). Esta fase se configura con el objetivo de que al término del Plan, se disponga de un documento que, respondiendo a la naturaleza prospectiva y estratégica que se ha predicado de la evaluación, permita determinar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas implementadas a través del

mismo y las correcciones necesarias para su toma en consideración en un Plan posterior.

A tal efecto, el referido procedimiento alude a la necesidad de que se emita un juicio sobre:

- Consideración general acerca del grado de éxito o fracaso de la intervención desarrollada.
- Aciertos, errores y ausencias en la estrategia diseñada.
- Grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios del contexto.
- Eficacia y eficiencia de las medidas, su repercusión en el objetivo estratégico y en otros objetivos previstos.
- Adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento aplicados
- Resultados e impactos logrados, incluyendo efectos no previstos inicialmente.
- Líneas estratégicas y económicas que cabría propugnar en una siguiente intervención.

A título orientativo, a continuación se incorpora un modelo de ficha de Resumen Ejecutivo de la Evaluación que puede emplearse para documentar la evaluación que se aborde, independientemente del momento.

### **RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN**

Sinopsis de los aspectos sustantivos del informe de evaluación: 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 DE LA EVALUACIÓN 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

## CONCLUSIÓN

Sirva a modo de conclusión resumir la que se ha dado en llamar **la teoría del cambio en las administraciones públicas**, que se basa en que

1. Es preciso **identificar el problema o situación social insatisfactoria que motiva la intervención pública**, esto es, la razón de ser de la intervención.
2. A partir de ello debe construirse **la hipótesis básica**, esto es, **que la naturaleza, magnitud y distribución del problema justifica la existencia y los tipos de intervención que se prevén. Y también las hipótesis subsidiarias, esto es,**
  - a. Si los recursos son suficientes para llevar a cabo las actuaciones
  - b. Si las actividades son adecuadas y pueden generar los productos deseados
  - c. Si los productos conllevan los impactos previstos sobre la intervención que da la razón de ser a la intervención
3. Hay que concretar, por ello,
  - a. Los recursos que se necesitarán para poder llevar a buen término las actividades previstas en la intervención (**Inputs**)
  - b. Las actuaciones o procesos necesarios que se planificarán (**Procesos**)
  - c. Los productos esperados de las actividades planificadas (**Outputs**)
4. Finalmente deben identificarse los beneficios esperados a corto, medio y largo plazo para los participantes de la intervención o para la sociedad. Esto es, lo que se espera que suceda como consecuencia de los productos de la intervención. (**Impactos o Outcomes**)

