

IV PLAN VASCO DE INCLUSION ACTIVA 2017/2021



INFORME DE DIAGNÓSTICO
Septiembre 2017



ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	
2. CONTEXTO DE INTERVENCIÓN: MARCO NORMATIVO Y OTRAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN	
2.1. Delimitación de las áreas de actuación, ámbito competencial y marco jurídico de referencia	
2.2.1. Marco jurídico de referencia	
2.2.2. Delimitación de las áreas de actuación y ámbito competencial	
2.3. La planificación del Gobierno Vasco y su incidencia en las situaciones de inclusión y exclusión social	
2.3.1. Plan Estratégico de Empleo 2017-2020 (Departamento de Empleo y Políticas Sociales) ..	
2.3.2. Plan de Estratégico de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Políticas Sociales)	
2.3.3. Plan Vasco de Salud 2013-2020 (Departamento de Salud)	
2.3.4. Estrategia vasca de prevención y reducción de las situaciones de exclusión residencial grave (Departamento de Empleo y Políticas Sociales)	
2.3.5. Estrategia Vasca de Inversión en las Familias y en la Infancia y IV Plan de Interinstitucional de Apoyo a las Familias (Departamento de Empleo y de Políticas Sociales)	
2.3.6. Otros planes y compromisos	
3. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUSKADI	
3.1. Introducción.....	
3.2. Contexto macroeconómico y previsiones económicas a medio y largo plazo.....	
3.3. Principales elementos del diagnóstico: las problemáticas ligadas a la pobreza y la exclusión social en el País Vasco	
3.3.1. Comienzan a reducirse las tasas de pobreza tras incrementarse notablemente durante la crisis	
3.3.2. Se intensifican los procesos estructurales de exclusión laboral	
3.3.3. Crece la temporalidad y se extienden los contratos parciales o de muy corta duración, con tasas de pobreza en el empleo y de bajos salarios relativamente bajas	
3.3.4. Se mantiene la situación de desventaja de la población inmigrante	
3.3.5. Acusadas diferencias interterritoriales en los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo	
3.3.6. Desplazamiento del riesgo de pobreza a la población infantil y juvenil y transmisión intergeneracional de la desigualdad	
3.3.7. Tasas de pobreza especialmente elevadas en los hogares encabezados por mujeres y mayor precariedad del empleo femenino	
3.3.8. Mayor riesgo de pobreza y exclusión de las personas con discapacidad, que se vincula en general a tasas de empleo sensiblemente más bajas	
3.3.9. La importancia de prevenir el aislamiento y el desamparo social	
3.3.10. Se mantiene estable la población con necesidad de acceso a la vivienda, pero crecen notablemente los gastos de mantenimiento	
3.3.11. La persistencia de las desigualdades en salud y la importancia de los determinantes sociales de la salud	

3.3.12. Diferencias interterritoriales en cuanto al gasto en servicios sociales, que sigue estando básicamente orientado a las prestaciones económicas	
3.3.13. Se reduce el número de personas perceptoras de la RGI y se mantiene su eficacia como herramienta de reducción de la pobreza en Euskadi	
3.3.14. Escaso peso de las prestaciones asistenciales de ámbito estatal y mantenimiento del gasto en políticas activas de empleo	
4. LA VISIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES: DEFINICIÓN DEL CONTEXTO, NECESIDADES Y CRITERIOS DE INTERVENCIÓN	
4.1. Introducción.....	
4.2. La visión de los agentes implicados en el desarrollo de las políticas de inclusión en la CAPV	
4.2.1. Contexto socioeconómico y político: elementos facilitadores y limitadores de las políticas de inclusión social	
4.2.2. Principales necesidades, ámbitos de actuación y colectivos de atención prioritaria	
4.2.3. Naturaleza del plan, principios y orientaciones básicas	
4.2.4. Objetivos y actuaciones propuestas.....	
5. CONCLUSIONES	
5.1. Necesidades sociales y funcionamiento de las principales políticas públicas relacionadas con las situaciones de inclusión y exclusión	
5.2. Aproximación a la naturaleza y los objetivos del IV Plan Vasco de Inclusión	
ANEXO I: INNOVACIONES, TENDENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UE	
1. Introducción	
2. Descripción de algunas tendencias, innovaciones y buenas prácticas en materia de inclusión social y sociolaboral en los países de la UE.....	
2.1. Enfoques generales y nuevos modelos de atención.....	
2.2. Programas y enfoques dirigidos a colectivos con necesidades específicas	
2.3. Herramientas, programas e intervenciones específicas.....	
3. Elementos comunes y enfoques de interés: algunas pautas para la articulación de las políticas para la inclusión social en la CAPV.....	
4. Bibliografía	

1. PRESENTACIÓN

La Ley 12/1998, de 20 de mayo, Contra la Exclusión Social, creó el Plan Vasco de Inserción, con un carácter trienal. Posteriormente, la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social establece como principal instrumento de planificación para el ámbito autonómico el Plan Vasco de Inclusión Activa.

La elaboración de un Plan Vasco de Inclusión es, por tanto, una exigencia normativa de la Ley 18/2008 que, en su artículo 81, dispone que dicho plan, de carácter quinquenal “recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las Administraciones competentes para la consecución de la inserción de las personas en situación de exclusión”. Dicho plan constituye, por tanto, la política pública que establece los retos y las prioridades para la prevención y el tratamiento de la exclusión social y aborda los cambios y las actuaciones que deberán acometerse para facilitar y ordenar los procesos de inclusión social y laboral en la CAE.

Más concretamente, el artículo 81 de la Ley 12/2008 establece que “la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social elaborará la propuesta del plan, y su aprobación corresponderá al Gobierno Vasco previo informe preceptivo del Consejo Vasco para la Inclusión Social, debiendo, una vez aprobado, ser objeto de una comunicación del Ejecutivo autonómico al Parlamento Vasco para su debate”. Además, la Ley señala que el Plan Vasco para la Inclusión Social obedecerá a las siguientes características:

- Apoyarse en un diagnóstico de las necesidades de inclusión social y laboral y en un pronóstico de su evolución.
- Definir los objetivos, los ejes estratégicos y las acciones en el marco de cada uno de ellos, estableciendo los plazos para su desarrollo y consecución y las entidades u órganos competentes para ello.
- Establecer los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan. Irá acompañado de la correspondiente memoria económica que definirá las previsiones de coste económico que deberán ser modificadas anualmente en función de la evaluación sistemática de sus objetivos y del seguimiento de su aplicación.

Por su parte, el documento Planificación de políticas públicas: orientaciones para la elaboración de planes de Gobierno por los Departamentos, elaborado en 2016 por la Dirección de Coordinación

Secretaría General de la Presidencia de Lehendakaritza establece que los planes de Gobierno deberán contener, entre otros, los siguientes elementos:

- 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.
- 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.
- 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.

Las páginas siguientes recogen el diagnóstico previo a la elaboración del IV Plan Vasco de Inclusión, de acuerdo a lo establecido tanto en la Ley 18/2008, en relación al contenido de ese Plan, como en las orientaciones que se acaban de señalar en relación a la elaboración de los planes de acción departamentales.

El texto se articula en cuatro capítulos y un anexo:

- Tras esta introducción, el segundo capítulo recoge la delimitación de las áreas de actuación (dentro de la propia Administración), los ámbitos competenciales implicados (marco interinstitucional, incluyendo Planes o Programas que pudieran haber sido o estar siendo acometidos en el entorno institucional próximo) y el marco jurídico de referencia aplicable en relación a las políticas de inclusión. Se busca con este análisis contribuir a la definición de las políticas, programas, prestaciones o colectivos que deben ser objeto de atención en el marco de este Plan, así como identificar las líneas directrices y las actuaciones concretas que otros Departamentos del Gobierno han marcado en relación a ámbitos de intervención estrechamente ligados a las situaciones de inclusión y exclusión¹.
- El siguiente capítulo recoge una selección de las principales problemáticas o necesidades que deben tenerse en cuenta a la hora de planificar las políticas de inclusión social. A partir de las principales fuentes estadísticas disponibles, se han identificado en torno a una quincena de elementos que, desde una concepción multidimensional de los procesos de inclusión y exclusión, resultan determinantes tanto desde el punto de vista de las necesidades sociales como desde el punto de vista del funcionamiento de las políticas públicas (empleo, garantía de ingresos, salud, educación, vivienda, servicios sociales...) que inciden en esas situaciones.
- El cuarto capítulo recoge un resumen de los planteamientos puestos de manifiesto por los principales agentes que intervienen en el campo de las políticas para la inclusión social en relación al escenario en el que deberá implementarse el Plan, las principales necesidades a las que deberá dar respuesta, y los objetivos o acciones que debería contemplar.

¹ Como se señala más adelante, y como ya se indicaba en la evaluación del III Plan Vasco de Inclusión Activa, aunque a primera vista pudiera parecer una discusión meramente conceptual, la determinación de las políticas públicas sobre las que se quiere incidir resulta, en el caso de un plan de acción para la inclusión social, fundamental, debido precisamente al carácter multicausal o multidimensional de los procesos de exclusión y a la ausencia de una cartera específica de servicios y prestaciones.

- El quinto capítulo recoge las principales conclusiones del análisis realizado.

- El anexo recoge, finalmente, un análisis de algunas innovaciones que se están desarrollando en otros países de Europa en relación a las políticas de inclusión. El objetivo de este anexo es el de incorporar al diagnóstico del IV Plan Vasco de Inclusión Activa algunas reflexiones sobre las tendencias y buenas prácticas que se están desarrollando en los países de nuestro entorno en relación a los servicios sociales para la inclusión social y a los servicios de incorporación sociolaboral orientados, preferentemente, a las personas con mayores dificultades de empleabilidad.

2. CONTEXTO DE INTERVENCIÓN: MARCO NORMATIVO Y OTRAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN

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

2.1.1. Marco jurídico de referencia

Como se ha señalado en la introducción, desde una concepción amplia y multidimensional de la exclusión social, podría decirse que una gran parte de las normas que rigen la actuación de las administraciones públicas están de una manera u otra relacionadas con los procesos de exclusión e inclusión social. Sin embargo, desde una concepción algo más limitada de las situaciones de exclusión y de las políticas que inciden en ellas, la atención puede centrarse más específicamente en las dos leyes que asumen como objeto preferente la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social y que establecen, además, el acceso a una serie de servicios y prestaciones económicas para la prevención de la pobreza y la exclusión social en términos de derecho subjetivo:

- La Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social, modificada parcialmente por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.
- La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales de la CAPV, junto al Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Igualmente debería tenerse en cuenta la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, por su directa influencia en las situaciones de exclusión e inclusión, por su vinculación con algunas de las prestaciones económicas contempladas en las leyes anteriores, y por reconocer también el derecho a la vivienda en términos de derecho subjetivo.

En conjunto, estas tres leyes reconocen el derecho de la ciudadanía vasca, siempre que cumpla los requisitos específicos de acceso en cada caso, a:

- Las prestaciones de garantía de ingresos y los instrumentos de inclusión social y laboral integrados en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos².

² El acceso a esos derechos se plantea además desde el principio de doble derecho, en virtud del cual se reconoce a las personas tanto el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida como el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral.

- las prestaciones y servicios de servicios sociales mediante la regulación y ordenación de un Sistema Vasco de Servicios Sociales de carácter universal;
- el disfrute de una vivienda digna y adecuada en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además de estas tres leyes, es necesario recordar los planes de reforma y/o aprobación de diversas normas estrechamente relacionadas con los procesos de inclusión y exclusión social incluidos en el calendario legislativo presentado por el Gobierno Vasco. Entre ellas cabe destacar el proyecto de Ley del Sistema Vasco de Empleo. El objeto principal de su regulación es establecer los objetivos y principios rectores de la política de empleo de la CAE, cuya finalidad última es el incremento de los niveles de empleo, de su estabilidad y calidad y la mejora de la empleabilidad y de la inserción laboral de las personas, así como la regulación de las estructuras e instrumentos para planificar y desarrollar las políticas activas de empleo.

Junto a la aprobación de esta Ley, es necesario también hacer referencia la presentación por parte del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en mayo de 2017, de una serie de propuestas para la modificación de la normativa que en la actualidad rige la Renta de Garantía de Ingresos. La propuesta presentada tiene por objeto preservar y mejorar el modelo puesto en marcha en Euskadi tras la crisis de los años 80, garantizando su legitimidad social y su sostenibilidad económica en los próximos años. Con ese punto de partida, los criterios básicos que han guiado esa propuesta, así como el resto de las reformas de gestión que se están impulsando ya desde Lanbide, son los siguientes:

- Simplificar el concepto de unidad de convivencia y ajustar el sistema de cálculo de la prestación, asegurando la suficiencia y la racionalización de las cuantías garantizadas.
- Mejorar la atención a las necesidades y colectivos que hoy no están adecuadamente cubiertos, evitando la desigualdad en el acceso al sistema.
- Ordenar los procedimientos de acceso y facilitar una gestión más eficaz de las prestaciones, garantizando la seguridad jurídica de las personas perceptoras.
- Mejorar el control de la identificación individual y de la residencia efectiva en el territorio de la CAPV, así como avanzar en la prevención de eventuales situaciones de fraude.
- Profundizar en el concepto de doble derecho, reforzando el acompañamiento social y la intervención socioeducativa con los perceptores en situación o riesgo de exclusión social.
- Prevenir la cronificación e impulsar la activación laboral de las personas beneficiarias de la RGI, favoreciendo la implicación de las empresas vascas en la lucha contra la exclusión.
- Consolidar un sistema estructural de bonificación del empleo que evite la ‘trampa de la pobreza’ y dé respuesta a la pobreza en el empleo.

Para ello, se propone la introducción de los siguientes cambios:

- Modificar la fórmula actualmente utilizada para la determinación de las unidades de convivencia;
- Modificar la fórmula para la determinación de la cuantía básica de la prestación y de los complementos asociados;

- Modificaciones en relación al periodo mínimo de empadronamiento en la CAPV;
- Modificaciones en relación a los requisitos de empadronamiento y de presentación de documentación para el acceso a la prestación de las personas refugiadas o solicitante de asilo o protección internacional;
- Modificaciones en relación a las formas de certificación de la residencia efectiva en la CAE;
- Modificaciones en relación a la valoración del patrimonio;
- Modificaciones tendientes a la racionalización del sistema de reclamación de los pagos y cobros indebidos y a garantizar la seguridad jurídica de las personas perceptoras;
- Modificaciones tendientes a la detección de usos de la RGI que pueden ser indicativos de irregularidades en la percepción de la prestación;
- Modificaciones tendientes a la mejora y racionalización del sistema de estímulos al empleo;
- Modificaciones tendientes a promover la implicación de la empresa ordinaria en la generación de oportunidades de empleo para las personas perceptoras de la RGI y/o en situación de desempleo de larga duración;
- Modificaciones tendientes a la materialización del derecho a la inclusión laboral y a la generación de oportunidades de empleo a los perceptores con mayores necesidades;
- Modificaciones tendientes a clarificar el régimen sancionador establecido en relación a la percepción de la RGI y a sancionar la corresponsabilidad de los cooperadores necesarios en casos de fraude;
- Modificaciones tendientes a garantizar un mejor seguimiento de las personas atendidas en la RGI con necesidad de apoyo en su autonomía funcional e integración relacional
- Análisis conjunto del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social
- Modificaciones tendientes a mejorar la disponibilidad de datos relativos a la gestión y el impacto de la RGI.

2.1.2. Delimitación de las áreas de actuación y ámbito competencial

En todo caso, de cara a la delimitación de las áreas de actuación del Plan y de su ámbito competencial, es preciso recordar las disposiciones que contiene la Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social en relación al contenido del Plan Vasco de Inclusión y, en términos más generales, a la configuración del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social. La reflexión resulta necesaria en la medida en que –como se ha señalado en la evaluación del III Plan Vasco de Inclusión Activa– uno de los principales déficits de aquel Plan se asocia a una insuficiente reflexión en torno al “perímetro” de las políticas de inclusión social, es decir, en torno a las políticas públicas sobre las que se quería incidir con el Plan³.

³ Como se indicaba en la propia evaluación, tal cuestión es particularmente importante en el ámbito de las políticas contra la exclusión social, dado que, a diferencia de otros sistemas de protección social –como la Educación, la Sanidad, la Seguridad Social o, incluso, los Servicios Sociales– el sistema de inclusión social carece de un catálogo o cartera de servicios adecuada.

En relación a la finalidad, los contenidos y la naturaleza del Plan Vasco de Inclusión Activa, el artículo de la Ley 18/2008 establece que “recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en situación de exclusión”. En lo que se refiere a su elaboración, la Ley indica que la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social elaborará la propuesta del Plan y que su aprobación corresponderá al Gobierno Vasco previo informe preceptivo del Consejo Vasco para la Inclusión Social, debiendo, una vez aprobado, ser objeto de una comunicación del Ejecutivo autonómico al Parlamento Vasco para su debate.

La Ley señalad además que el Plan Vasco para la Inclusión Social obedecerá a las siguientes características: a) apoyarse en un diagnóstico de las necesidades de inclusión social y laboral y en un pronóstico de su evolución; b) definir los objetivos, los ejes estratégicos y las acciones en el marco de cada uno de ellos, estableciendo los plazos para su desarrollo y consecución y las entidades u órganos competentes para ello; c) establecer los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan. Finalmente, la Ley añade dos consideraciones adicionales en relación al contenido del Plan: a) irá acompañado de la correspondiente memoria económica que definirá las previsiones de coste económico que deberán ser modificadas anualmente en función de la evaluación sistemática de sus objetivos y del seguimiento de su aplicación, y b) las administraciones públicas vascas promoverán la coherencia y las sinergias entre el Plan Vasco para la Inclusión Social y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales con incidencia en esta materia, en particular con los planes de servicios sociales, de empleo, de educación, de vivienda, de salud y de atención sociosanitaria.

En relación al “perímetro” de las políticas de inclusión, la citada Ley establece que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social estará integrado por dos componentes esenciales:

- Prestaciones económicas, entre las que se incluyen la RGI, la PCV y las ayudas de emergencia social destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social.
- Instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, entre los que se citan expresamente:
 - o El convenio de inclusión activa, que se configurará como el dispositivo básico de articulación del conjunto de acciones de diferente naturaleza que se estimen necesarias para la inclusión social y laboral, con especial énfasis en la formación y preparación para la inclusión laboral.
 - o Las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados y definidos de forma autónoma por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los servicios sociales, los servicios de salud, los servicios de educación y los servicios de vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión activa⁴.

damente definido. Si bien la Ley 12/2008 pretende “dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como un sistema autónomo, que se constituye en un todo coherente e integrado, susceptible de diferentes fórmulas de gestión que, si bien en la actualidad se incardinan en los servicios sociales y en los servicios de empleo, en el futuro, si se estimara pertinente, podrían enmarcarse, total o parcialmente, en otros ámbitos de actuación”, lo cierto es que no puede hablarse todavía de la existencia de una cartera específica o autónoma de prestaciones o servicios para la inclusión social, más allá, en todo caso, de determinadas prestaciones de garantía de ingresos y de un conjunto indefinido de programas orientados al acompañamiento y la inserción sociolaboral. Todo ello obliga a especificar, cada vez que se realiza un ejercicio de planificación, sobre qué elementos, políticas, programas o necesidades se desea intervenir.

⁴ A su vez, el artículo 65 de la Ley define los convenios de inclusión como como documentos-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situa-

Además, el artículo 75 de la Ley establece que “en el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, el objetivo de inclusión social y laboral de las personas que se encuentran en riesgo o situación de exclusión requerirá el establecimiento de programas, servicios o centros del ámbito del empleo, que permitan articular actuaciones orientadas a la inclusión laboral en el marco de los convenios de inclusión activa, así como el establecimiento de programas, servicios o centros en otros ámbitos de la protección social, en particular en los servicios sociales, los servicios de salud, el sistema educativo y los servicios de vivienda”.

Más concretamente, el artículo 77 añade que “en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de formación y empleo, las administraciones públicas vascas deberán arbitrar medidas orientadas a favorecer y facilitar la incorporación al mercado laboral de personas o grupos que, por sus características, no puedan o tengan dificultades para acceder al mismo en condiciones de igualdad. Estas medidas podrán incluir formación ocupacional, intermediación laboral, acompañamiento y apoyo a la incorporación laboral, empleo con apoyo, apoyo a la creación y mantenimiento de las empresas de inserción, apoyo a la apertura de los centros especiales de empleo a las personas en riesgo o situación de exclusión, fomento de la contratación de personas en situación de exclusión en el mercado laboral ordinario, introducción de cláusulas sociales en las contrataciones públicas que otorguen prioridad a las entidades que contraten a personas en situación de exclusión o en proceso de incorporación laboral, medidas de apoyo en el marco de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, y la promoción de instrumentos de financiación orientados a facilitar la incorporación laboral”.

Finalmente, el artículo 78 de esa Ley establece que “siendo la inclusión social una finalidad compartida por los diferentes sistemas y políticas públicas de protección social, deberán arbitrarse medidas orientadas a ese objetivo en todos sus ámbitos básicos de actuación, en particular en el marco de los servicios de educación, servicios sociales, de salud y de la política pública de vivienda”.

En resumen, en relación a la delimitación de las políticas públicas sobre las que debe incidir el PVIA, puede decirse que una interpretación restrictiva de la Ley 18/2008 permitiría justificar la elaboración de un Plan Vasco de Inclusión Activa caracterizado por una multidimensionalidad limitada, es decir, centrado en las prestaciones económicas y las herramientas de incorporación laboral, articuladas mediante los convenios de inclusión activa y limitadas a las personas en situación de exclusión. El énfasis de la Ley en esos elementos, y el superficial tratamiento de las dimensiones adicionales de la inclusión, justificaría una orientación de este tipo.

Al mismo tiempo, sin embargo, la formulación de la Ley también justificaría una orientación más multidimensional del Plan, en la medida en que: a) las actuaciones que se reclaman a los sistemas de educación, servicios sociales, de salud y de la política pública de vivienda podrían o deberían articularse en el citado Plan; b) se subraya la necesidad de que las administraciones públicas vascas promuevan la coherencia y las sinergias entre el Plan Vasco para la Inclusión Social y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales; y c) se reconoce que la inclusión social es una finalidad compartida por los diferentes sistemas y políticas públicas de protección social.

2.2. La planificación del Gobierno Vasco y su incidencia en las situaciones de inclusión y exclusión social

Sea una u otra la opción que se adopte a la hora de elaborar el Plan, no debe olvidarse, como se acaba de señalar, que las administraciones públicas vascas deben promover la coherencia y las

ción de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia y para facilitar su inclusión social y laboral.

sinergias entre el Plan Vasco para la Inclusión Social y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales con incidencia en esta materia, en particular con los planes de servicios sociales, de empleo, de educación, de vivienda, de salud y de atención sociosanitaria. Desde ese punto de vista –y al objeto de garantizar la mayor coherencia posible con otras estrategias, planes y normativas– es necesario identificar cuáles son los planes ya aprobados que inciden de una forma clara en las situaciones de inclusión y exclusión y, dentro de ellos, qué actuaciones se contemplan, así como cuáles son los planes que se desarrollarán en breve y pueden tener relación con estas cuestiones. De esta forma es posible:

- por una parte, si se considera adecuado, incluir en el IV Plan de Inclusión Activa las actuaciones contempladas ya en otros planes que se consideren relevantes para el cumplimiento de los objetivos del PVIA.
- por otra, plantear en el PVIA actuaciones que puedan ser incluidas en los planes departamentales o estratégicos que se vayan a desarrollar a corto plazo.
- en cualquier caso, y como se ha señalado, garantizar la mayor coherencia posible con otras estrategias, planes y normativas que se desarrollan desde las administraciones públicas en relación a las políticas que inciden en las situaciones de inclusión y exclusión.

Para facilitar esa reflexión, se recoge a continuación un breve análisis de los planes estratégicos y departamentales del Gobierno Vasco que, *a priori*, pueden contener actuaciones u objetivos genéricamente relacionados con la prevención o el abordaje de las situaciones de exclusión. Se analizan en primer lugar los que están ya en vigor, o en proceso avanzado de elaboración, y, en segundo lugar, aquellos que el Gobierno se ha comprometido a realizar en esta legislatura, pero que no se han iniciado aún y/o están en una fase inicial de elaboración.

2.2.1. Plan Estratégico de Empleo 2017-2020 (Departamento de Empleo y Políticas Sociales)

El Plan Estratégico de Empleo 2017-2020 concreta en un plano operativo las directrices definidas en la Estrategia Vasca de Empleo (EVE) 2020, al objeto de que sirvan como instrumento de trabajo de los diferentes departamentos que dentro del Gobierno Vasco ejecutan servicios y programas vinculados a la promoción del empleo, manteniendo siempre una concepción amplia del empleo, que engloba también aspectos vinculados con las dimensiones de trabajo, educación y promoción económica. El Plan parte de la identificación de una serie de debilidades en lo que se refiere a la situación del mercado laboral y al funcionamiento de las políticas de empleo⁵ y establece nueve objetivos estratégicos:

- Impulsar el empleo, con un foco específico en las personas más desfavorecidas y en las y los jóvenes vascos.
- Fomentar la inserción laboral a través de Planes Locales y Comarcales de Empleo
- Promover la formación para el empleo, tanto de las personas desempleadas como de las ocupadas, desde la concepción de que en la Economía del Conocimiento la capacitación es la mejor garantía de empleo.

⁵ Se citan en ese sentido aspectos tales como: a) las bajas tasa de actividad, b) la elevada temporalidad y dualidad entre el empleo fijo y empleo temporal, c) la parcialidad no deseada, d) el elevado desempleo juvenil, e) la cronificación del desempleo de larga y muy larga duración, f) la situación de las personas con discapacidad, g) un Servicio Vasco de Empleo con un déficit en los servicios personalizados de acompañamiento a la inserción laboral y en la relación y servicios a empresas, h) déficit de cantidad y calidad del aprendizaje permanente.

- Facilitar de manera integral el emprendimiento, poniendo en valor su importancia estratégica para nuestra sociedad.
- Aprovechar la capacidad de generación de empleo derivada del desarrollo turístico sostenible, la consolidación del comercio local y la modernización del sector primario, así como del desarrollo de la economía social.
- Consignar la activación de programas “Renove” vinculados a la rehabilitación de vivienda y equipamientos públicos, desde la constatación de su realidad como actividades intensivas en la creación de empleo
- Seguir profundizando en un sistema educativo más conectado con la empresa, tanto en términos de adquisición de competencias como de facilidad para realizar el tránsito de la etapa educativa a la profesional.
- Velar y generar las disposiciones y condiciones necesarias para mejorar la calidad del empleo en términos de estabilidad, seguridad y de oportunidades de desarrollo de carreras profesionales motivadoras y satisfactorias para las y los trabajadores vascos, así como para facilitar la posibilidad de la participación de las y los trabajadores en la gestión, en los beneficios o en la propiedad.
- Mejorar la aportación de valor de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como principal instrumento operativo de la política vasca de empleo, de forma que ofrezca servicios más integrados a personas y empresas, incidiendo de forma significativa en el concepto de “itinerario”.

Respecto al anterior Plan de Empleo 2014-2016, la principal novedad es la incorporación de objetivos vinculados a la mejora de la calidad del empleo y a la mejora del Sistema Vasco de Empleo, que complementan los objetivos que se mantienen en relación a la creación de empleo (“más empleo”). Estos nuevos objetivos responden al nuevo contexto en el que se encuentra el mercado de trabajo vasco, con unas perspectivas favorables en cuanto a la creación de empleo, pero con un doble riesgo: a) que esta creación de empleo no se traduzca a su vez en la recuperación de la calidad en el empleo, sobre todo en términos de tasas de temporalidad y parcialidad no deseada; y b) que esta creación de empleo no suponga oportunidades reales para aquellas personas que actualmente presentan una menor empleabilidad, fundamentalmente derivada de una insuficiencia u obsolescencia de sus cualificaciones.

De acuerdo al Plan, para conseguir que estas oportunidades lleguen efectivamente a estos colectivos es necesario, por una parte, incidir en una oferta de incentivos que les sitúen en condiciones más favorables respecto al conjunto de la población desempleada y, por otra, que el Sistema Vasco de Empleo sea capaz de ofrecerles servicios de valor, que respondan a las necesidades reales de nuestro tejido productivo, y que se ofrezcan desde una lógica de intervención personalizada y de concepto de itinerario de inserción laboral.

A partir de esta definición de objetivos, el Plan se articula en función de nueve ámbitos operativos, que se despliegan en 35 líneas de actuación, cada una de las cuales incluye a su vez una serie de medidas concretas. La tabla siguiente recoge las líneas de actuación que se consideran más significativas o relevantes en lo que se refiere a la prevención y abordaje de las situaciones de exclusión, desde el ámbito del empleo.

Tabla 1. Ámbitos operativos y líneas de actuación del Plan Estratégico de Empleo 2017-2020 más directamente relacionados con las situaciones de inclusión y exclusión

Ámbitos operativos	Líneas de actuación
1. Pymes, economía social y desarrollo local	1.4- Apoyo al empleo en la economía social
	1.6- Apoyo específico al empleo en comarcas y municipios desfavorecidos
5. Incentivos a la inserción laboral	5.1- Planes locales y comarcales de empleo
	5.2- Incentivos a la inserción laboral de colectivos desfavorecidos y/o de menor empleabilidad
	5.3- Capacitación e inserción de personas en riesgo de exclusión
8. Mejora de la calidad del empleo	8.3- Apuesta por la economía social
	8.4- Empleo de calidad, empleo seguro
9. Mejora del sistema vasco de empleo	9.1- Reforma y modernización de Lanbide
	9.2- Mejora de la labor de observación y prospectiva en materia de empleo
	9.3- Profundización en la evaluación de los servicios y programas vinculados al empleo
Transversal	Mejora del empleo femenino

Fuente: Plan Estratégico de Empleo 2017-2020

2.2.2. Plan de Estratégico de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Políticas Sociales)

El Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (2016 / 2019) incluye dos tipos de disposiciones: por una parte, las relativas al Plan Estratégico propiamente dicho y, por otro, las relativas al despliegue del Mapa de Servicios Sociales.

En lo que se refiere al Plan Estratégico, se estructura en cinco ejes, que se subdividen a su vez en 32 objetivos estratégicos. Si bien cabe pensar que todos ellos son importantes desde el punto de vista de los procesos de inclusión y exclusión, se señalan en la tabla siguiente, dentro de cada eje, aquellos objetivos estratégicos que se consideran más relevantes de cara a su consideración y su posible inclusión en el Plan Vasco de Inclusión Activa⁶.

Tabla 2. Ejes y Objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Servicios Sociales más directamente relacionados con las situaciones de inclusión y exclusión

Ejes	Objetivos estratégicos
Eje. 1. Universalización de la atención, ordenación territorial y equidad en el acceso	Adecuar progresivamente las coberturas de los servicios (en su caso, intensidad) y prestaciones económicas del SVSS, así como la ordenación territorial de los servicios, a lo previsto en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV y en sus anexos.
	Impulsar los servicios y prestaciones económicas nuevas o escasamente desarrolladas (no estabilizadas) y, en el ámbito de la exclusión, garantizar un nivel de financiación pública suficiente de los servicios considerados de responsabilidad pública y consolidar la red de atención.
	Continuar el desarrollo de la normativa relativa a cada servicio y prestación económica de la Cartera, adecuando los requisitos materiales, funcionales y de personal a lo previsto en la norma-

⁶ No se contemplan, en ese sentido, los objetivos más directamente orientados al resto de las contingencias que cubren los Servicios Sociales (dependencia, desprotección, etc.) ni los relacionados con la estructuración y articulación interna del sistema de Servicios Sociales.

Tabla 2. Ejes y Objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Servicios Sociales más directamente relacionados con las situaciones de inclusión y exclusión

Ejes	Objetivos estratégicos
	tiva, ya elaborada o en elaboración.
	Desarrollar y desplegar la normativa sobre la participación de las personas obligadas al pago en la financiación de los servicios del SVSS (“copago”), adoptando criterios comunes a toda la CAPV.
	Desplegar los instrumentos comunes de valoración, diagnóstico y orientación de la intervención, y concluir su desarrollo normativo (plan de atención personalizada).
Eje 2. Afianzamiento y desarrollo del modelo comunitario y, en particular, del enfoque preventivo y la personalización de la atención	Impulsar la figura de referente y la coordinación de caso para garantizar, a quien lo precise, una o un profesional de referencia y un acompañamiento personalizado e integral, de acuerdo con lo previsto en el catálogo de derechos de las personas usuarias (artículo 9 de la ley).
	Mejorar la coordinación entre niveles de atención (primaria y secundaria) en aras de una atención más integral y personalizada, evitando asimismo duplicidades.
	Promover la participación de las personas usuarias y destinatarias en los diferentes niveles: en la intervención personal y/o familiar, en los servicios o centros, en las políticas de servicios sociales.
	Avanzar en la adecuación de los servicios, y en particular de los centros, al enfoque comunitario y al principio de planificación centrada en la persona (personalización de la atención en los centros, conexión de los mismos con el territorio, etc.).
Eje 5. Cooperación con otros sistemas	Mejorar el trabajo en red con el Servicio Vasco de Empleo – Lanbide y en relación al Sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (SGIIS) en particular

Fuente: Plan Estratégico de Servicios Sociales 2016-2019

En lo que se refiere al Mapa de Servicios Sociales, el Plan Estratégico define para cada tipo de servicio o centro del Catálogo de Servicios Sociales orientado a las personas en situación o riesgo de exclusión tanto el ámbito territorial que se considera idóneo para su despliegue territorial⁷, de acuerdo a su grado de proximidad, como la cobertura poblacional mínima que se debería alcanzar en 2017, así como los tramos de edad que se deben considerar como referentes. El esquema planteado es el siguiente:

Tabla 3. Servicios, ámbitos territoriales y coberturas mínimas de atención de los centros y servicios para personas en situación o riesgo de exclusión en el ámbito de los Servicios Sociales

Servicio	Ámbito	Cobertura ⁸	Población de referencia
Servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión (1.7);	Comarca	0,025	18 a 64
Servicio de acogida nocturna (1.8);	Comarca	0,027	más de 18
Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2);	Comarca	0,020	18 a 64
Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3);	Sector	0,060	18 a 64
Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (2.3.2);	Territorio	0,002	más de 18

⁷ Cabe señalar a ese respecto que en los tres TH se ha procedido ya a la creación de las zonas básicas, áreas, comarcas y sectores que establece el Plan.

⁸ La cobertura autonómica se deriva de tres coberturas diferentes para cada uno de los tres TH.

Centro residencial para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5)	Sector / Territorio	0,078	18 a 64
--	---------------------	-------	---------

Fuente: Plan Estratégico de Servicios Sociales 2016-2019

2.2.3. Plan Vasco de Salud 2013-2020 (Departamento de Salud)

Elaborado en 2013 y con vigencia hasta 2020, el Plan Vasco de Salud –Políticas de Salud para Euskadi 2013-2020– incluye entre sus principios, a partir de la identificación de la importancia de los determinantes sociales de la salud y de la desigualdad que en relación a diversos aspectos relacionados con la salud (morbilidad, mortalidad, etc.) tienen las desigualdades socioeconómicas, el de equidad, definida como la ausencia de diferencias sistemáticas y potencialmente evitables en la salud y la enfermedad entre grupos poblacionales definidos social, económica, demográfica o geográficamente⁹. Entre sus prioridades se plantea la incorporación de la salud y la equidad en salud en todas las políticas públicas y fortalecer un sistema vasco de salud equitativo y de calidad y se establece como meta la de reducir las desigualdades sociales y de género en salud en la población de la CAPV, mejorando la situación de los grupos más desfavorecidos. Para ello, se establecen, entre otras, las siguientes acciones, además de indicadores de cumplimiento específicamente vinculados a las situaciones de pobreza y desigualdad:

- Incorporar como prioritarios en las políticas sanitarias los problemas de salud que involucran a los grupos de población más afectados por la desigualdad social (por clase social, género, país de origen, discapacidad, etc.).
- Impulsar los mecanismos para la prevención, detección temprana, abordaje y seguimiento de la violencia contra las mujeres.
- Mejorar la coordinación sanitaria y socio-sanitaria en la atención a niñas y mujeres víctimas de violencia.
- Desarrollar una estrategia de empoderamiento dirigida a las personas enfermas y sus familiares, en especial a aquellas pertenecientes a colectivos más vulnerables
- Incorporar en todos los sistemas de información sanitarios variables de estratificación social que permitan analizar las desigualdades sociales en el estado de salud, en los determinantes de la salud y en la utilización y calidad de los servicios de salud.

El Plan Vasco de Salud plantea también otros objetivos y actuaciones relacionados con necesidades o colectivos que se relacionan habitualmente con las situaciones de exclusión, como por ejemplo:

- Garantizar la atención adecuada a pacientes con enfermedad mental, siguiendo las líneas establecidas en la Estrategia de Salud Mental de Euskadi y luchar contra su estigmatización.
- Disminuir las infecciones de transmisión sexual y el diagnóstico tardío del VIH, incidiendo especialmente en la prevención.

⁹ El logro de la equidad en salud implica que cada persona tenga la misma capacidad de desarrollar con plenitud su potencial de salud, independientemente de sus condiciones sociales (posición social, género, lugar de residencia, tipo de trabajo, ingresos económicos, nivel de estudios y país de origen).

- Diseñar intervenciones comunitarias en áreas con alto riesgo de exclusión social o marginalidad, con el fin de actuar sobre los determinantes de los trastornos mentales y de las adicciones.

2.2.4. Estrategia vasca de prevención y reducción de las situaciones de exclusión residencial grave (Departamento de Empleo y Políticas Sociales)

Aún en fase de elaboración, la Estrategia vasca de prevención y reducción de las situaciones de exclusión residencial grave ha sido impulsada por la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco y buscar modificar el modelo de atención a las personas en situación de exclusión residencial extrema, a partir de la identificación de las debilidades del modelo tradicional de atención a las personas sin hogar. Entre ellas, el diagnóstico realizado destaca la existencia de un modelo de atención básicamente sustentado en los servicios sociales (pese a la constatación de que, si algo define al conjunto de las personas sin hogar, es la carencia de una vivienda) y las dificultades de las políticas de vivienda para dar respuesta a las necesidades de las personas sin hogar, así como las dificultades de otros sistemas (salud, empleo, garantía de ingresos, etc.) para dar una respuesta adecuada a las necesidades de ese colectivo.

A partir de la identificación de esas debilidades, la estrategia plantea una serie de principios generales y objetivos. En relación a los principios, cabe destacar el referido a la centralidad de la vivienda en las políticas de lucha contra la exclusión residencial, de acuerdo al enfoque centrado en la vivienda (*housing led*) que viene aplicándose en diferentes países de Europa¹⁰. La centralidad que en esta estrategia se da a las políticas de vivienda y de servicios sociales no impide en todo caso reconocer la necesidad de adoptar también medidas en otros ámbitos como el empleo, la salud, la justicia, la participación social o la garantía de ingresos. Además, la estrategia incluye actuaciones en otros ámbitos como los relacionados con la participación social y cultural de las personas sin hogar, su acceso a los recursos educativos, la percepción de la ciudadanía en relación a esta problemática o la implicación del conjunto de la comunidad en la prevención y el abordaje de estas situaciones.

A partir de la definición de esos principios básicos, la estrategia establece nueve ámbitos de actuación y, dentro de ellos, una serie de directrices concretas¹¹. La tabla siguiente recoge las líneas de actuación y las directrices que se consideren más relevantes desde el punto de vista de las políticas de inclusión activa.

¹⁰ De acuerdo a la Conferencia de Consenso sobre el Sinhogarismo de 2010, las políticas centradas en la vivienda son todas aquellas que identifican la provisión y/o mantenimiento de una vivienda estable como el paso inicial para prevenir o resolver las situaciones de sinhogarismo. Estos enfoques consideran la vivienda como un derecho fundamental y un prerrequisito para la resolución de otros problemas sociales, laborales o de salud. Desde ese punto de vista, los enfoques centrados en la vivienda suponen una ruptura con los modelos intervención escalonada o lineal, en virtud del cual los itinerarios de inclusión sólo pueden iniciarse en el momento en que la persona usuaria está preparada para un proceso de cambio y en el que las personas sin hogar van superando escalones a través de diversos servicios residenciales, vinculados a la resolución de cuestiones sociales y de salud antes de convertirse en lo que llaman *housing-ready* (personas preparadas para acceder a una vivienda). Estos enfoques incorporan la filosofía de reducción de daños mediante el desarrollo de servicios de baja exigencia e implican un drástico cambio de énfasis en las políticas de abordaje del sinhogarismo, que pasan de basarse preferentemente en albergues y viviendas temporales a hacerlo en la provisión de viviendas independientes y en la prestación de servicios de apoyo de carácter itinerante (*floating support*).

¹¹ Frente a la posibilidad de materializar esa estrategia a través de un Plan Sectorial o Especial de Servicios Sociales, lo que daría a la misma un carácter normativo y vinculante, se ha optado por darle un carácter básicamente orientador, en el sentido de que se elabora para orientar en un sentido determinado la actuación de las diferentes instituciones implicadas. Se pretende de esta forma elaborar una estrategia que marque el camino a seguir mediante una serie de principios, objetivos y directrices consensuados, que posteriormente cada institución concretará en actuaciones específicas.

Tabla 4. Ejes de actuación y directrices de la Estrategia Vasca de Prevención y Reducción de las situaciones de exclusión residencial más directamente relacionados con la inclusión activa

Ejes	Directrices
Prevención de las situaciones de exclusión residencial	Elaboración de un plan específico de prevención de desahucios, tanto de viviendas en propiedad como de viviendas de alquiler, ya sean de promoción pública o de propiedad privada.
	Impulso a los servicios de ayuda al sobreendeudamiento familiar desarrollados desde el Gobierno Vasco y/o desde el resto de las administraciones de la CAPV
	Revisión de la actual normativa en materia de prestaciones económicas de garantía de ingresos y/o de acceso a la vivienda de forma que se garantice: la cobertura del conjunto de las necesidades de apoyo económico para el acceso a una vivienda autónoma y un apoyo económico de intensidad suficiente para el mantenimiento autónomo en viviendas ordinarias.
	Incremento del parque público de alquiler social, especialmente mediante el refuerzo de los programas activación de la vivienda vacía como Bizigune o ASAP.
	Puesta en marcha, a nivel local, e impulso, a nivel autonómico, de programas de vivienda compartida, mediante el incremento del número de viviendas disponibles en el programa y la revisión de los requisitos de acceso establecidos en la actualidad.
Desarrollo del enfoque basado en la vivienda	Modificación de los criterios que rigen la adjudicación directa de una vivienda de protección oficial o asimilada en régimen de arrendamiento a unidades convivenciales con especial necesidad de vivienda, de forma que puedan ser también incluidas las personas sin hogar que participen en programas de acompañamiento o inclusión social en el ámbito de los Servicios Sociales.
	Revisión de los requisitos de acceso al derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda previsto en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en lo que se refiere al plazo mínimo de inscripción en el registro de solicitantes de vivienda protegida y alojamientos dotacionales y en lo que se refiere al origen de los ingresos mínimos necesarios para acceder a ese derecho.
	Impulso a la firma de convenios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales con destino a los sectores sociales necesitados, en los términos establecidos en los artículos 23 y 24 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.
	Establecimiento de acuerdos de colaboración entre los departamentos municipales de servicios sociales y los departamentos municipales de vivienda para la provisión de viviendas a personas en situación de exclusión residencial, para alcanzar una suficiente dotación del servicio de vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2).
	Desarrollo en todas las comarcas de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV para las viviendas tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2).
	Desarrollo en todos los sectores de Servicios Sociales de la CAPV de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales para las viviendas con apoyos para la inclusión social contempladas en el marco de los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5)
	Ampliación a las personas que no pueden o quieren comprometerse a un itinerario de inclusión social y/o no tienen conciencia de problema y motivación para el cambio de situación de los recursos de alojamiento de atención secundaria previstos en el Decreto de Cartera para las personas en situación de exclusión social.
	Ampliación a las personas en situación de exclusión social moderada y grave del servicio de intervención socioeducativa y psicosocial de atención primaria (1.3) de forma que desde estos servicios se pueda ofrecer una atención socioeducativa de baja intensidad, de carácter ambulatorio, a personas alojadas en viviendas de titularidad pública o privada, que pudieran requerir una apoyo de esa intensidad.
Mejora de los recursos y programas orientados a las personas en situación de exclusión social grave en el ámbito de los Servicios Sociales	Elaboración de un modelo de intervención común para la gestión de casos con personas en situación de exclusión social grave y/o en situación de exclusión residencial grave desde los Servicios Sociales de Base municipales.
	Elaboración de un modelo de intervención común en los centros de alojamiento y acogida diurna y nocturna que forman parte del sistema de Servicios Sociales, al objeto de garantizar una intervención basada en los principios de calidad de vida, personalización y autodeterminación.
	Impulso a los programas de intervención en medio abierto, en el marco de los servicios de inter-

Tabla 4. Ejes de actuación y directrices de la Estrategia Vasca de Prevención y Reducción de las situaciones de exclusión residencial más directamente relacionados con la inclusión activa

Ejes	Directrices
	<p>vención socioeducativa y psicosocial (1.3), orientados a las personas sin hogar que pernoctan en la calle y/o a las personas en situación de exclusión social grave.</p> <p>Desarrollo en todas las comarcas de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV del servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión social (1.7).</p> <p>Desarrollo en todas las comarcas de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV del servicio de acogida nocturna para personas en situación de exclusión social (1.8).</p> <p>Desarrollo en todos los sectores de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV para el servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3)</p> <p>Desarrollo en los tres Territorios Históricos de la CAPV de los centros residenciales para personas en situación cronificada (2.4.5.1) y de los centros de acogida nocturna para atender las necesidades de inclusión social (2.3.2).</p> <p>Desarrollo de protocolos y planes individuales de intervención para facilitar en el plazo de tiempo más breve posible el acceso de las personas usuarias de los centros de acogida y de alojamiento previstos en el Decreto de Cartera a viviendas independientes con apoyo ambulatorio, de intensidad variable, prestado desde los Servicios Sociales.</p> <p>Regulación de los requisitos materiales y funcionales de los diversos centros y servicios orientados a las personas en situación de exclusión leve, moderada o grave que forman parte del Decreto de Cartera.</p> <p>Puesta en marcha de una campaña específica de evaluación y garantía de calidad –y, en su caso, readecuación– del conjunto de los centros de alojamiento y acogida diurna y nocturna orientado a las personas en situación de exclusión social.</p>
Garantía del acceso de las personas sin hogar a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa	Desarrollo de actuaciones específicas por parte de los Ayuntamientos de la CAPV al objeto de facilitar el empadronamiento de todas las personas sin hogar que residan habitualmente en el territorio con independencia de su lugar de pernocta, en los términos contemplados en el apartado 3.3. de la Resolución de 16 de marzo de 2015 del Ministerio de la Presidencia sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.
Mejoras sectoriales en el ámbito de la salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo	<p>Establecimiento de programas o unidades específicas para facilitar el acceso de las personas sin hogar que cumplan los requisitos de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos y al resto de las prestaciones económicas que les pudieran corresponder (PNCs, etc.).</p> <p>Establecimiento de programas específicos de orientación para el empleo destinados a personas en situación de exclusión residencial grave</p> <p>Impulso a las medidas que faciliten el acceso de las personas en situación de exclusión residencial grave a los centros ocupacionales, centros especiales de empleo, empresas de inserción y programas de empleo con apoyo.</p> <p>Inclusión de las personas sin hogar entre los colectivos de ‘especial necesidad’ de las políticas de empleo, introduciendo criterios de calidad en los incentivos de contratación en función de la estabilidad y calidad del contrato.</p> <p>Establecimiento de programas o unidades específicas para facilitar el acceso de las personas sin hogar que cumplan los requisitos de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos y al resto de las prestaciones económicas que les pudieran corresponder (PNCs, etc.).</p>

Fuente: Estrategia Vasca de Prevención y Erradicación de las situaciones de exclusión residencial grave en la CAPV. Borrador a 31 de julio de 2017.

2.2.5. Estrategia Vasca de Inversión en las Familias y en la Infancia y IV Plan de Interinstitucional de Apoyo a las Familias (Departamento de Empleo y de Políticas Sociales)

También en fase de elaboración, la Estrategia Vasca de Inversión en las Familias y en la infancia, parte de la necesidad de articular un paquete coordinado de políticas que dé respuesta a dos fenómenos que tienen un carácter estructural: las bajas tasas de natalidad y, sobre todo, la persistencia de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado, por una parte; y, por otra, las mayores dificultades económicas de las familias con hijos e hijas, uno de cuyos principales exponentes es el crecimiento de la pobreza infantil, y las crecientes dificultades para romper la transmisión intergeneracional. Desde ese punto de partida, la Estrategia plantea tres objetivos:

- Materializar el enfoque de inversión en la infancia auspiciado por las instituciones europeas, mediante la articulación de medidas que garanticen la igualdad de oportunidades, tanto de los niños como de las niñas.
- Prevenir la transmisión intergeneracional de la desigualdad y reducir al máximo las situaciones de pobreza de las familias con hijos e hijas.
- Permitir la realización de las expectativas reproductivas de mujeres y hombres y, de acuerdo al texto de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias, contribuir a la progresiva eliminación o reducción de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado.

Entre sus contenidos básicos, la estrategia presta especial atención a las prestaciones económicas para las familias con hijos/as, a partir del reconocimiento de la necesidad de modificar el modelo actualmente vigente en Euskadi. En ese sentido, frente al actual modelo de apoyo económico a las familias –relativamente eficaz, pero atípico en Europa, por su carácter selectivo–, esta estrategia defiende, en su versión actual, la necesidad de avanzar hacia un modelo universal, que llegue a todas las familias e integre en un mismo diseño las diferentes herramientas de apoyo económico a las familias que existen en la CAPV (deducciones fiscales, prestaciones por hijos/a a cargo, prestaciones asistenciales...). Desde ese punto de vista, este enfoque universal debe necesariamente complementarse con cambios en los criterios de acceso y en el funcionamiento de los actuales sistemas asistenciales de garantía de ingresos y, particularmente, en el sistema de determinación de las cuantías garantizadas en el marco de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), en la línea de las propuestas ya realizadas por el Gobierno Vasco.

2.2.6. Otros planes y compromisos

Junto a los planes señalados, cabe hacer también referencia a los siguientes planes estratégicos y departamentales contemplados en el calendario de planes del Gobierno para la XI Legislatura.

- Estrategia de Promoción del Tercer Sector de Euskadi (Departamento de Empleo y de Políticas Sociales).
- Estrategia Vasca de Inmigración (Departamento de Empleo y de Políticas Sociales).
- Estrategia Vasca de Voluntariado 2017 – 2020 (Departamento de Empleo y de Políticas Sociales).
- II Plan de Atención Educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva intercultural 2016-2020 (Departamento de Educación, Cultura y Política Lingüística)

- IV Plan Joven (Departamento de Empleo y de Políticas Sociales).
- Plan de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (Departamento de Educación, Cultura y Política Lingüística)
- Plan Director de Vivienda 2017-2020 (Departamento de Vivienda, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).
- Plan Estratégico Sociosanitario 2016-2020 (Departamento de Salud)
- VII Plan para la Igualdad de Hombres y Mujeres en la CAE

Finalmente, y aunque no se trata estrictamente hablando de un documento de planificación, es necesario también hacer referencia al programa de Gobierno Euskadi 2020 para la IX Legislatura. Ese programa establece –en relación a las cuestiones cubiertas por este Plan– un objetivo específico, así como diversas actuaciones y compromisos. En ese sentido, la agenda social para la integración y la igualdad que forma parte del programa de gobierno aboga por “poner especial énfasis en el desarrollo de políticas públicas favorecedoras de la inclusión y garantizar unos servicios sociales accesibles y de calidad”. Sobre estos principios, el programa de gobierno se marca como reto reducir en un 20% la tasa de pobreza en Euskadi. En lo que se refiere a los compromisos e iniciativas contenidos en el Programa de Gobierno, la tabla siguiente recoge las iniciativas que cabe considerar más relevantes desde la óptica de los procesos de exclusión e inclusión social, así como los compromisos en los que se enmarcan:

Tabla 5. Compromisos e iniciativas recogidas en el Programa de Gobierno de la XI Legislatura

Compromisos	Iniciativas más relevantes o significativas
Consolidar la Renta de Garantía de Ingresos	Simplificar y normalizar los procesos de tramitación de la Renta de Garantía de Ingresos de forma que se homogenice y optimice el trabajo en todas las oficinas de Lanbide y se mejore la organización interna en el marco de un Sistema de Gestión de Calidad de la prestación con la vocación de obtener las pertinentes certificaciones de calidad ISO 9001.
	Mejorar la eficacia de las ayudas sociales favoreciendo la inserción y evitando la cronificación de la marginación. Para ello, incentivaremos los programas de formación y las ofertas de empleo a las personas potencialmente activas, con una atención especial a las personas potencialmente activas que lleven más de 3 años en la marginación con la finalidad de estimular su inserción prioritaria al mercado laboral.
	Garantizar la adecuada utilización de las ayudas sociales para que lleguen a las personas que más las necesitan, fiscalizando los programas de ayuda
	Presentar al Parlamento Vasco una propuesta integral relativa a la Renta de Garantía de Ingresos, sostenible y eficaz que siga atendiendo las necesidades de quienes padecen situaciones límite y que evite la cronificación en esta situación.
Reclamar la gestión íntegra de las prestaciones y políticas sociales	Reclamar la gestión y la competencia de todas las prestaciones, subsidios y pensiones no contributivas que gestiona el Estado, para diseñar una política integral y eficaz de garantía de ingresos única en toda la Comunidad Autónoma y que simplifique las ayudas y prestaciones
Garantizar las Ayudas de Emergencia Social	Mejorar la distribución de las Ayudas de Emergencia Social (AES), atendiendo a la valoración profesional sobre la idoneidad de la ayuda y a través de la racionalización del procedimiento de transferencia de dinero y remisión de información entre entidades locales y el Gobierno vasco.
	Incrementar la dotación presupuestaria de las AES, de manera que el Gobierno y el resto de instituciones implicadas puedan dar una respuesta adecuada a las situaciones personales y familiares de emergencia social más perentorias
Fomentar la coordinación	Fomentar la coordinación y colaboración entre Lanbide y el Sistema Vasco de Servicios Sociales,

Tabla 5. Compromisos e iniciativas recogidas en el Programa de Gobierno de la XI Legislatura

Compromisos	Iniciativas más relevantes o significativas
ción entre los servicios sociales y los servicios de empleo	elaborando protocolos de actuación para la atención a personas de difícil empleabilidad. Asimismo, se procederá a fortalecer los convenios de inserción laboral.
Reforma y modernización de Lanbide	Proceder a la reforma y la modernización del Servicio Público de Empleo Lanbide, dotándole de herramientas que le permitan reforzar las funciones de orientación, formación e inserción en el mercado laboral, dando prioridad al acompañamiento en la búsqueda de empleo al colectivo con mayores dificultades y al diseño de itinerarios individualizados de inserción laboral. Esta reordenación se abordará buscando el acuerdo con los agentes sociales y económicos, y en ella se contemplará de forma prioritaria la colaboración con los servicios sociales con el objetivo de optimizar la integración laboral de las personas perceptoras de ayudas sociales evitando su cronificación en la marginación social
	Implantar un Modelo de Atención de Orientación e Inserción específico para las personas con dificultades de acceso al empleo y/o riesgo de exclusión laboral y social
Impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes	Impulsar un Plan de Empleo juvenil que facilite oportunidades de empleo y formación en aplicación de la garantía juvenil. Este Plan contemplará la puesta en marcha de programas de formación dual con compromiso de contratación, becas de transición del mundo educativo al mundo laboral, programas de retorno juvenil y la promoción de la cultura emprendedora con el objetivo de propiciar que 20.000 personas jóvenes puedan tener una primera oportunidad y experiencia laboral en esta Legislatura
Apuesta por la Economía Social	Incentivar la creación de nuevas empresas de Economía Social
Hacer frente a la Pobreza Energética	Promover una normativa específica que haga frente a la pobreza energética, para paliar las necesidades más inmediatas de familias en situación vulnerable o en riesgo de exclusión social.
	Mejorar la distribución de las Ayudas de Emergencia Social con el objetivo de considerar la pobreza energética como nueva forma de pobreza
Pacto social por la inmigración y contra el racismo y la xenofobia	Consolidar los sistemas de apoyo a las personas inmigrantes en sus itinerarios de inclusión social
Desarrollo del derecho subjetivo a la vivienda reconocido en la Ley de Vivienda	Garantizar el acceso estable a una vivienda digna y adecuada a aquellas personas que carecen de recursos económicos o, en su caso, reconocer una prestación económica con la que se garantice dicho acceso en los términos aprobados por el Parlamento Vasco en abril de 2016
Apostar por una escuela inclusiva, equitativa e innovadora de calidad que avanza hacia la excelencia	Impulsar políticas que integren la calidad educativa y la igualdad social.
	Ofrecer un tratamiento específico al alumnado con mayores dificultades de aprendizaje y desarrollar programas específicos para tratar adecuadamente al alumnado con altas capacidades
Lograr un mayor equilibrio, cohesión social, interculturalidad y convivencia en nuestros centros educativos	Lograr un mayor equilibrio, cohesión social, interculturalidad y convivencia en nuestros centros educativos, aplicando nuevos criterios de escolarización unificados que fomenten la convivencia y la cohesión social, a través de una escolarización inclusiva que tenga en cuenta la diversidad del alumnado (origen, etnia, necesidades especiales...). y que permita avanzar en la integración equilibrada del alumnado inmigrante en la red pública y en la privada.
Garantizar la igualdad en el acceso a la educación	Impulsar un sistema educativo que contribuya a superar los obstáculos socioeconómicos, garantizando la cohesión. A estos efectos, se reforzará el programa de becas de enseñanza no universitaria y se reforzarán las medidas de conciliación familiar y laboral a través del sistema establecido y bonificaciones a la matrícula de las haurreskolak, modulado en función de las rentas de las familias.
Erradicar la violencia contra las mujeres	Desarrollar programas específicos de inserción sociolaboral que permitan a las víctimas iniciar una vida libre de violencia
Velar por la responsabilidad social en la contratación pública	Incorporar en los procesos de contratación pública cláusulas de carácter social, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2016, de 7 de abril, para la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública y en la normativa vasca de contratación pública

Fuente: Programa de Gobierno Euskadi 2020 para la XI Legislatura.

3. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUSKADI

3.1. Introducción

Como se ha indicado en el capítulo introductorio, en este capítulo se recogen las principales problemáticas y necesidades relacionadas con la pobreza y la exclusión social en Euskadi, desde un punto de vista eminentemente cuantitativo. Para interpretar adecuadamente su contenido, es importante tener en cuenta los siguientes elementos:

- El capítulo se basa fundamentalmente en la información estadística disponible en relación a las situaciones de pobreza y exclusión social en la CAPV, para lo cual se ha recurrido tanto a las principales estadísticas oficiales¹² y a los registros administrativos existentes en Lanbide, como a diversas publicaciones, investigaciones y/o análisis más específicos, como la serie de recuentos de personas en situación de exclusión residencial grave en Euskadi. También se han tenido en cuenta, a la hora de elaborar el diagnóstico, los datos y opiniones recogidos en el número monográfico que la Revista de Servicios Sociales *Zerbitzuan* ha publicado, en el contexto de la elaboración del IV Plan Vasco de Inclusión.
- El diagnóstico tiene un carácter multidimensional, desde dos puntos de vista: por una parte, recoge información sobre los diferentes elementos que inciden en los procesos de inclusión y exclusión social (vivienda, empleo, salud, ingresos económicos...); por otra, analiza, aunque de forma somera, las fortalezas y limitaciones de los dispositivos específicamente orientados a la prevención o el abordaje de la exclusión social (políticas de empleo, de garantía de ingresos y de servicios sociales, fundamentalmente). En el capítulo se incluye también un breve análisis en relación a las previsiones del contexto macroeconómico sobre el que se implementará el Plan.
- Las dimensiones y/o políticas relacionadas con la inclusión no se han abordado sin embargo de forma sistemática –dedicando por ejemplo un epígrafe a todas y cada una de ellas–, sino que se han seleccionado los aspectos considerados más relevantes desde el punto de vista de la planificación. Pese a que tiene un carácter cuantitativo, y desde ese punto obje-

¹² Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), Encuesta de Necesidades Sociales (ENS), Encuesta de Condiciones de Trabajo (ECT) y Encuesta de Servicios Sociales y Acción Social (ESS) del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales; Encuesta de Población en relación a la Actividad (PRA) y Cuenta de la Protección Social (CPS) de EUSTAT; Encuesta de Salud (ESCAV) del Departamento de Salud, etc.

tivo, el diagnóstico realizado se basa en una selección subjetiva de las cuestiones que se han considerado más relevantes de cara a la planificación de las políticas vascas en materia de inclusión.

3.2. Contexto macroeconómico y previsiones económicas a medio y largo plazo

El contexto macroeconómico general en el que se plantea la aplicación del IV Plan Vasco de Inclusión parece, de acuerdo a todas las previsiones, más favorable que el contexto que ha definido el proceso de aplicación del III PVIA. De hecho, aquel Plan ya anticipaba, en 2011, que los objetivos más ambiciosos de reducción de la pobreza y la exclusión habrían de posponerse al periodo 2016/2020, debido a las negativas previsiones que ya en aquel momento se hacían en relación a la evolución del contexto macroeconómico entre 2012 y 2016.

En 2017, las previsiones son sustancialmente mejores, aunque existen también elementos potencialmente negativos. Así, de acuerdo al Informe Anual sobre la economía vasca que realiza el Departamento de Hacienda y Economía, “la economía mundial ha recobrado dinamismo durante los primeros meses de 2017 y ese hecho conlleva continuas revisiones al alza para el crecimiento económico mundial en los próximos años (...). En la zona del euro, se prevé a corto plazo una tendencia de moderado crecimiento favorecido por una política fiscal levemente expansiva, unas mejores condiciones financieras y un débil euro. Por el contrario, la incertidumbre política en algunos países de la zona y la asociada al Brexit afectarán negativamente a la actividad económica. Por otra parte, en el largo plazo el crecimiento se verá afectado por el problema no resuelto del sobreendeudamiento de algunas economías, además de por los factores demográficos y de baja productividad (...). España destacará en los próximos años como uno de los países europeos donde el dinamismo económico será más intenso. Según el panel de Funcas, se prevé una fuerte aceleración del PIB en 2017 y una moderada ralentización en 2018, con unas cifras de crecimiento económico del 2,8% y del 2,5%, respectivamente. La robusta creación de empleo, la mejora económica internacional y el aumento en los intercambios comerciales impulsarán la actividad económica”.

En lo que se refiere a las previsiones para la economía vasca, el informe del Departamento de Hacienda y Economía prevé una evolución moderadamente positiva. En ese sentido, para los próximos ejercicios se espera que “continúe la fase de expansión de la economía, aunque las perspectivas son de moderada desaceleración del ritmo de avance de la actividad económica. Así, tras situarse en 2016 en el 3,1%, el crecimiento del PIB se moderará hasta el 2,7% en 2017, para mantenerse después ligeramente por encima del 2,0% hasta el año 2020. La demanda interna se mantendrá como el motor del crecimiento de la economía vasca en todo el periodo, debido fundamentalmente al comportamiento del consumo privado, que responde al incremento de la renta disponible, fruto del favorable comportamiento del mercado de trabajo, y de la recuperación de la confianza”.

De acuerdo a las previsiones del Gobierno, “el avance económico tendrá efectos positivos en el mercado laboral, con aumento en la tasa de empleo y descenso de la tasa de paro. Aunque la generación de empleo irá perdiendo fuerza a lo largo del período, el descenso continuado del número de desempleados situará la tasa de paro en 2020 por debajo del 10,0%, que es uno de los objetivos fundamentales del Gobierno Vasco para la actual legislatura”. El informe añade que, según las proyecciones demográficas realizadas por Eustat, “se va a producir un descenso de la población potencialmente activa. En un horizonte temporal más amplio esta disminución de la oferta de trabajo supone una limitación al crecimiento potencial de la economía vasca, por lo que su gestión supone una cuestión fundamental para el desarrollo económico de Euskadi, en la que la inmigración es un elemento relevante a considerar”.

Tabla 6. Previsiones económicas para Euskadi, a junio de 2016. Tasa de variación interanual

	2016	2017	2018	2019	2020
PIB	3,1	2,7	2,3	2,2	2,2
Consumo final	3,0	2,5	2,2	2,1	2,3
Consumo hogares	3,1	2,7	2,3	2,4	2,6
Consumo AAPP	2,2	1,7	1,8	1,3	1,2
FBC	3,3	3,0	3,2	2,4	2,3
Demanda interior	3,0	2,6	2,4	2,3	2,4
Aportación demanda externa	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
PIB nominal	3,4	3,9	4,1	4,1	4,1
Deflactor PIB	0,3	1,2	1,8	1,8	1,9
Empleo	1,9	1,9	1,5	1,4	1,3
Tasa de paro	13,5	11,2	10,7	10,1	9,1

Fuente: Informe anual 2016. Departamento de Hacienda y Economía

3.3. Principales elementos del diagnóstico: las problemáticas ligadas a la pobreza y la exclusión social en el País Vasco

3.3.1. Comienzan a reducirse la mayor parte de los indicadores de pobreza tras incrementarse notablemente durante la crisis

En la evaluación del III Plan de Inclusión Activa ya se ha hecho referencia a los cambios operados en las situaciones de pobreza y exclusión social en Euskadi entre 2012 y 2016. Por ello, en este apartado del diagnóstico se hace referencia únicamente, de forma breve, a dos elementos: la situación de la CAPV, en 2016, en lo que se refiere a los principales indicadores relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social¹³, por una parte, y la situación de la CAPV en relación al resto de países y regiones de nuestro entorno, por otra.

En lo que se refiere a la situación de la CAPV en el momento del diagnóstico, se observa que el 20% de la población vasca reside en hogares en situación de riesgo de pobreza y exclusión (tasa AROPE) y que las situaciones de pobreza relativa o bajos ingresos afectan al 16% de la población. La pobreza severa afecta al 4,9% de la población, la privación material al 6,4%, y la pobreza de mantenimiento al 7,1%. La desigualdad, mediada mediante el índice GINI, se sitúa en el 0,25. En términos absolutos, la población objetivo de este Plan podría situarse entre las 104.000 personas –población en situación de pobreza severa de acuerdo a la definición de EUROSTAT– y las 440.000 –población en riesgo de pobreza y exclusión social, también de acuerdo a la definición de EUROSTAT–.

Los datos de la tabla siguiente ponen de manifiesto en cualquier caso que, tras años de incremento sostenido, la práctica totalidad de los indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad han comenzado a reducirse en la CAPV, si bien no se han recuperado, para ninguno de los indicadores analizados, los niveles previos a la crisis.

¹³ La situación diferencial de los diversos grupos sociodemográficos en cuanto al riesgo de pobreza o exclusión no se analiza en este apartado, dado que la situación de los grupos con mayores dificultades se analiza con mayor detalle en los siguientes epígrafes.

Tabla 7. Evolución de diversos indicadores relacionados con la pobreza y la exclusión social en Euskadi (% de la población)

	2008	2012	2014	2016
Indicador AROPE	17,9	19,9	22,7	20,6
Pobreza relativa EUROSTAT	14,8	15,4	18,5	16,4
Pobreza severa EUROSTAT	3,1	3,5	4,9	4,9
Privación material	2,7	5,8	5,2	6,4
Baja intensidad laboral	5,6	9,9	12,0	10,2
Pobreza de mantenimiento EPDS	5,7	7,3	8,2	7,1
Pobreza real EPDS	2,7	5,8	5,2	6,4
Índice GINI	25,2	25,3	27,1	25,8

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EDSS-Encuesta de Necesidades Sociales. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales

Desde el punto de vista comparativo, cabe señalar que, en su conjunto, la CAPV registra indicadores más positivos que España, el área Euro y la UE28 en la mayor parte de los indicadores de pobreza y exclusión comparables: tasa AROPE, pobreza, privación material y desigualdad, siendo no obstante la situación de la CAPV peor que la de la zona euro y la UE28 en lo que se refiere al indicador de baja intensidad laboral.

Tabla 8. Comparación de diversos indicadores relacionados con la pobreza y la exclusión social en Euskadi, zona euro y UE28

	España	Área Euro	UE28	CAPV
Indicador AROPE	28,6	23,0	23,7	20,6
Pobreza relativa EUROSTAT	22,1	17,2	17,3	16,4
Pobreza severa EUROSTAT	11,2	6,3	6,2	4,9
Privación material	6,4	7,8	6,8	6,4
Baja intensidad laboral	15,4	8,0	8,3	10,2
Índice de Gini	34,6	30,7	31,0	25,8

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EDSS-Encuesta de Necesidades Sociales. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales; EU_SILC (EUROSTAT). Datos europeos para 2015.

La extensión de las situaciones de pobreza en Euskadi puede valorarse también si se tiene en cuenta las tasas de pobreza existentes en otras CCAA del Estado, y utilizando además un umbral de pobreza anclado o estable, calculado a partir de la mediana de ingresos de cada comunidad¹⁴. En

¹⁴ A menudo, para el cálculo de las tasas de pobreza autonómica se utiliza un umbral de pobreza calculado a partir de la mediana de ingresos del conjunto del Estado. Cuando se utiliza el umbral autonómico, la tasa se calcula utilizando la mediana de ingresos de cada comunidad. La pobreza anclada observa las variaciones en la tasa de pobreza de la población dejando fijo el umbral de pobreza de un año determinado, actualizándolo con la variación del IPC de los años del periodo que se quiere analizar. De esta forma, no se tiene en cuenta el impacto que en el cálculo de las tasas de pobreza puede tener la reducción del ingreso mediano de la población.

ese caso, se observa por una parte una reducción muy importante de la tasa de pobreza en Euskadi entre 2012 y 2016, si bien esa reducción no consigue compensar por completo el incremento de las tasas de pobreza, medidas en estos términos, experimentado entre 2008 y 2012. En todo caso, cuando se utiliza esta metodología, se observa que las tasas de pobreza severas de la CAPV son inferiores a la media estatal, pero superiores a las que se registran en otras CCAA como Cantabria, Extremadura, Aragón, Castilla y León, Galicia o La Rioja.

Tabla 9. Tasa de pobreza severa por CCAA, con umbral autonómico estable (2008, 2012 y 2016)

	2008	2012	2016
Cantabria	2,5	5,1	2,0
Extremadura	1,7	4,9	2,2
Aragón	3,0	5,2	2,9
Castilla y León	2,6	3,9	3,7
Galicia	3,0	5,0	3,7
La Rioja	2,5	6,4	3,7
País Vasco	3,5	7,8	4,5
Baleares	6,8	8,3	4,5
Asturias	2,7	5,4	5,0
Comunidad Valenciana	4,5	7,6	5,1
Murcia	4,7	3,4	5,5
Cataluña	4,5	6,3	5,5
Castilla-La Mancha	1,7	7,3	6,0
Andalucía	4,9	4,4	6,3
Navarra	2,0	3,1	6,4
Madrid	4,3	6,0	7,4
Canarias	3,8	6,4	8,6
Total	4,0	5,8	5,6

Fuente: Diagnóstico Plan de Inclusión de Navarra

3.3.2. Se intensifican los procesos estructurales de exclusión laboral

Más allá de las situaciones genéricas de pobreza y exclusión social, o de su comparación territorial, el primer elemento que cabe poner de manifiesto a la hora de describir el contexto sobre el que ha de desplegarse el IV Plan Vasco de Inclusión se refiere a la intensificación de los procesos estructurales de exclusión del mercado laboral. A ese respecto, la primera consideración debe referirse a la pérdida neta de empleo que se ha producido en Euskadi, pese a la recuperación de los últimos trimestres, desde el inicio de la crisis. Así, con 903.000 personas ocupadas en 2016, Euskadi ha perdido cerca de 83.000 puestos de trabajo en relación al año 2008, lo que supone una reducción de la población ocupada del 8,6% en relación a aquel año.

En todo caso, el principal cambio asociado a las consecuencias de la crisis económica es un sustancial aumento del volumen de personas que se encuentran, de forma estructural, fuera del sistema productivo normalizado, e incluso fuera del sistema tradicional de entradas y salidas en el mercado

de trabajo dualizado que ha caracterizado tradicionalmente a una parte significativa de la población. El Plan Estratégico de Empleo también incide, en su diagnóstico, en esta situación al destacar la cronificación del desempleo de larga y muy larga duración como una de las características que definen el actual mercado de trabajo.

Cabe señalar dos datos básicos para contextualizar esta situación:

- Entre 2010 y 2014, el número de personas que de acuerdo a la ENSS tenían problemas especiales de inserción laboral pasó de 40.862, el 2,9% de la población activa, a 120.109, el 8,5% de esa población¹⁵.
- De acuerdo a los datos de la EPA, las personas que llevan más de dos años buscando empleo han pasado del 21% de todas las personas paradas en 2008 al 42,5% en 2017. En términos absolutos, el número de personas afectadas por el desempleo de larga duración ha pasado de 13.000 a 48.500 entre 2008 y 2017 (es decir, del 1,2% al 4,5% de la población activa).

Esta problemática tiene especial importancia en el caso de personas con estudios no cualificados, dentro de los que cabe incluir a los secundarios no profesionales y, *de facto*, a algunas ramas de formación profesional no del todo cualificantes. Sin embargo, también afecta a colectivos cualificados, o incluso altamente cualificados, que, por motivos de la formación recibida, o de rasgos personales o sociales, no son capaces de competir en el mercado de trabajo actual. Se trata sobre todo, en este caso, de colectivos de personas jóvenes pero no hay que descartar que la progresiva obsolescencia de algunas actividades (ya sea profesionales, o de rama, o de empresa) sitúe a personas de más edad, hasta ahora cualificadas pero inadaptadas a la nueva realidad del sistema productivo, en situaciones similares a las de las personas jóvenes. Este colectivo reproduciría, en cierta forma, la problemática vivida con personas de cierta edad, afectadas por la reconversión industrial, y sin derecho o mecanismos de pre-jubilación. El riesgo de una continua vida laboral precaria se acentúa de forma sustancial en estas condiciones.

La problemática que afecta a los colectivos señalados tiene una triple dimensión:

- De resituación en el mercado de trabajo, lo que implica seguimiento y orientación personalizados, por una parte, y probablemente actuaciones de mejora formativa o, más en general, de cualificación ante el mercado de trabajo. El tratamiento de esta cuestión exige un análisis detallado de algunas problemáticas específicas, no sólo en relación a la población sin estudios primarios sino también a algunos grupos con síntomas estructurales de des-cualificación. Esto es particularmente evidente en la población con estudios secundarios no profesionales pero también en algunas ramas de la formación profesional y de los estudios cualificados.
- De apoyo personal para superar los obstáculos no estrictamente laborales que intervienen en tales procesos. Aunque se trata de una labor más propia de profesionales del ámbito

¹⁵ Un 59,4% de los problemas especiales de inserción laboral corresponden a personas menores de 45 años. Sin embargo, el verdadero núcleo en el que se concentran este tipo de situaciones corresponde a la población de 25 a 54 años, colectivo que concentra un 81,1% de los problemas considerados. Entre los 25 y 44 años, la probabilidad de enfrentarse a este tipo de situación es superior al 10% de la población del grupo de edad, con un máximo del 11,1% entre los 35 y 44 años (10,6% entre las personas de 25 a 34 años). La proporción es todavía del 8,7% entre las personas de 45 a 54 años y del 6,5% en las de 55 a 64 años. Sólo cae por debajo de la barrera del 5% en el grupo de 16 a 24 años (2,6%). El impacto de los problemas especiales de inserción laboral es superior entre los hombres: 9,9% frente a 7,2% entre las mujeres. Un 57,1% de las personas con problemas especiales de inserción laboral pertenecen a la población masculina. Los problemas analizados siguen teniendo una incidencia diferencial en el caso de la población extranjera. Un 27,3% de la misma muestra algún problema de este tipo frente a un 7,2% de la población nacional (EDSS, 2015).

social, la red convencional de Servicios Sociales se encuentra con crecientes dificultades para dar una respuesta adecuada a estas necesidades.

- En la mayor parte de los casos, de experiencia en el empleo, resultando clave evitar que las personas afectadas se consoliden al margen del sistema productivo sin contacto con él en tiempos razonables. En particular entre las personas con mayor formación, esta falta de contacto con el empleo constituye el principal factor de exclusión laboral potencial a largo plazo, introduciendo en tal caso un elemento de descualificación muy notable y peligroso, con fuertes implicaciones en términos de pérdida de capital social y económico para el país.

En ese sentido, los datos disponibles revelan la fuerte asociación existente entre la cronificación en el desempleo y otras formas de precariedad laboral extrema, por una parte, y la privación económica, por otra. Así, mientras un 4,9% de las personas de 16 a 64 años en hogares sin privación básica tienen problemas especiales de inserción laboral, la proporción llega al 34,8% en los hogares en los que están presentes este tipo de situación de privación. En 2014, de hecho, un 49,6% del total de problemas especiales detectados en los procesos de inserción laboral se vinculan a personas en hogares afectados por situaciones de privación básica (EDDS, 2015).

Los datos sobre la composición de la población desempleada en Euskadi permiten actualizar ese diagnóstico y caracterizar a este colectivo. De acuerdo a los datos de Lanbide, el agosto de 2017, el número de personas demandantes de empleo desempleadas inscritas en las oficinas de Lanbide asciende a poco más de 116.000 personas, de las que el 56% son mujeres y el 44% hombres. De ese colectivo, en torno a 88.000 personas –el 75%– están considerados como desempleados/as de larga duración.

La tabla siguiente detalla algunos datos básicos sobre la composición de ese colectivo: el 34% tiene más de 55 años, el 60% es perceptor/a de la RGI y el 84% tiene nacionalidad española. El 67% tiene, como mucho, estudios secundarios y el 20% carece de experiencia laboral previa.

Tabla 10. Indicadores relativos a las características de las personas desempleadas de larga duración inscritas en Lanbide (2017)

		Hombre	Mujer	Total
Total		37.288	50.776	88.064
Edad	Hasta 29	10,9	10,1	10,4
	30-44 años	26,6	30,7	29,0
	45-54 años	28,3	24,8	26,3
	Mayor 55 años	34,1	34,4	34,3
Percepción RGI	No perceptores	44,7	37,4	40,5
	Perceptores	55,3	62,6	59,5
Nacionalidad	Estado Español	83,3	85,3	84,4
	Comunitario	3,2	2,8	3,0
	Extracomunitario	13,5	11,9	12,6
Educación	Hasta primarios	24,0	22,6	23,2
	Secundaria obligatoria	45,9	42,5	44,0
	Bachiller	9,3	8,4	8,8

Tabla 10. Indicadores relativos a las características de las personas desempleadas de larga duración inscritas en Lanbide (2017)

		Hombre	Mujer	Total
	FP	13,0	15,9	14,6
	Universitarios	7,8	10,6	9,4
Experiencia laboral	No	16,7	22,4	20,0
	Sí	83,3	77,6	80,0

Fuentes. Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Gabinete Técnico de Lanbide

3.3.3. Crece la temporalidad y se extienden los contratos parciales o de muy corta duración, con tasas de pobreza en el empleo y de bajos salarios relativamente bajas

Aunque cabe pensar que Euskadi no se caracteriza por un fuerte deterioro de las condiciones de trabajo (más allá del impacto del desempleo como tal), es evidente que existen procesos que están incidiendo en algunas dinámicas negativas y que, en última instancia, afectan a la capacidad del empleo normalizado como herramienta básica de inclusión social. Entre ellos cabe destacar sobre todo el incremento de los bajos salarios, la consolidación de formas de trabajo temporal y el incremento –en especial en la primera parte de la recuperación– del empleo a tiempo parcial¹⁶. Una política de inclusión activa debe venir, por tanto, acompañada de una actuación orientada a evitar condiciones de trabajo regresivas, en la medida en que estas situaciones comprometen la capacidad inclusiva del empleo.

Los indicadores que permiten dimensionar este proceso de precarización del empleo en Euskadi se recogen en la tabla siguiente.

Tabla 11. Indicadores relativos a la calidad en el empleo

	Total
Tasa de pobreza laboral* (2016)	6,3
Tasa de pobreza laboral** (2016)	16,0
Renta personal media derivada del trabajo (euros año; 2014)	11.821
Ganancia media anual por trabajador (2015)	27.571
Brecha entre el cuartil inferior y el cuartil superior (2015)	2,16
% de personas contratadas a tiempo parcial (2017)	17,4
% de personas con contrato temporal (2017)	24,1
Rotación laboral (número medio de contratos por persona contratada, 2016)	3,26
Duración media de los contratos en días (2016)	30

Fuentes. *Elaboración propia a partir de la EPDS 2016 (porcentaje de personas ocupadas que residen en hogares con en situación de pobreza relativa o bajos ingresos. **Pobreza de mantenimiento en hogares con alguna persona ocupada no estable (EPDS, 2016). Encuesta de Estructura Salarial (INE); Estadística de la renta personal y familiar (EUROSTAT); Memoria Socioeconómica de la CAPV (2016).

¹⁶ El Plan Estratégico de Empleo destaca igualmente esta situación y, particularmente, las elevadas tasas de parcialidad no deseadas, la elevada temporalidad y la dualidad entre el empleo fijo y temporal.

El primer indicador se refiere a las tasas de pobreza en el empleo. Si se utiliza la definición convencional de la pobreza laboral (porcentaje de personas ocupadas que residen en familias con ingresos equivalentes inferiores al 60% de la mediana), el valor para la CAPV se sitúa en 2016 en el 6,3%¹⁷. Si, por el contrario, la tasa de pobreza laboral se define como el porcentaje de familias con al menos una persona con ocupación no estable en situación de pobreza de mantenimiento, ha pasado del 13,2% en 2008 al 16,5% en 2016. En todo caso, los datos de la EPDS ponen de manifiesto que el 45% de las situaciones de pobreza real de la CAPV se vinculan a personas en familias con algún tipo de vinculación con el mercado de trabajo.

En lo que se refiere a la remuneración que en la actualidad genera el mercado de trabajo, se han utilizado dos indicadores: las rentas derivadas del empleo que recoge la estadística de renta de EUSTAT (que recoge todas las rentas de trabajo generadas a lo largo del año, independientemente del número de días u horas trabajadas en el año) y la ganancia salarial media que recoge la Encuesta de Estructura Salarial del INE.

- En lo que se refiere a la renta personal media derivada del trabajo, apenas se ha modificado entre 2006 (11.002) y 2014 (11.821), en euros corrientes, con lo que cabe hablar de una reducción neta del 6% desde el inicio de la crisis, en términos de euros constantes. Cabe señalar, en cualquier caso, que el comportamiento de este indicador es diferente para hombres y mujeres, ya que si en el caso de los primeros se ha producido una cierta reducción, en el caso de las segundas se ha producido un también ligero incremento.
- En el caso de la ganancia media anual por trabajador, destaca el crecimiento en la distancia que separa el salario de los trabajadores mejor y peor pagados: en el caso de la ganancia salarial media, si en 2008 la diferencia era 2,05 veces mayor, en 2015 es 2,16 veces mayor. De hecho, desde 2008 el incremento salarial del 25% de los asalariados peor pagados ha sido del 4%, el incremento del salario mediano del 8,7% y el incremento del salario del 25% de los trabajadores mejor remunerados del 9,5%.

En relación a los salarios, cabe señalar además otros datos de interés:

- Según los datos del PIB, el total de las remuneraciones percibidas por las personas asalariadas de la CAV (unos 31.600 millones) es en 2014 equivalente al de 2007. Desde 2009, el peso de la remuneración de los asalariados en el PIB ha pasado del 49% al 47%.
- De acuerdo al índice de precios del trabajo que elabora el INE, y que no tiene en cuenta el efecto composición en la estructura de los salarios, el índice salarial en la CAPV es en 2014 un 3,6% superior al de 2008.

Los datos recogidos en la tabla en relación a la calidad del empleo también hacen referencia al incremento del porcentaje de personas contratadas a tiempo parcial, que representan el 17% de todas las personas ocupadas, frente al 13% en 2008 (debido sobre todo al incremento del empleo a jornada parcial entre los hombres). En lo que se refiere a la contratación temporal, se sitúa en el 23% de las personas ocupadas, sin que pueda hablarse de un incremento claro respecto al periodo anterior a la crisis. En todo caso, ha crecido el número medio de contratos por cada persona contratada y se ha reducido la duración media de esos contratos, que en 2016 es de 30 días¹⁸. En todos los casos, los indicadores correspondientes a las mujeres son más negativos que los correspondientes a los hombres.

¹⁷ Se trata de un porcentaje reducido desde el punto de vista comparativo. En el Estado español, la tasa es del 13,1% y en el conjunto de la UE28 del 9,5%. Sólo una decena de países –Bélgica, República checa, Dinamarca, Irlanda, Croacia, Holanda, Malta, Eslovaquia y Finlandia– registran tasas de pobreza en el empleo más reducidas.

¹⁸ En el caso de los/as trabajadores menos cualificados, la duración media de los contratos ha pasado de 25 días en 2011 a 18 en 2016, mientras el número de contratos pasaba de 215.000 a 292.000.

Por otra parte, la reciente Encuesta de Condiciones Laborales (ECL), con datos para 2016, también permite analizar y dimensionar el proceso de precarización de las condiciones laborales de una parte de la fuerza de trabajo de la CAPV. Los datos de la tabla siguiente ponen así de manifiesto, desde el punto de vista subjetivo, un notable incremento del porcentaje de trabajadores no satisfechos con sus condiciones de trabajo (que pasa del 32% al 42% desde 2009). En todo caso, se observa también –desde un punto de vista más objetivo– el mantenimiento del salario hora medio cuando se calcula a precios constantes, así como una cierta estabilidad –salvo en 2009– en lo que se refiere al porcentaje de trabajadores de bajos salarios, definidos como aquellos que perciben una remuneración horaria inferior al 75% de la mediana.

Tabla 12. Indicadores relativos a la evolución de los niveles retributivos en la CAPV

	2004	2009	2013	2016
% de población asalariada no satisfecha con sus niveles de remuneración	42,9	32,8	38,9	42,9
Salario hora a precios constantes	10,57	11,87	10,60	10,61
% de población asalariada con salario hora inferior al 75% de la mediana	21,1	13,3	20,6	19,8

Fuentes: Encuesta de Condiciones de Trabajo, 2017. Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Finalmente, la siguiente tabla recoge, para diversos perfiles de trabajadores, la variación de su salario hora (en relación al existente en 2009) y la prevalencia del empleo de bajos salarios. Los datos de la tabla ponen de manifiesto que la pérdida en los niveles retributivos ha sido similar desde el punto de vista del género, pero más diversa desde el punto de vista de la ocupación. En lo que se refiere a la prevalencia del empleo de bajos salarios, se da, preferentemente, entre las mujeres y las categorías inferiores de oficinas, comercial y producción terciaria.

Tabla 13. Indicadores relativos a la evolución de los niveles retributivos en la CAPV

	Variación salario hora a precios constantes (2009=100)	% trabajadores/as de bajos salarios
Total	89,3	19,8
Hombre	90,6	15,7
Mujer	86,5	24,0
T1 Dirección	84,5	7,6
T2 Enseñanza (titulación superior)	80,6	4,2
T3 Salud (titulación superior)	88,8	5,6
T4 Oficina (categorías alta y media)	87,7	6,6
T5 Comercial (categorías alta y media)	79,1	20,6
T6 Producción industrial (categorías alta y media)	103,2	9,1
T7 Producción terciaria (categorías alta y media)	88,1	18,6
T8 Oficina (categoría baja)	87,3	29,9

T9 Comercial (categoría baja)	94,0	37,9
T10 Producción industrial (categoría baja)	89,0	23,7
T11 Producción terciaria (categoría baja)	93,1	40,1
T12 Otras tareas	88,4	24,4

Fuentes: Encuesta de Condiciones de Trabajo, 2017. Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

3.3.4. Se mantiene la situación de desventaja de la población inmigrante

Junto al incremento del desempleo estructural y los cambios en las condiciones de trabajo, cabe hacer también referencia a la problemática diferencial de la población inmigrante desde el punto de vista de la inclusión laboral y/o las condiciones de vida. En ese sentido, puede decirse que el aumento de la población inmigrante en Euskadi introduce una problemática social importante en la dimensión de inclusión social y económica. Esto es particularmente cierto en un territorio en el que la atracción de este tipo de población no se ha fundamentado en un sistema productivo boyante sino en una resistencia comparativamente mayor ante la pérdida de empleos y en las condiciones sociales. La principal manifestación de esta realidad es la persistencia de una muy fuerte inmigración en un contexto de significativa caída del empleo, por mucho que esta caída fuera hasta 2012 inferior a la española¹⁹.

El resultado de esta dinámica ha supuesto incorporar nuevas y significativas bolsas de pobreza en Euskadi. Dada la paradoja de que parte de la nueva inmigración post-2008 se ha caracterizado por una mejor adaptación a la nueva realidad económica, esto también ha acentuado la problemática social en colectivos que residían previamente en Euskadi, acentuando una precaria situación de partida en un colectivo con baja cualificación y orientado a cierto tipo de actividades económicas, con frecuencia mal remuneradas. Aunque el sistema de garantía de ingresos ha sido capaz de ayudar a la integración de este colectivo, hay tres tipos de problemáticas que deben ser abordadas en paralelo:

- La inclusión laboral del colectivo, con problemáticas similares a las tratadas en el punto anterior aunque acentuadas por la problemática específica ligada a la inmigración y, con frecuencia, por niveles de formación insuficientes.
- La prevención de formas de guetoización, tanto en la dimensión vinculada a la formación y consolidación de bolsas de pobreza como en la relacionada con procesos de inserción en la economía marginal o delictiva.
- La integración del colectivo en la vida social, económica y política del país, previniendo brotes de xenofobia y conflictos entre población inmigrante y autóctona.

Como se señala más adelante, la problemática señalada tiene una fuerte dimensión territorial en Euskadi, con algunas zonas especialmente afectadas por los procesos que requieren mayor actuación preventiva.

¹⁹ En ese sentido, si se analiza el incremento interanual de la población de origen extranjero en la CAPV se observan al menos cuatro fases diferenciadas:

- incrementos muy significativos entre 2002 y 2009 (de entre 12.000 y 20.000 personas al año),
- incrementos más reducidos en la primera fase de la crisis (2010 a 2012), con incrementos cercanos a las 8.000 personas anuales);
- reducciones muy ligeras en los años 2013 y 2014;
- a partir de ese año, un progresivo incremento (2.480 en 2015; 4.399 en 2016 y 7.373 en 2017) del número de personas de origen extranjero empadronadas en Euskadi.

Buena parte de los aspectos señalados en los párrafos anteriores se reflejan en los datos contenidos en la tabla siguiente. Se observa así por ejemplo que la tasa de paro de las personas con nacionalidad no española multiplica por tres la de las personas con nacionalidad española, mientras que las tasas de pobreza son entre 6 y 7 veces más elevadas. La renta familiar media es también manifiestamente inferior en el caso de las personas extranjeras²⁰.

Tabla 14. Indicadores relativos a la inclusión de la población inmigrante

	Estado	Resto del mundo	Total
Tasa de paro (2017) por nacionalidad	9,6	33,7	11,2
Tasa de empleo (2017) por nacionalidad	49,6	51,3	59,7
Pobreza real (2016) por nacionalidad persona principal	4,1	30,7	5,7
Pobreza de mantenimiento (2016) por nacionalidad persona principal	5,3	34,3	7,1
Problemas especiales de inserción laboral (2014) por nacionalidad	7,2	27,3	8,5
Población con algún tipo de problema social grave en las relaciones personales, familiares y sociales (2014) por nacionalidad	2,3	4,6	2,5
Renta familiar media por lugar de nacimiento de la persona principal (€ año)	40.995*	21.231	40.097

Fuente: EPA (INE), EPDS, EDDS, Estadística de Renta Personal y Familiar (EUSTAT). *Dada la desagregación de datos de la encuesta, el dato se refiere a la media de las personas nacidas en cada TH y en el resto del Estado.**Porcentaje de titulares de RGI de cada grupo en relación a la población total del grupo.

Los datos antes señalados se traducen en una presencia elevada de las personas inmigrantes en los centros y servicios orientados a la población en situación de pobreza y exclusión social, así como en el sistema de garantía de acceso: así, el número de titulares de RGI de nacionalidad extranjera equivale el 12% de las personas de nacionalidad extranjera empadronadas en la CAPV, frente al 2,2% de las personas con nacionalidad española. Representando el 6,5% de la población, las personas de nacionalidad extranjera representan el 28% de las personas titulares de la RGI y el 55% de las personas localizadas en 2016 en situación de exclusión residencial grave. Todo ello coincide con una prevalencia de las situaciones de pobreza y desempleo que es también sustancialmente menor: de hecho, mientras la tasa de pobreza de las personas extranjeras es 7,4 veces mayor que la de la población autóctona, su tasa de percepción de la RGI sólo es 5,7 veces mayor. En el mismo sentido, representando el 29% de la población pobre de la CAPV (pobreza de mantenimiento), las personas de nacionalidad extranjera representan el 28% de los titulares de la RGI y el 55% de las personas en situación de exclusión residencial grave.

²⁰ La situación de desventaja de la población inmigrante se extiende a la de sus hijos/as, lógicamente. De acuerdo al último informe de UNICEF sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Euskadi (UNICEF, 2017), el porcentaje de la población de 6 a 16 años con problemas en la situación educativa es del 4,1% entre el alumnado de nacionalidad española y del 9,9% entre los niños y niñas de nacionalidad extranjera.

Tabla 15. Indicadores relativos a la presencia de la población inmigrante en los dispositivos asistenciales

	Estado	Resto del mundo	Total
Tasa de acceso a la RGI (2017)	2,2	12,6	2,9
Distribución de las personas perceptoras de la RGI (2017)	72,0	28,0	100,0
Distribución de las personas en situación de exclusión residencial (2016)	44,0	55,9	100,0
Distribución de la población total	93,5	6,5	100,0
Distribución de la población en situación de pobreza de mantenimiento	70,6	29,4	100,0

Fuente: Estadística del Padrón Continuo (INE); Datos Lanbide, recuento de personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV Y Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (2016).

3.3.5. Acusadas diferencias interterritoriales en los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo

Junto a los aspectos señalados, es preciso también hacer referencia a las diferencias comarcales y/o territoriales que existen en relación al modelo productivo y los niveles de bienestar de las diferentes comarcas y territorios históricos de la CAPV, que se traducen en tasas de desempleo, de renta por habitante, de pobreza e incluso de morbilidad y mortalidad muy diferentes. Si bien es cierto que buena parte de esas desigualdades se han atenuado durante los años de crisis –debido fundamentalmente a un comportamiento más negativo de las comarcas y territorios que antes de la crisis estaban en mejor situación–, parece evidente la necesidad de que las medidas del IV Plan Vasco de Inclusión Activa tengan particularmente en cuenta el componente territorial de las situaciones de pobreza, exclusión o desempleo.

La tabla siguiente recoge, en primer lugar, las tasas de paro (en 2016) y la renta familiar media (en 2014) de las 20 comarcas que se incluyen en la comarcalización de EUSTAT. En lo que se refiere a las tasas de desempleo, la situación más problemática corresponde al Gran Bilbao y a las Encartaciones, cuyas tasas equivalen al 120% y el 133%, respectivamente, de la tasa media de la CAPV. Desde el punto de vista de la renta familiar media, Montaña alavesa y Rioja alavesa, junto a la comarca vizcaína de las Encartaciones, son las que registran una renta familiar media más baja. En todo caso, la tasa de dispersión de la renta familiar en las diversas comarcas de la CAPV se ha mantenido estable entre 2006 y 2014, por lo que no puede decirse que las diferencias intercomarcales se hayan ampliado en este periodo.

Tabla 16. Tasa de paro y renta familiar media por comarcas

	Tasa de paro (2016)		Renta familiar media (2014)	
	Tasa	CAPV=100	€	CAPV=100
Valles Alaveses	15	100,0	36380	90,7
Llanada Alavesa	15	100,0	38493	96,0
Montaña Alavesa	10	66,7	32777	81,7
Arratia-Nervión	14	93,3	39746	99,1
Bajo Bidasoa	16	106,7	37051	92,4
Gran Bilbao	18	120,0	39951	99,6
Bajo Deba	15	100,0	38384	95,7

Tabla 16. Tasa de paro y renta familiar media por comarcas

	Tasa de paro (2016)		Renta familiar media (2014)	
	Tasa	CAPV=100	€	CAPV=100
Alto Deba	12	80,0	40411	100,8
Donostia-San Sebastián. Comarca	13	86,7	41716	104,0
Duranguesado	13	86,7	41278	102,9
Encartaciones	20	133,3	34262	85,4
Rioja Alavesa	17	113,3	31213	77,8
Gernika-Bermeo	16	106,7	38592	96,2
Goierni	12	80,0	42111	105,0
Estribac. del Gorbea	10	66,7	48270	120,4
Cantábrica Alavesa	16	106,7	39089	97,5
Markina-Ondarroa	14	93,3	37699	94,0
Plentzia-Mungia	14	93,3	47341	118,1
Tolosa. Comarca	12	80,0	40721	101,6
Urola Costa	13	86,7	41675	103,9
Total	15	100,0	40097	100,0

Fuente: Indicadores municipales EUSTAT.

La tabla siguiente, a partir de la comarcalización utilizada por la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, recoge las tasas de pobreza de mantenimiento que se registra en cada comarca de la CAPV, así como el porcentaje de todas las personas pobres de la CAPV que residen en esa comarca, la situación de cada comarca en relación a la media y, finalmente, la variación en las tasas de pobreza desde 2008.

Tabla 17. Tasa de pobreza de mantenimiento por comarcas

	Tasa de pobreza (2016)	Distribución (2016)	CAPV=100	Variación desde 2008
Gasteiz	9,7	17,1	137,07	59,0
Ayala	9,8	2,7	139,08	128,5
M. Derecha	3,5	3,7	49,486	-34,0
Bilbao	8,8	19,6	124,39	-12,8
M. Izquierda	8,6	21,7	121,46	48,3
Bizkaia-Costa	8,0	6,6	113,33	150,6
Duranguesado	5,8	4,7	82,69	10,5
Donostialdea	5,1	16,2	72,475	8,6
Tolosa-Goierni	4,0	3,0	56,562	92,1
Alto Deba	4,7	1,9	66,487	290,6
Bajo Deba	7,9	2,8	112,58	130,8
Total	7,1	100,0	100	24,524

Fuente: Indicadores municipales EUSTAT.

Los datos más significativos de la tabla son los siguientes:

- En 2016, las tasas de pobreza más elevadas corresponden a las comarcas alavesas de Gasteiz y Ayala (137% y 139% de la media, respectivamente), así como a la comarca del Gran Bilbao y la Margen Izquierda. En los cuatro casos, las tasas de pobreza de mantenimiento superan el 8%. Destaca, por el contrario, la situación de la Margen Derecha y la mayor parte de las comarcas de Gipuzkoa (dejando al margen en el caso del Bajo Deba).
- Desde el punto de vista de la concentración de las situaciones de pobreza, el 40% de la población vasca en situación de pobreza de mantenimiento reside en las comarcas colindantes de Bilbao y Margen Izquierda.
- Desde el punto de vista evolutivo, cabe subrayar el crecimiento de las tasas de pobreza que se ha experimentado en Gasteiz (incremento del 59%), Ayala (128%) y, particularmente, Bizkaia Costa (150%) y Alto Deba (290%), que registra en cualquier caso aún en 2016 tasas de pobreza muy inferiores a la media de la CAPV.

La dimensión territorial de las situaciones de pobreza, exclusión o desigualdad puede analizarse también a nivel municipal y/o inframunicipal. Desde este último punto de vista, la tabla siguiente pone de manifiesto la renta media de los tres barrios con mayor y menor renta familiar media de las tres capitales, y la evolución de la ratio que resulta de dividir ambas medias para cada ciudad. Los datos de la tabla ponen de manifiesto que la renta media es en los tres barrios más pobres de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz es sustancialmente más baja que la de los tres barrios más pobres de la capital guipuzcoana, lo que hace que la diferencia entre los barrios en mejor y peor situación económica sea menor.

Tabla 18. Renta familiar media en los barrios de las capitales de la CAPV

		2009	2011	2013	2014
Bilbao	Barrios con menor renta	23.444	21.694	21.618	21.333
	Barrios con mayor renta	68.728	65.493	64.541	64.505
	Ratio	2,9	3,0	3,0	3,0
Donostia-San Sebastián	Barrios con menor renta	37.325	36.915	35.047	35.299
	Barrios con mayor renta	73.165	72.428	67.288	68.171
	Ratio	2,0	2,0	1,9	1,9
Vitoria Gasteiz	Barrios con menor renta	31.848	30.663	28.239	28.062
	Barrios con mayor renta	76.104	74.685	67.739	67.157
	Ratio	2,4	2,4	2,4	2,4

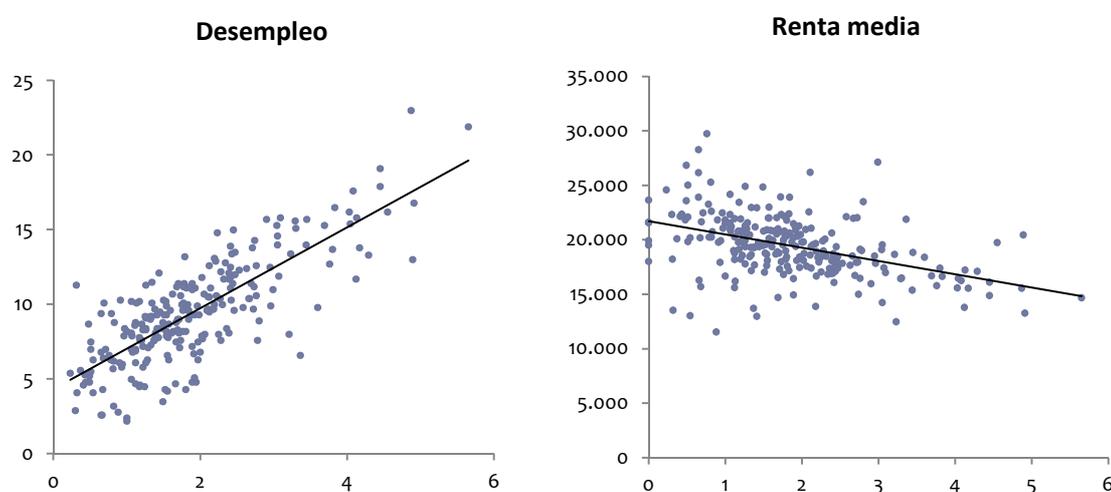
Fuente: Estadística de la renta personal y familiar, EUSTAT.

Las diferencias interterritoriales no se limitan sin embargo, lógicamente, a la renta o las situaciones de desempleo. Diversos estudios han puesto de manifiesto, también para Euskadi, de qué manera las diferencias socioeconómicas que se dan entre las diferentes zonas de salud impactan, por ejemplo, en la esperanza de vida de su población. En ese sentido, el informe sobre ‘Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV, 2006-2010’ (Esnaola y Calvo, 2015) señala que existe entre las diversas zonas de salud de la CAPV una brecha de 10 años, en el caso de los hombres, y de siete, en el caso de las mujeres, en función de la zona de salud de residencia. Para los autores de este estudio, “las desigualdades en la esperanza de vida en áreas pequeñas, como

son las zonas básicas de salud, con distinto perfil socioeconómico siguen siendo muy relevantes y han aumentado”.

La concentración de las situaciones de pobreza en unos municipios o comarcas determinados, y las diferencias existentes entre los municipios vascos en cuanto a la extensión de la pobreza y el desempleo, o en cuanto a la renta media, se traducen lógicamente en unas mayores tasas de acceso a los recursos y prestaciones asistenciales. En ese sentido, los dos gráficos siguientes ponen claramente en qué medida la cobertura de la RGI que se da en cada municipio se relaciona claramente con la renta media y, sobre todo, con las tasas de desempleo que se registran en ellos.

Gráfico 1. Correlación entre renta media, tasa de desempleo y cobertura de la RGI en los municipios de la CAPV



Fuente: En el eje vertical se recoge la tasa de desempleo y la renta media. En el eje horizontal la tasa de cobertura de la RGI para cada municipio. Fuente: Datos Lanbide, PARA (EUSTAT) y Estadística de la Renta Personal y Familiar (INE).

3.3.6. Desplazamiento del riesgo de pobreza a la población infantil y juvenil y transmisión intergeneracional de la desigualdad

De forma creciente, las situaciones de pobreza tienen en países como la CAPV un perfil diferencial claramente vinculado a la edad. Este fenómeno se traduce en el incremento de la pobreza infantil y, desde otro punto de vista, en la renovada preocupación por la reproducción intergeneracional de la pobreza y por las dificultades –cabe pensar que crecientes– para la movilidad social ascendente.

En efecto, el análisis de las situaciones de pobreza en la CAPV desde el punto de vista generacional pone de manifiesto que, desde el inicio del siglo, la pobreza se asocia con claridad a la edad, de tal forma que el riesgo de pobreza se reduce a medida que crece la edad de las personas, siendo la tasa de pobreza en los menores de 15 años casi cinco veces superior a la de los mayores de 65 años²¹. Esta situación se corresponde con una tasa de pobreza mucho más elevada en aquellas familias con menores a cargo (11% frente a 5%) y tasas de pobreza especialmente elevadas en aque-

²¹ En todo caso, debe también señalarse, como se hace en el informe de resultados de la EPDS, que después de aumentar de 7,3% en 2008 a 9,5% en 2012 y 11,2% en 2014, entre 2014 y 2016 se observa una primera caída desde 2008 en el impacto de las situaciones de pobreza real entre la población menor de 14 años en Euskadi. En 2016, la tasa de pobreza infantil se reduce al 10,6%.

llos hogares encabezados por personas menores de 35 años, es decir, personas recién emancipadas y/o en edad de tener descendencia.

Tabla 19. Tasa de pobreza por presencia de menores en el hogar, edad de la persona principal y edad

		Tasa 2016	Distribución (2016)	CAPV=100	Variación desde 2008
Total		7,1	100	100	24,5
Presencia menores	Sin menores	5,2	51,0	73,6	30,3
	Con menores	11,1	49,0	156,2	26,5
Edad persona principal	< 35 años	18,3	12,7	259,9	54,9
	35-44 años	12,9	36,9	183,4	54,8
	45-54 años	6,9	23,8	97,9	80,1
	55-64 años	6,3	19,2	89,3	30,9
	> 65 años	1,8	7,4	25,3	-44,4
Edad	< 15 años	11,7	21,9	166,4	29,0
	15-24 años	10,4	13,4	147,4	50,4
	25-34 años	7,9	11,7	112,2	49,1
	35-44 años	9,7	21,4	137,5	68,1
	45-54 años	5,9	13,2	84,2	78,2
	55-64 años	6,1	12,5	86,0	8,3
	65 y más años	2,0	6,0	27,7	-54,3

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2016. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

La EPDS pone también de manifiesto el impacto decisivo de la vivencia de la pobreza entre la población menor de edad. Así, de acuerdo al informe de resultados de la encuesta, en los hogares afectados por la pobreza real las situaciones de privación son una realidad dominante, con apenas un 5,3% de menores sin ningún tipo de carencia (básica o significativa). Las carencias básicas resultan además dominantes en este colectivo, ya sea porque afectan al acceso a una alimentación adecuada o a otros bienes de primera necesidad (calzado o ropa nueva), al equipamiento para jugar, en casa o en la calle, al marco necesario para la formación (acceso a libros adecuados a la edad y espacio adecuado para los deberes) o a la posibilidad de celebrar las ocasiones especiales. En estos hogares, un 66,1% de la población entre 1 y 15 años se ve afectada por este tipo de problemas, una proporción que es todavía del 33,3% en menores residentes en hogares con otras formas de ausencia de bienestar. Esta situación apenas afecta, en cambio, a un 1% de los menores en hogares en situación de bienestar (completo o casi completo).

Junto al negativo impacto y la elevada prevalencia de las situaciones de pobreza infantil, es también imprescindible hacer relación a las elevadas tasas de riesgo de pobreza y desempleo de las personas jóvenes y/o en edad de emancipación, así como a la problemática de la pobreza encubierta que, lógicamente, afecta particularmente a la población juvenil²².

²² En 2016, la EPDS detecta 137.840 casos de personas que afirman desear constituir un nuevo hogar independiente. Los problemas asociados a la falta de un empleo adecuado o a la inestabilidad en el trabajo destacan como principales obstáculos para la emancipación. Este tipo de problemáticas laborales es citado como primera limitación por un 56,1% de las personas analizadas, por encima del 31,7% asociado a las dificultades para la cobertura de las necesidades básicas o para el acceso al bienestar y del 8,0% que corresponde a la ausencia de vivienda. Esto supone un cambio sustancial respecto a 2008, año en

Tabla 20. Evolución de diversos indicadores relacionados con la población juvenil en Euskadi (% de la población)

	2008	2012	2014	2016
Pobreza de mantenimiento (25 a 34 años, %)	5,3	9,8	8,6	7,9
Pobreza encubierta (25 a 34 años, %)	7,2	10,0	-	11,5
Desempleo (25 a 44 años, %)	4,1	13,0	17,9	14,8
Renta personal media*	16.938	16.346	14.676	14.339

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS, PRA y Estadística de la Renta Personal y Familiar. Los datos sobre renta personal media se refieren a los años 2009, 2011, 2013 y 2014 y recogen la media de los jóvenes de 25 a 29 y de 29 a 34.

La siguiente tabla recoge los mismos datos pero, en este caso, en relación al conjunto de la población. En ella se observa que, desde 2012, la tasa de pobreza de mantenimiento de este colectivo es superior a la del conjunto de la población, así como la tasa de paro. El deterioro más claro de la población de esta edad, en relación al conjunto de la sociedad, se da en lo que se refiere a la renta personal media, que pasa de representar el 86% de la media en 2009 al 74% en 2014.

Tabla 21. Evolución de diversos indicadores relacionados con la población juvenil en Euskadi (total=100)

	2008	2012	2014	2016
Pobreza de mantenimiento (25 a 34 años, %)	93,7	135,4	104,6	112,2
Desempleo (25 a 44 años, %)	107,9	110,2	111,2	110,4
Renta personal media*	86,3	82,9	76,0	74,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS, PRA y Estadística de la Renta Personal y Familiar. Los datos sobre renta personal media se refieren a los años 2009, 2011, 2013 y 2014 y recogen la media de los jóvenes de 25 a 29 y de 29 a 34.

3.3.7. Tasas de pobreza especialmente elevadas en los hogares encabezados por mujeres y mayor precariedad del empleo femenino

Si bien, frente a la creciente importancia de las diferencias intergeneracionales, la variable relacionada con el género pueda estar perdiendo una cierta importancia a la hora de explicar las situaciones de pobreza y de exclusión social, no debe olvidarse que el género sigue siendo un factor decisivo en los procesos de empobrecimiento y exclusión, con una posición comparativamente peor de las mujeres en la práctica totalidad de los indicadores disponibles (salvo, como se señalará más adelante, en aquellos relacionados con la exclusión social extrema).

Si bien, debido a la propia construcción de los indicadores de pobreza (que contemplan al conjunto de los miembros de la familia), las tasas de pobreza son similares entre la población femenina y masculina, la brecha de género en lo que se refiere a las situaciones de pobreza se observa con

el que apenas un 25,5% señalaba los problemas laborales de referencia por un 43,2% de menciones a las dificultades para hacer frente a las necesidades básicas o de bienestar y un 23,1% a la ausencia de vivienda.

claridad al comparar las tasas de pobreza en función de la persona de referencia del hogar: 11% en el caso de las mujeres y 5,4% en el caso de los hombres. Aunque las tasas de pobreza han crecido algo más entre los hombres que entre las mujeres, el diferencial apenas se ha modificado desde 2008. Resulta además particularmente significativo recordar el hecho que, en 2016, el 45% de las personas en situación de pobreza residen en hogares encabezados por mujeres frente al 28% de 2008.

Tabla 22. Tasa de pobreza por sexo de la persona principal y por sexo (2016)

		Tasa 2016	Distribución (2016)	CAPV=100	Variación desde 2008
Total		7,1	100	100	24,5
Sexo persona principal	Hombre	5,4	54,4	76,4	12,1
	Mujer	11,2	45,6	158,3	9,9
Sexo	Hombre	6,9	48,2	98,5	32,2
	Mujer	7,2	51,8	101,4	18,2

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2016. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Se mantienen además diferencias muy importantes en las condiciones de hombres y mujeres en lo que se refiere a los aspectos relacionados con el mercado de trabajo. Desde el punto de vista del acceso al empleo, la tasa de paro es un 25% superior y diez puntos más baja la tasa de empleo (si bien la tasa de paro de larga duración es similar y la destrucción de empleo ha sido, durante la crisis, menor en el caso de la población femenina). Son aún mayores las diferencias retributivas, con una renta personal media que apenas representa el 60% de la de los hombres y una ganancia media anual por trabajador que representa el 75% de la masculina. Además, la brecha salarial entre los/as trabajadores/as mejor y peor pagados/as es entre las mujeres mayor que entre los hombres. Finalmente, las condiciones laborales (porcentaje de personas con contrato parcial, contrato temporal, rotación laboral, duración media de los contratos...) son para las mujeres sensiblemente peores que para los hombres. Todo ello se traduce, como antes se ha señalado, no sólo en tasas de pobreza más elevadas, sino en tasas de demanda de prestaciones económicas contra la pobreza, como la RGI, sensiblemente más elevadas.

Tabla 23. Indicadores de pobreza y exclusión en función del género en la CAPV

	Total	Hombre	Mujer
Tasa de paro (2017) por sexo	11,2	10,0	12,5
Tasa de empleo (2017) por sexo	49,7	55,2	44,6
Tasa de paro de larga duración (2016) por sexo*	8,9	8,9	8,8
Renta personal media (euros año; 2014)	19.286	24.414	14.526
Ganancia media anual por trabajador (2015)	27.571	31.088	23.537
Brecha salarial entre el cuartil inferior y el cuartil superior (2015)	2,16	1,91	2,46
% de personas contratadas a tiempo parcial (2017)	17,4	8,1	28,1
% de personas con contrato temporal (2017)	24,0	20,4	27,6
Rotación laboral (número medio de contratos por persona contratada, 2016)	3,26	3,06	3,48
Duración media de los contratos en día (2016)	48	52	44

Fuente: EPA (INE), EPDS, EDDS, Estadística de Renta Personal y Familiar (EUSTAT). *Más de 12 meses en desempleo.

La situación comparativamente menos favorecida de las mujeres se asocia a la particularmente desfavorecida situación de las familias monoparentales, mayoritariamente encabezadas por mujeres. En 2016, la tasa de pobreza de mantenimiento de estas familias es del 13,8%, casi dos veces superior a la del conjunto de la población. De hecho, las personas encuadradas en familias monoparentales representan el 25% de todas las personas en situación de pobreza de mantenimiento en la CAPV y el 15% de los expedientes activos de la RGI. Todo ello se traduce en un mayor peso de las mujeres en los dispositivos asistenciales desarrollados en el ámbito de los servicios sociales y la garantía de ingresos.

Tabla 24. Indicadores relativos al impacto del género en el acceso a los dispositivos asistenciales

	Hombre	Mujer	Total
Tasa de acceso a la RGI (2017) por sexo de la persona titular	2,6	3,2	2,9
Distribución de las personas receptoras de la RGI (2017) por sexo de la persona titular	43,6	56,4	100,0
Distribución de la población total	48,6	51,4	100,0
Distribución de la población en situación de pobreza de mantenimiento por sexo de la persona principal	54,4	45,6	100,0

Fuente: Estadística del Padrón Continuo (INE); EPDS, Datos Lanbide y recuento de personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

En todo caso, al analizar la prevalencia y el impacto de las situaciones de exclusión social desde el punto de vista del género, los estudios realizados en nuestro contexto más cercano ponen de manifiesto algunos elementos de interés (Emakunde, 2016). El primer elemento tiene que ver con una menor incidencia de las situaciones de exclusión social extrema entre las mujeres, debido a las estrategias preventivas a las que en ocasiones pueden recurrir las mujeres. Estas estrategias implican a menudo, sin embargo, una merma de la autonomía y la calidad de vida de las mujeres que recurren a ellas y contribuyen, además, a invisibilizar su situación y necesidades, con lo que puede hablarse en estos casos de situaciones de exclusión social o residencial ocultas²³. Los mismos estudios han puesto también de manifiesto la inadecuación de los servicios prestados a las mujeres en situación de exclusión social extrema, ya que estos no toman en consideración, por regla general, las necesidades específicas de las mujeres.

²³ Cuando el *sinhogarismo* ha sido abordado desde una perspectiva de género, se han identificado algunas características específicas que configuran las experiencias de exclusión residencial grave de las mujeres. En este sentido, uno de los hallazgos más importantes de estos estudios ha sido el de comprobar que, entre las mujeres, este fenómeno adopta un carácter encubierto. Cuando se alude al *sinhogarismo* encubierto como la forma específica que adopta este problema en el caso de las mujeres se señala que éstas, por su atribuciones de género, accederían a otras formas de alojamiento distintas a las de los hombres, desplegando así ciertas estrategias –o, mejor dicho, márgenes de maniobra– al objeto de evitar espacios percibidos como especialmente hostiles, como son la calle o determinados dispositivos nocturnos de acogimiento. Entre estas estrategias cabe mencionar –sin ánimo de exhaustividad, pues esta cuestión será abordada ampliamente en el transcurso de la presente investigación– el mayor recurso de las mujeres a sus redes de apoyo, ya sean familiares o sociales. Las mujeres desplegarían, además, otras estrategias como compartir piso con terceras personas o constituir redes de apoyo mutuo con otras mujeres en la misma situación. Algunos estudios identifican también el recurso de las mujeres al empleo como trabajadoras domésticas internas o como trabajadoras sexuales, así como al mantenimiento en relaciones sexuales no deseadas con el único objetivo de obtener ingresos o, simplemente, de acceder a un alojamiento (Emakunde, 2016).

3.3.8. Mayor riesgo de pobreza y exclusión de las personas con discapacidad, que se vincula en general a tasas de empleo sensiblemente más bajas

Otro colectivo que plantea significativos problemas de integración laboral, con frecuencia asociados a dificultades de integración social –con tasas diferencialmente altas de soledad percibida o de pobreza, por señalar dos indicadores– es el de las personas con algún tipo de discapacidad, con o sin un grado significativo de dependencia asociada. Uno de los rasgos más llamativos del mercado de trabajo es, en este sentido, el impacto diferencial de las problemáticas de desempleo que afectan a este tipo de personas, incluso cuando la deficiencia presente no implique dependencia de tipo alguno que pueda incidir en la actividad laboral normalizada. Las altas tasas de paro comparadas no tienen fundamento racional alguno y justifican que se considere de forma específica y diferenciada la problemática de las personas con algún tipo de deficiencia o discapacidad en la formulación del Plan Vasco de Inclusión Activa.

Tabla 25. Indicadores de inclusión laboral relativos a la población con dependencia especial

Tasa de actividad	2006	2010	2014
Personas con dependencia especial	30,0	26,4	32,2
Total población	72,7	74,9	77,7
Tasa de paro	2006	2010	2014
Personas con dependencia especial	31,5	30,0	41,1
Total población	8,6	12,4	19,5
% de ocupación	2006	2010	2014
Personas con dependencia especial	20,5	18,5	19,0
Total población	66,4	65,6	62,6

Fuente: Encuesta de Demanda de Servicios Sociales, 2014.

Esta situación se traduce en una prevalencia de las situaciones de exclusión social particularmente elevadas entre las personas con discapacidad y/o de los hogares en los que existen personas con discapacidad. El análisis realizado por Elkartu (Elkartu, 2017) en relación a la prevalencia de las situaciones de exclusión social entre las personas con discapacidad física²⁴ señala que el 36% de las

²⁴ El Decreto 385/2013, de 16 de julio, aprobó el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social que, en base a un sistema de indicadores, sirve para valorar con criterios comunes la existencia de situaciones de exclusión social o de riesgo de exclusión social. Valiéndose de esta herramienta, el *Estudio-diagnóstico de situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa* afronta el reto de determinar objetivamente la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad física desde la perspectiva de la exclusión social, determinando desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo las situaciones de inclusión social, riesgo de exclusión y exclusión social. El Instrumento de Valoración de la Exclusión Social toma en consideración cinco ámbitos vitales (económico, convivencial, personal, salud y social) y de su aplicación se derivan las siguientes categorías diagnósticas:

- Situación de inclusión social: tiene que ver con el acceso adecuado a los sistemas de protección social existentes, con la facilidad que tienen las personas para utilizar la información precisa para acceder a los derechos y deberes ciudadanos que le corresponden, y con las capacidades personales y sociales para relacionarse, con la participación social. Además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, lleva consigo la participación activa en la sociedad, su toma de conciencia ciudadana, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad, etc.
- Situación de riesgo de exclusión social: se entiende que tiene que ver con la presencia o ausencia de una serie de características o factores personales o sociales que hacen que aumenten las probabilidades de aparición de consecuencias adversas que deriven en situaciones o procesos de exclusión social.
- Situación de exclusión social: las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples déficits y carencias que persisten en el tiempo, y

personas encuestadas está en una situación de riesgo de exclusión social y el 33% en situación de exclusión. Estas se reparten casi a partes iguales entre quienes están en situación de exclusión leve, moderada y grave, con lo que un 10% de ese grupo estaría en situación de exclusión grave, utilizando la herramienta de valoración de la exclusión social del Gobierno Vasco. Si bien la encuesta se realizó a una muestra no representativa formada por 101 personas con discapacidad física asociadas a esta asociación, los datos ponen con claridad de manifiesto la situación de desventaja de las personas con discapacidad.

De acuerdo a los autores de este estudio, “los datos reflejan una incidencia notablemente superior de la situación de exclusión social en las personas con discapacidad física en comparación con el conjunto de la población, por lo que la discapacidad se constata como un componente determinante para que las distintas dimensiones que inciden en las situaciones de inclusión o exclusión social inclinen la balanza hacia procesos de exclusión o alejamiento de los ámbitos de participación social y pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía. Asimismo, la aplicación de la herramienta de diagnóstico ha permitido determinar que, siendo relevantes los factores convivenciales y personales, el peso fundamental en las situaciones de exclusión social corresponde a los factores sociales, entendidos éstos como aquellos que permiten o, en su caso, impiden, la plena participación de las personas en su entorno comunitario”.

A partir de esa constatación, el estudio subraya que “el abordaje de las situaciones de exclusión social requiere de una apuesta decidida por el respeto y promoción de los derechos humanos en el diseño, planificación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad, rehusando de las medidas sustentadas en concepciones asistencialistas ya superadas que consolidan la especificidad y la consecuente segregación social”. En esta línea, el estudio señala que son cinco los pilares sobre los que han de sustentarse las actuaciones de prevención e intervención de la exclusión social entre las personas con discapacidad física: educación inclusiva; empleo en un entorno laboral inclusivo, ordinario y accesible; modelo de vida independiente; accesibilidad universal y diseño para todas las personas; y participación plena y efectiva (Elkartu, 2017).

3.3.9. La importancia de prevenir el aislamiento y el desamparo social

La política social en Euskadi ha contribuido en buena medida a que las cuestiones relacionadas con el aislamiento, la soledad o el desamparo social no tengan en nuestra sociedad, al menos no por ahora, un gran impacto. Sin embargo, varios factores contribuyen a un incremento del riesgo potencial de aislamiento y desamparo social: los principales son la precariedad económica y el desempleo, la inmigración y las transformaciones familiares. En este último caso, a la disminución del tamaño de las familias y de la intensidad de las relaciones entre las mismas, se unen procesos como las rupturas familiares o el aumento de las formas de convivencia en solitario. Se trata en este caso de una problemática que puede dificultar de forma importante los procesos de inclusión no sólo social sino también laboral, acentuando los elementos negativos presentes en caso de desempleo o precariedad económica.

De acuerdo a los datos de la tabla siguiente, aunque la prevalencia general de las situaciones de soledad y aislamiento es baja –afectan al 1,8% de la población–, su incidencia es particularmente elevada (duplica, al menos, la media) entre las personas mayores, las personas inmigrantes, las personas con dependencia especial y las personas en situación de privación económica.

que al acumularse provocan la existencia de una situación de exclusión social que está relacionada directamente con los recursos personales, relacionales y materiales. Según la intensidad, la exclusión puede ser leve, moderada o grave.

Tabla 26. Prevalencia de las situaciones de soledad y aislamiento por diversas características sociodemográficas (2014, tasas por mil habitantes)

	Variable	Tasa (‰)
Sexo	Hombre	17,0
	Mujer	19,5
Edad	< 15 años	,9
	15-24 años	4,6
	25-34 años	15,5
	35-44 años	13,5
	45-54 años	22,3
	55-64 años	21,5
	65-74 años	21,7
	> 75 años	54,9
Nacionalidad	Estado	17,4
	Otra	33,0
Dependencia	Dependencia especial	100,3
Privación	Privación básica	46,3
	Sin privación	14,6
Relación con la actividad	Alguna ocupada estable	8,7
	Alguna ocupada no estable	21,4
	Activas, todas paradas	37,6
	No activas	42,9
	Total	18,3

Fuente: Encuesta de Demanda de Servicios Sociales, 2014.

3.3.10. Se mantiene estable la población con necesidad de acceso a la vivienda, pero crecen notablemente los gastos de mantenimiento

Junto a las situaciones de pobreza y privación material, y aquellas relativas al acceso al mercado de trabajo, las cuestiones relacionadas con el acceso a la vivienda juegan un papel esencial en los procesos de inclusión social en Euskadi. Es por tanto obligado recoger en este diagnóstico, de forma preferente, las necesidades no satisfechas de acceso a la vivienda, así como la evolución en las dificultades para hacer frente a los gastos necesarios para el mantenimiento en el hogar. Como se señala a continuación, si bien no puede decirse que hayan crecido de forma clara las necesidades de acceso a la vivienda, si han crecido notablemente los gastos vinculados a los suministros necesarios para el mantenimiento del hogar, así como el precio de los alquileres y el gasto destinado por las familias vascas al pago de los mismos.

Así, de acuerdo a los datos del Observatorio Vasco de la Vivienda, se ha reducido a lo largo de los últimos años el porcentaje y el número de hogares con necesidad de acceso, cambio o rehabilitación de vivienda, situándose en 2015 en valores históricamente bajos.

Tabla 27. Evolución del número y el porcentaje de hogares con necesidad de acceso, cambio o rehabilitación de vivienda

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Número de hogares	251.843	274.666	260.680	244.024	309.428	235.166	189.750	211.078	175.438
% de hogares	32,4	34,9	32,6	29,4	36,8	28,1	22,3	24,2	20,3

Fuente: Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda 2015.

Por otra parte, los datos del Observatorio Vasco de la Vivienda indican que en 2014 se inicia una ligera senda de incremento del precio de la vivienda en alquiler en el mercado libre, cuyos precios se han incrementado en un 6% entre 2013 y 2016. Los datos del Observatorio coinciden con los de los portales inmobiliarios especializados, según los cuales, por ejemplo, el precio medio del alquiler en las tres capitales de la CAPV, tras reducirse durante la crisis, ha crecido entre 2013 y 2017 en un 11% (media para las tres capitales).

También se ha incrementado de forma clara el gasto que las familias de la CAPV destinan al mantenimiento en el hogar, si se tienen en cuenta tanto el incremento del gasto destinado al alquiler – que desde 2008 se ha incrementado en un 20%–, como el gasto destinado a los suministros básicos y la electricidad, que se han incrementado en un 25% y un 33%²⁵.

Tabla 28. Evolución del gasto anual destinado a diversos elementos relacionados con el mantenimiento de la vivienda

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% incre.
Gasto medio por hogar (euros)	34.613	33.477	33.789	33.840	33.162	32.720	31.829	33.318	-3,7
Alquileres	638	732	819	781	859	900	799	768	20,4
Gastos corrientes de mantenimiento y reparación de la vivienda	251	245	257	184	176	163	168	257	2,4
Otros servicios relacionados con la vivienda (agua, basura, alcantarillado, gastos comunitarios, etc.)	816	894	894	935	934	962	966	1.020	25,0
Electricidad, gas y otros combustibles	878	981	1.073	1.121	1.146	1.164	1.131	1.170	33,3
Total	2.583	2.852	3.043	3.021	3.115	3.189	3.064	3.215	24,5

Fuente: Estadística de Gasto Familiar (EUSTAT)

En relación a la vivienda, cabe también señalar que parece haberse producido un freno en el crecimiento de las ejecuciones hipotecarias en la CAPV, que, de acuerdo a los datos del Observatorio Vasco de la Vivienda, pasan de 1.255 en el año 2009 a 711 en el año 2015. También se han reducido los lanzamientos judiciales en la CAPV, que pasan de 2.500 en 2008 a 1.522 en 2015.

Cabe señalar, además, la muy escasa prevalencia de los problemas relacionados con carencias en los equipamientos básicos de los hogares. Así, de acuerdo a la EPDS, el porcentaje de hogares con alguna carencia en lo que se refiere a los equipamientos básicos se ha reducido por debajo del 1%, al

²⁵ Ello responde a un incremento del precio de la electricidad y del gas, que se han incrementado en Euskadi, desde 2008, en un 46% y un 33% respectivamente. Junto a otros elementos (reducción de los ingresos, déficits en la eficiencia energética de los hogares), estos incrementos se traducen en una mayor prevalencia de las situaciones de pobreza energética, que, de acuerdo al Observatorio de la Pobreza Energética de Gipuzkoa, afectan a cerca del 20% de la población de ese Territorio.

igual que el porcentaje de hogares sin agua caliente o sin retrete/ducha. Más habitual es la no disponibilidad de al menos 20 metros cuadrados por cada residente en el domicilio, si bien la prevalencia de esta situación se ha reducido también sensiblemente a lo largo de los últimos años.

Tabla 29. Evolución de la prevalencia de diversas carencias relacionadas con las condiciones de habitabilidad de los hogares

	2000	2004	2008	2012	2014	2016
Alguna carencia en equipamientos básicos	1,9	3,0	1,2	0,6	0,8	0,4
Sin agua caliente	0,3	0,9	0,1	0,0	0,1	0,0
Sin retrete o bañera/ducha	0,3	0,9	0,4	0,0	0,0	0,0
Superficie < 20 metros cuadrados/persona	28,5	21,3	15,0	14,9	13,3	12,7

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2016. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Finalmente, es necesario en lo que se refiere a la situación en el ámbito de la vivienda hacer referencia a la evolución de las personas en situación de exclusión residencial localizadas en los principales municipios de la CAPV. Los resultados del último recuento nocturno, realizado la noche del 26 al 27 de octubre de 2016 en 24 municipios vascos, señalan que fueron localizadas un total de 2.009 personas sin hogar en Euskadi. De todas ellas, 274 (el 13,6%), se encontraban en espacios públicos o estructuras inadecuadas²⁶ de alguno de los veinticuatro municipios²⁷ que participaron en este recuento, mientras que 1.735 (el 86,4%) permanecieron alojadas en diversos recursos residenciales para personas sin hogar. Sólo 504 (el 25,1%), de las 2.009 personas contabilizadas eran mujeres.

En términos relativos, la tasa de sinhogarismo por cada 1.000 habitantes más elevada corresponde a Gipuzkoa, ya sea en el caso de las personas localizadas en calle –Irun, Pasaia y Donostia se encuentran entre los cinco municipios con una tasa más elevada–, como en el de las personas alojadas en recursos con alojamiento.

Tabla 30. Número de personas sin hogar y tasa por cada 1.000 habitantes, en función del lugar de pernocta, por Territorio Histórico. Noche 26-27 de octubre de 2016

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Número de Personas	Calle	30	155	89	274
	Recursos	279	811	645	1.735
	Total	309	966	734	2.009
Tasa por cada 1.000 habitantes*	Calle	0,114	0,206	0,222	0,194
	Recursos	0,861	0,707	0,899	0,792
	Total	0,953	0,842	1,023	0,918

* La tasa de incidencia del sinhogarismo en calle se ha calculado considerando únicamente las poblaciones de los veinticuatro municipios de en los que se llevó a cabo el recuento, y la de incidencia en recursos con alojamiento a partir de la población total de la CAPV. La tasa total de incidencia del sinhogarismo tiene en cuenta a las personas localizadas en calle y en recursos de alojamiento y la población de referencia para su cálculo ha sido la población total de cada territorio histórico.

²⁶ De las 274 personas contabilizadas, 165 fueron localizadas en espacios públicos y exteriores. En el resto de los casos, las personas contabilizadas se encontraban, en cajeros (45) chabolas (22), dentro de vehículos (10) y edificios abandonados u otros lugares no previstos para vivir (32).

²⁷ Además de las tres capitales vascas (Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) participaron en el recuento nocturno los municipios de Laudio/Llodio, Barakaldo, Durango, Erandio, Getxo, Güeñes, Iurreta, Leioa, Portugaleta, Santurtzi, Sestao, Urduña/Orduña, Zalla, Eibar, Errenteria, Hernani, Irun, Legazpi, Pasaia, Tolosa y Zarautz.

Fuentes: III Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2016; Estadística del Padrón Continuo. INE. 2016.

A pesar de que se trata de la operación más completa y reciente disponible, los resultados de este recuento deben ser interpretados con precaución, ya que muy posiblemente subestimen el número real de personas sin hogar. Así lo sugerirían, los dos métodos de contraste empleados en el marco de este estudio para identificar posibles casos de personas sin hogar no detectadas. A partir de sus resultados, puede extraerse que la cifra señalada de 274 personas en calle podría haberse incrementado hasta en un 78% y alcanzar las 489 personas.

Desde el punto de vista evolutivo, el número de personas localizadas pernoctando en la calle se ha reducido entre 2014 y 2016, mientras que ha crecido el número de personas usuarias de los diversos recursos de alojamiento. En efecto, los resultados que arrojan los recuentos nocturnos realizados en las tres capitales vascas en los últimos años ponen de manifiesto, al menos en los casos de Bilbao y Donostia, una notable disminución del número de personas localizadas en calle.

Tabla 31. Evolución del número de personas sin hogar localizadas en calle en cada una de las tres capitales vascas 2011/11-2016

	2010/11*	2012	2014	2016	2016-2014 Diferencia
Vitoria-Gasteiz	--	29	17	30	+13
Bilbao	205	148	141	112	-29
Donostia	45	66	89	48	-41
Total	--	243	247	190	-57

* No existen datos anteriores a 2012 para Vitoria-Gasteiz. Los datos de Bilbao corresponden al recuento de 2010 y los de Donostia/San Sebastián al de 2011.

Fuentes: III Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2016; Estadística del Padrón Continuo. INE. 2016.

En el caso de las personas usuarias, en la noche del recuento, de los diversos recursos de alojamiento se observa en Bizkaia y en Gipuzkoa un notable incremento que, en cualquier caso, puede deberse tanto al incremento de la demanda de servicios residenciales y de alojamiento como al incremento de la oferta asistencial o a la inclusión de nuevos centros en el censo de recursos incluidos en el recuento.

Tabla 32. Evolución del número de personas sin hogar usuarias de recursos de alojamiento de Servicios Sociales (2012/16)

	2012	2014	2016	2016-2012 Diferencia
Araba	245	231	218	-27
Bizkaia	711	703	762	51
Gipuzkoa	406	468	562	156
Total	1362	1402	1542	180

Fuentes: III Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2016; Estadística del Padrón Continuo. INE. 2016.

En todo caso, las personas que se recogen en esta tabla representan a las personas en situación de exclusión grave, dentro de la tipología ETHOS que, como se sabe, diferencia diversas categorías en el continuo que va de la inclusión a la exclusión residencial²⁸. Un estudio realizado por el SIIS

²⁸ La tipología ETHOS diferencia cuatro grandes situaciones en el ámbito de la exclusión residencial:

Centro de Documentación y Estudios a instancias de Emakunde señalaba sin embargo que el número total de personas en situación de exclusión residencial, definidas de acuerdo a la tipología ETHOS, podría superar las 200.000 personas en la CAPV²⁹. Así, de acuerdo a ese estudio, lejos de resultar anecdóticas, las diferentes situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial analizadas podrían afectar en la CAPV a 234.166 personas. Esta cifra representa un 10,7% de la población total de la CAPV en 2014.

Tabla 33. Estimación del número de personas afectadas por el sinhogarismo y la exclusión residencial grave en la CAPV por sexo, en función de las categorías operativas de la Tipología ETHOS

Categoría operativa	Número			Distribución vertical			Distribución horizontal		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Sin techo	402	41	470	0,4	0,0	0,2	85,5	8,7	100,0
Sin vivienda	1.044	426	1.470	0,9	0,4	0,6	71,0	29,0	100,0
Vivienda insegura	23.072	34.439	57.511	20,2	28,7	24,6	40,1	59,9	100,0
Vivienda inadecuada	89.587	85.128	174.715	78,5	70,9	74,6	51,3	48,7	100,0
Total	114.105	120.034	234.166	100,0	100,0	100,0	48,7	51,3	100,0

Fuente SIIS Centro de Documentación y Estudios. *La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género*, 2016.

También cabe hacer referencia al peso que la población sin vivienda estable (o, al menos, en propiedad) tiene entre las personas receptoras de la RGI. Como se observa en la tabla siguiente, de acuerdo a los datos de Lanbide, sólo el 23% de las personas titulares de la RGI reside en una vivienda de su propiedad. El 41% lo hace en una vivienda en alquiler y el 30% restante recurre a otras fórmulas, como el coarriendo, la cesión en uso o el alojamiento en centros de servicios sociales.

Tabla 34. Distribución de las personas titulares de la RGI en función del tipo de vivienda (2016)

	Absolutos	Distribución (%)
Vivienda en alquiler	26.416	41,41%
Vivienda en propiedad	15.175	23,79%
Subarriendo	5.440	8,53%
Vivienda familiar	3.748	5,87%
Pluralidad de coarrendatarios	2.564	4,02%
Vivienda cedida en uso	2.355	3,69%
Otros	2.309	3,62%
Desconocido	820	1,29%
Residencia de acogida	552	0,87%
Apart. tutelado, centr. Residencial	396	0,62%

- Sin techo: sin alojamiento de ningún tipo.
- Sin vivienda: vivienda en un alojamiento temporal, en albergues u otros dispositivos de media-larga estancia.
- Vivienda insegura: viviendo bajo amenaza de desahucio, en situaciones de arrendamiento precario o de violencia de género.
- Vivienda inadecuada. viviendo en chabolas, en alojamientos que incumplen la normativa sobre habitabilidad o en situación de hacinamiento

²⁹ SIIS Centro de Documentación y Estudios. *La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género*, 2016.

Tabla 34. Distribución de las personas titulares de la RGI en función del tipo de vivienda (2016)

	Absolutos	Distribución (%)
Vivienda en usufructo	195	0,31%
Alojamiento turístico	166	0,26%
Vivienda ocupada	17	0,03%
Rulot, Chabolas, otros	11	0,02%

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide

Finalmente, cabe señalar que el presupuesto destinado a las políticas de vivienda en la CAPV ha pasado de 205 millones de euros en 2009 a 108 en 2016, a los que habría que añadir los 84 millones destinados a la Prestación Complementaria de Vivienda en el marco del sistema de garantía de ingresos.

3.3.11. La persistencia de las desigualdades en salud y la importancia de los determinantes sociales de la salud

El Plan de Salud 2013-2020 destaca entre sus retos y oportunidades la necesidad de disminuir las desigualdades sociales y de género en la salud, aun en las circunstancias de precariedad y riesgo de pobreza derivadas de la crisis económica. También señala, en parecido sentido, la necesidad de velar por un sistema sanitario de calidad y universal, mediante el fortalecimiento de los niveles asistenciales de menos complejidad y mayor proximidad al domicilio, como es la Atención Primaria, para garantizar una mayor accesibilidad y evitar inequidades en salud. En efecto, los determinantes sociales tienen un impacto directo en el estado de salud, y en la esperanza de vida de las personas, y juegan un papel esencial en los procesos de inclusión y exclusión. De acuerdo al Plan de Salud, “la disponibilidad económica y material de las familias y los hogares es uno de los determinantes sociales más importantes de la salud y de la calidad de vida de la población. La crisis económica en la que estamos inmersos aumenta el riesgo de precariedad y pobreza ligadas a la insuficiencia de ingresos, a la vez que puede suponer una amenaza para las cotas de salud y bienestar alcanzados durante los últimos años por la población vasca”.

Si bien no hay datos que señalen que ese impacto esté creciendo claramente, si es necesario señalar las diferencias importantísimas que se dan en función del estatus socioeconómico en muy diferentes aspectos relacionados con el estado de salud. A título ilustrativo, la tabla siguiente recoge la prevalencia de diversas enfermedades y/o hábitos relacionados con la salud en función del estatus socioeconómico. La prevalencia de buena parte de las problemáticas recogidas en la tabla –dolor, problemas de ansiedad y depresión, limitación crónica de la actividad, autovaloración negativa de la salud... – son tanto peores cuanto más se desciende en la escala socioeconómica: así, si únicamente el 9,6% de las personas del grupo I (directivo/as, gerentes, profesionales) valoran negativamente su estado de salud, el porcentaje llega al 30% entre las personas del grupo V (trabajadores/as manuales no cualificados/as). Lo mismo ocurre con los problemas de ansiedad y depresión –la prevalencia en el grupo V casi dobla la del grupo I– y con el índice de salud mental, que se va reduciendo (denotando un mejor estado de salud en este aspecto) a medida que se asciende en la escala socioeconómica.

Tabla 35. Indicadores relativos a la desigualdades sociales en salud (2013)

	I	II	III	IV	V
Colesterol elevado	9,1	9,0	12,7	14,3	11,9
Refrescos con azúcar al menos tres veces por semana	10,4	12,2	10,6	14,2	13,6
Comida basura al menos 3 veces por semana	3,8	2,3	3,3	3,6	3,4
Alto riesgo a largo plazo de tener problemas de salud por consumo de alcohol	27,3	22,2	21,7	18,5	12,5
Más de 20 cigarrillos diarios	12,0	5,9	7,9	9,3	9,8
Problemas de dolor	23,2	28,8	34,1	37,4	44,4
Problemas de ansiedad y depresión	17,6	19,7	22,5	22,8	30,5
Índice de salud mental (media)	73,8	72,7	71,4	70,2	67,6
Limitación crónica de la actividad	4,1	6,8	8,3	10,8	16,7
Autovaloración de la salud regular o mala	9,6	12,9	17,0	22,1	30,5

Fuente: Encuesta Vasca de Salud, 2013. Departamento de Salud

También el riesgo de mantener hábitos de vida poco saludables se relaciona con el estatus socioeconómico, si bien en este caso las diferencias dependen más del hábito o conducta en cuestión: si en el caso de los refrescos azucarados el gradiente socioeconómico es relativamente claro, en el caso de la comida basura no se observan en primera instancia diferencias reseñables. Por su parte, en el caso del consumo de drogas legales como el alcohol o el tabaco, son los grupos más favorecidos los que parecen desarrollar con mayor frecuencia consumos de riesgo.

El impacto de las desigualdades sociales en el estado de salud se extiende a la esperanza de vida. Cabe en ese sentido señalar tres datos de interés:

- Como se ha señalado previamente, las diferencias en lo que se refiere a la esperanza de vida se relacionan claramente con el nivel socioeconómico del área de residencia de las personas. Así, de acuerdo al estudio de Calvo y Esnaola *'La Esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV, 2006-2010'*, entre los hombres, la mayor esperanza de vida al nacimiento (82,0 años) se observó en la zona Gasteiz Sur, mientras que la menor (71,5 años) en Bilbao-La Vieja, lo que supuso una brecha entre ambas de 10,5 años. Además, se dio una agrupación geográfica de las zonas básicas de salud con mejores y peores resultados, siendo en general las zonas con esperanza de vida más baja las que mostraban indicadores socioeconómicos más desfavorecidos. Entre las mujeres, la zona básica de salud con mayor esperanza de vida (88,0 años) fue Santa Lucía, y aquella con el valor menor (81,0 años) fue, al igual que entre los hombres, Bilbao-La Vieja, lo que supuso una brecha entre ambas de 7,0 años.
- La esperanza de vida también se relaciona con el estatus socioeconómico, medido por ejemplo desde el punto de vista del nivel educativo. De acuerdo a otro reciente estudio del Departamento de Salud sobre desigualdades socioeconómicas en la mortalidad³⁰, el nivel de estudios se asocia claramente a la esperanza de vida. De acuerdo a los datos de ese estudio, la mortalidad muestra un gradiente muy marcado según el nivel educativo en ambos sexos, con mayor mortalidad al disminuir los años de estudio. Al comparar las personas de menor y mayor nivel educativo, la diferencia en las tasas de mortalidad fue de 426 defun-

³⁰ Esnaola, Martín, Calvo, Audicana, Aldasoro y Elorriaga. *Desigualdades socioeconómicas en la mortalidad por todas las causas y por las principales causas de defunción en la CAPV, 2009-2012*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Salud, Gobierno Vasco. Servicio de Estudios e Investigación Sanitaria, 2017.

ciones por 100.000 en las mujeres y de 664 en los hombres, con un exceso relativo de mortalidad del 47% y el 58%, respectivamente. Un 18% y un 21% del total de defunciones observadas en las mujeres y en los hombres, respectivamente, fueron atribuibles a las desigualdades en el nivel educativo, lo que equivale a 10 defunciones diarias³¹.

- El estado de salud de las personas en situación de exclusión residencial grave –y que pueden ser consideradas como representativas de las personas en situación de exclusión social extrema– es también sustancialmente peor que el del conjunto de la sociedad. De acuerdo al estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave (SIIS, 2015), el 40% de esas personas tiene una enfermedad grave o crónica (sobre todo enfermedades mentales, que afectan al menos al 15% de esa población, y enfermedades infectocontagiosas). Además, dos de cada diez personas en situación de exclusión residencial grave no tienen acceso a la tarjeta sanitaria y quedan, por tanto, excluidas de la atención primaria y la atención especializada, pudiendo únicamente, recurrir al servicio de urgencias en caso de necesitarlo. Los datos de ese estudio también señalan, en relación a los hábitos de salud de esta población, que las personas sin hogar fuman más y consumen más drogas ilegales que el resto de la población, pero consumen menos alcohol, quizá por el peso que puede tener en esta población las personas de religión musulmana.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de alinear los objetivos y medidas del plan vasco de inclusión con el enfoque que promueve el plan vasco de salud, especialmente en todo lo relacionado con la meta de “reducir las desigualdades sociales y de género en salud en la población de la CAPV, mejorando la situación de los grupos más desfavorecidos”.

3.3.12. Diferencias interterritoriales en cuanto al gasto en servicios sociales, que sigue estando básicamente orientado a las prestaciones económicas

Más allá de la identificación de las situaciones de necesidad sobre las que debe intervenir en el ámbito de la inclusión, es necesario también valorar el funcionamiento de los principales dispositivos orientados a la prevención y el abordaje de las situaciones de inclusión. En ese sentido, en este epígrafe se recogen los principales datos disponibles en relación a los servicios sociales para la inclusión social que se prestan en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales, tanto desde el punto de vista de la cobertura de los diferentes servicios como, fundamentalmente, desde la perspectiva del gasto.

En lo que se refiere a los servicios de atención orientados a las personas en situación de exclusión social, de acuerdo a la Estadística de Servicios Sociales que realiza el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, la CAPV cuenta con 2.733 plazas residenciales o de alojamiento y 7.658 plazas no residenciales. En relación a la población de cada territorio, la cobertura residencial más elevada se da en Gipuzkoa (1,65 plazas por cada mil habitantes) y la más baja en Bizkaia (0,92). Al contrario, Bizkaia cuenta con la cobertura más elevada de plazas no residenciales y Gipuzkoa la más baja.

³¹ El estudio añade que las mujeres de 25 a 44 años con menor nivel educativo tuvieron una mortalidad cuatro veces mayor que las de mayor nivel de estudios; en los hombres fue 5,4 veces mayor. Las desigualdades relativas en la mortalidad fueron también muy relevantes en edades más avanzadas, especialmente en los hombres de 45 a 64 años. El 51% de las defunciones en los hombres de 25 a 44 años fueron atribuibles a las desigualdades educativas; en las mujeres de esa edad la proporción fue del 34%. Entre los 45 y los 64 años, la proporción de defunciones atribuibles a las desigualdades fue del 39 y del 15%, en los hombres y las mujeres, respectivamente; en las de 65 y más años, la proporción era mayor en las mujeres (18%) que en los hombres (16%).

Tabla 36. Cobertura de plazas residenciales y no residenciales de inclusión social por Territorio Histórico (por cada 1.000 habitantes). 2015

	Plazas residenciales		Plazas no residenciales*	
	Nº	Por 1.000	Nº	Por 1.000
Álava	498	1,54	833	2,57
Bizkaia	1.055	0,92	5.209	4,53
Gipuzkoa	1.180	1,65	1.616	2,25
CAPV	2.733	1,25	7.658	3,50

Fuente: Estadística de Servicios Sociales. Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Nota: las plazas no residenciales incluyen los centros y servicios destinados a personas en exclusión social de la Cartera de Servicios Sociales y los centros de inserción laboral.

Desde el punto de vista del gasto, la CAPV gastó en 2015 cerca de 56 millones de euros en servicios sociales y de inclusión sociolaboral, al margen del gasto destinado a las prestaciones económicas dirigidas a las personas con recursos económicos insuficientes y que suma una cantidad sensiblemente mayor (515 millones de euros). De ellos, 46 millones corresponden a servicios recogidos en la Cartera de Servicios Sociales –básicamente, servicios residenciales– y 13 a servicios de inserción sociolaboral que, estrictamente hablando, no entran dentro del ámbito competencial de los Servicios Sociales.

Tabla 37. Gasto de los principales servicios y prestaciones de inclusión social por Territorio Histórico (en miles de euros). 2015

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Cartera de Servicios Sociales	Servicios residenciales	3.866	11.143	10.797	25.806
	Centros de acogida nocturna	1.825	2.770	3.229	7.825
	Centros de día	906	5.296	1.803	8.005
	Comedores sociales	828	1.147	0	1.976
	Total centros y servicios cartera	7.425	20.357	15.830	43.611
Otros servicios y prestaciones	RGI	66.939	243.000	88.434	398.373
	PCV	14.877	52.698	20.935	88.510
	AES	5.505	15.362	8.146	29.013
	Total sistema RGI/PCV/AES	87.321	311.060	117.514	515.896
	Total centros de inserción laboral	2.780	7.917	2.771	13.468

Fuente: Estadística de Servicios Sociales. Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Si el gasto destinado a estos servicios se analiza desde el punto de vista del gasto por habitante se observan algunos datos de interés, como, por ejemplo, el mayor gasto realizado en Álava y Gipuzkoa, en relación a Bizkaia, en los centros incluidos en la Cartera de Servicios Sociales, o el (comparativamente hablando) muy reducido gasto en prestaciones económicas y centros de inserción laboral realizado en Gipuzkoa.

Tabla 38. Gasto por habitante de los principales servicios y prestaciones de inclusión social por Territorio Histórico (en euros). 2015

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Cartera de Servicios Sociales	Servicios residenciales	11,9	9,7	15,1	11,8
	Centros de acogida nocturna	5,6	2,4	4,5	3,6
	Centros de día	2,8	4,6	2,5	3,7
	Comedores sociales	2,6	1,0	0,0	0,9
	Total centros y servicios cartera	22,9	17,7	22,1	19,9
Otros servicios y prestaciones	RGI	206,8	211,5	123,4	182,0
	PCV	46,0	45,9	29,2	40,4
	AES	17,0	13,4	11,4	13,3
	Total sistema RGI/PCV/AES	269,8	270,8	163,9	235,6
	Total centros de inserción laboral	8,6	6,9	3,9	6,2

Fuentes: Fuente: Estadística de Servicios Sociales. Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. Estadística del Padrón Continuo (INE).

Se recogen, para finalizar, algunos datos básicos sobre el nivel de gasto destinado en el conjunto de la CAPV a las políticas de inclusión social y sobre las diferencias que al respecto existen con otros países de la UE. La tabla siguiente recoge, de acuerdo a la metodología SEEPROS y con información para 2014, el gasto que se destina en los tres Territorios Históricos de la CAPV. Los datos ponen de manifiesto que el gasto vasco en servicios de atención directa es sustancialmente más elevado que el gasto español y similar, por otra parte, al europeo. En el caso de las prestaciones económicas, por el contrario, el gasto vasco destaca por ser más elevado que el español e, incluso, el europeo³². Así, si en la UE28 el gasto en servicios sociales de atención directa representa el 23% del gasto en políticas de inclusión social, en Euskadi apenas representa el 12%.

Tabla 39. Gasto en exclusión social en diversos ámbitos territoriales (en PPS* por habitante). 2014

	Servicios de atención directa	Prestaciones económicas	Total
Álava	32,6	236,1	268,7
Bizkaia	29,3	236,5	265,8
Gipuzkoa	30,9	155,6	186,5
CAPV	30,3	210,0	240,4
España	22,9	36,6	59,5
UE-28	34,6	110,4	144,9

PPS: En inglés Purchasing Power Standard. Se trata de una unidad monetaria artificial que permite la comparación entre países eliminando las distorsiones que generan los diferentes niveles de precios existentes entre ellos. Fuentes: Eustat. Cuenta de la Protección Social. EUROSTAT. Sistema Integrado de Cuentas de la Protección Social (ESSPROS).

³² Es importante señalar, en cualquier caso, que el gasto en prestaciones económicas para la inclusión en Euskadi cubre contingencias y necesidades (en el ámbito de la vivienda, las pensiones o el desempleo, por ejemplo) que en Europa se cubren desde otros sistemas.

Más allá de este análisis cuantitativo, cabe poner de manifiesto desde un punto de vista más cualitativo algunos de los principales problemas y dificultades a los que se enfrentan los servicios sociales para la inclusión (SIIS, 2015; Fantova, 2017; Ararteko, 2016):

- Escasa extensión, no exenta de dificultades, de las herramientas comunes de diagnóstico y valoración de la exclusión social.
- Dificultades para el trabajo con personas con valoración de exclusión social que presentan, al mismo tiempo, dificultades graves relacionadas con la desprotección o la dependencia.
- Dificultades para la determinación de las funciones que han de cumplir los centros de atención primaria y secundaria en el marco del Decreto de Cartera, y, en términos más generales, para la coordinación entre los servicios municipales y forales, lo que dificulta, entre otros, la continuidad de la atención.
- Dificultades para el despliegue territorial de los servicios sociales para la inclusión de acuerdo a lo recomendado en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV en el conjunto de los ámbitos territoriales definidos por el Mapa. En la práctica, en la actualidad, la mayor parte de los recursos para la inclusión social siguen estando concentrados en las tres capitales vascas. Todo ello se relaciona con la debilidad y el escaso desarrollo que, en términos generales, caracteriza a los servicios sociales de atención primaria, de competencia municipal.
- Dificultades para la coordinación entre los servicios sociales, especialmente los servicios sociales de base, y los servicios de empleo encargados de la gestión de la RGI.
- Necesidad de redefinir la función, el objeto y/o el valor añadido de los servicios sociales en el ámbito de la inclusión, en un marco en el que el resto de los sistemas de atención (vivienda, salud, educación, garantía de ingresos...) asumen sus propias responsabilidades para la inclusión en lo que se refiere a la provisión de prestaciones económicas, alojamiento, prestaciones sanitarias o educativas, etc.
- Necesidad de reorientar los paradigmas teóricos, filosóficos o conceptuales que rigen en la práctica el funcionamiento de la mayor parte de los Servicios Sociales, reforzando la incorporación de conceptos tales como la autonomía, el control y la autodeterminación de las personas usuarias, la baja exigencia, la desinstitucionalización y la atención en la comunidad, la individualización, la atención centrada en la persona... ya incorporadas –o, al menos, incorporadas en mayor medida– a los servicios sociales en el ámbito de las personas mayores y/o con discapacidad.
- Dificultades para la consolidación de un corpus teórico y profesional y, en su sentido, de un modelo común de intervención para el conjunto de la CAPV, que unifique y armonice las prácticas, los procedimientos e incluso la terminología profesional. De esas dificultades se deriva la necesidad de avanzar en la gestión del conocimiento en este campo, mediante el impulso a los programas experimentales, la formación, la evaluación y la innovación.

3.3.13. Se reduce el número de personas perceptoras de la RGI y se mantiene su eficacia como herramienta de reducción de la pobreza en Euskadi

En fechas recientes, y en el marco de los trabajos realizados para actualizar y mejorar el sistema vasco de garantía de ingresos, el Departamento de Empleo y de Políticas Sociales del Gobierno

Vasco ha hecho público un extenso informe diagnóstico sobre el sistema conformado por la RGI, las AES y la PCV. Al margen de las propuestas concretas contenidas en ese informe, aún en fase de discusión política y parlamentaria, el informe recoge un amplio diagnóstico de las debilidades y fortalezas de ese sistema. Se recogen en este epígrafe, de forma resumida, los principales elementos de ese diagnóstico, así como algunos datos básicos sobre el perfil de las personas usuarias y el gasto destinado a las prestaciones económicas para la inclusión social en Euskadi.

En lo que se refiere al perfil de las personas titulares y beneficiarias de la RGI, la tabla siguiente detalla las principales características sociodemográficas de las personas beneficiarias de la prestación, a 31 de diciembre de cada año, y su evolución. Los datos de la tabla ponen de manifiesto los siguientes datos de interés:

- En términos agregados, tras incrementarse sensiblemente entre 2013 y 2015, el número de personas titulares de la RGI desciende por primera vez en 2016. Ese descenso se ha mantenido durante los primeros meses del presente ejercicio, con 61.314 titulares en septiembre de 2017, por debajo de los titulares registrados en diciembre de 2013.
- Las mujeres constituyen el 56% de las personas titulares y los mayores de 55 años el 30%. Las personas nacidas en el Estado español constituyen el 63% de las personas titulares de la prestación. En torno al 15% de las unidades beneficiarias son monoparentales. Estos porcentajes se han mantenido estables a lo largo de los cuatro años analizados.
- El 60% de las unidades familiares perceptoras de la RGI son unipersonales. Un porcentaje creciente de las personas titulares vive en régimen de alquiler (41%), mientras que el 23% residen en una vivienda de su propiedad. En lo que se refiere al nivel educativo, un porcentaje muy elevado de las personas titulares (67% en 2016) tiene, como mucho, los estudios obligatorios. Frente al 60% de 2013, en 2016 el 70% de las personas que perciben la RGI tiene experiencia laboral.
- Como se ha señalado antes, entre 2013 y 2016 el número de titulares de la RGI en su modalidad de estímulos al empleo ha pasado de 10.600 a 12.500, alcanzando casi el 20% de todas las personas titulares. También ha ido creciendo el peso de las personas activables para el empleo, que pasa del 69% al 74% en este periodo.

Tabla 40. Evolución de las características básicas de las personas perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos (2013-2016)

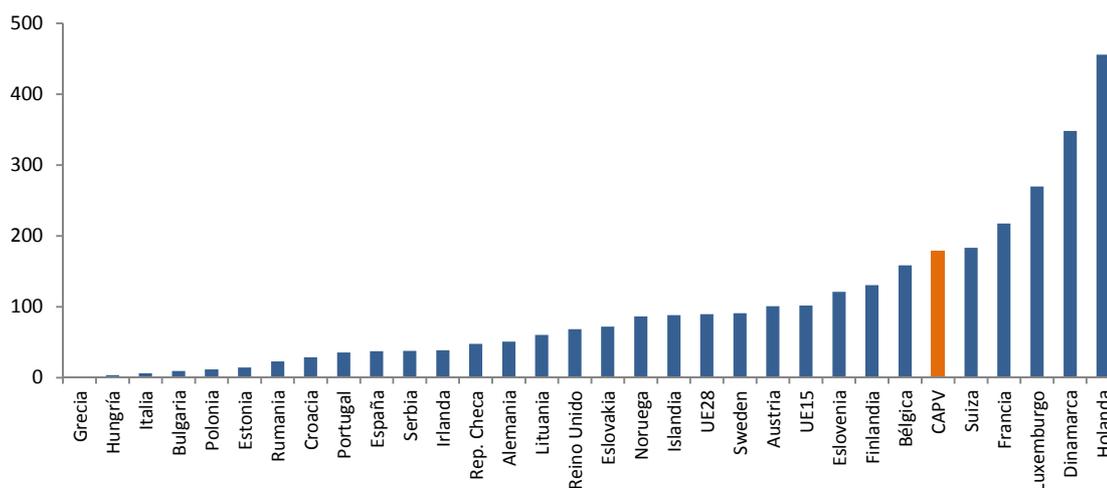
		Absolutos				Distribución en %			
		2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Titulares a 31 de diciembre		62.779	65.683	64.724	63.795	100,0	100,0	100,0	100,0
Sexo	Hombre	25.739	27.983	27.991	27.844	41,0	42,6	43,2	43,6
	Mujer	37.040	37.700	36.733	35.951	59,0	57,4	56,8	56,4
Edad	hasta 29	6.198	6.386	5.956	5.510	9,9	9,7	9,2	8,6
	30-44	24.399	25.992	25.224	24.324	38,9	39,6	39,0	38,1
	45-54	12.203	13.441	14.108	14.467	19,4	20,5	21,8	22,7
	55 o más	19.885	19.809	19.379	19.447	31,7	30,2	29,9	30,5
Origen	No consta	4.020	217	113	63	6,4	0,3	0,2	0,1
	Apátrida	277	18	26	48	0,4	0,0	0,0	0,1
	Unión Europea	1.848	2.138	2.052	2.053	2,9	3,3	3,2	3,2
	Resto Europa	528	598	598	583	0,8	0,9	0,9	0,9
	Magreb	5.603	6.148	6.285	6.293	8,9	9,4	9,7	9,9
	África Subsahariana	3.454	4.422	4.574	4.691	5,5	6,7	7,1	7,4
	Asia	878	1.152	1.068	1.192	1,4	1,8	1,7	1,9
	América del Norte	8	10	11	7	0,0	0,0	0,0	0,0
	América del Sur	8.248	9.200	8.613	8.086	13,1	14,0	13,3	12,7
	Oceanía	70	24	27	21	0,1	0,0	0,0	0,0
	Estado Español	37.883	41.760	41.359	40.760	60,3	63,6	63,9	63,9
Número de miembros de la UC	1	36.053	38.236	37.860	37.531	57,4	58,2	58,5	58,8
	2	12.330	12.511	12.352	12.125	19,6	19,0	19,1	19,0
	3	7.514	7.828	7.545	7.253	12,0	11,9	11,7	11,4
	4	4.230	4.404	4.223	4.067	6,7	6,7	6,5	6,4
	5 o +	2.546	2.702	2.746	2.820	4,1	4,1	4,2	4,4

Tabla 40. Evolución de las características básicas de las personas perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos (2013-2016)

		Absolutos				Distribución en %			
		2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Tipo de vivienda	Sin vivienda	1.551	1.067	746	554	2,5	1,6	1,2	0,9
	Hospedaje o pupilaje	2.717	3.027	2.990	3.079	4,3	4,6	4,6	4,8
	Alojamiento servicios sociales	713	872	857	948	1,1	1,3	1,3	1,5
	Vivienda en propiedad	15.944	16.669	16.019	15.175	25,4	25,4	24,7	23,8
	Vivienda en alquiler	23.504	25.721	26.297	26.416	37,4	39,2	40,6	41,4
	Vivienda cedida en uso	2.393	2.556	2.495	2.355	3,8	3,9	3,9	3,7
	Subarriendo	4.481	4.959	5.145	5.440	7,1	7,5	7,9	8,5
	Otros	11.408	10.810	10.177	9.830	18,2	16,5	15,7	15,4
Nivel de estudios	Hasta obligatorios	39.382	41.407	42.203	42.774	62,7	63,0	65,2	67,0
	Bachiller	4.450	4.865	4.956	4.990	7,1	7,4	7,7	7,8
	FP	5.713	6.331	6.608	6.446	9,1	9,6	10,2	10,1
	Universitarios	2.282	2.595	2.605	2.591	3,6	4,0	4,0	4,1
	No consta	10.990	10.489	8.354	6.996	17,5	16,0	12,9	11,0
Tipo de RGI	No consta	217	21	24	4	0,3	0,0	0,0	0,0
	Básica	51.901	53.532	52.375	51.223	82,7	81,5	80,9	80,3
	Complementaria de ingresos de trabajo	10.699	12.134	12.327	12.570	17,0	18,5	19,0	19,7
	PCV	25.882	28.683	29.154	29.447	41,2	43,7	45,0	46,2
	Complemento mono-parentalidad	8.615	9.505	9.655	9.748	13,7	14,5	14,9	15,3
Activables o demandantes de empleo		43.703	47.601	47.574	47.232	69,6	72,5	73,5	74,0
% con experiencia laboral previa	No	24.977	23.382	20.597	19.174	39,8	35,6	31,8	30,1
	Si	37.840	42.305	44.129	44.623	60,3	64,4	68,2	69,9

En términos comparativos, y como se ha señalado previamente, cabe destacar que Euskadi se cuenta entre los territorios de la UE que destinan un mayor gasto por habitante a este tipo de prestaciones. En efecto, con casi 200 euros de gasto anual por habitante destinado a la Renta de Garantía de Ingresos y las AES (178 en términos de poderes de paridad de compra), la CAPV se sitúa entre los territorios que realizan en este aspecto un esfuerzo mayor³³.

Gráfico 2. Gasto por habitante en prestaciones económicas de carácter selectivo en el ámbito de la exclusión social en la UE, en ppa (2014)

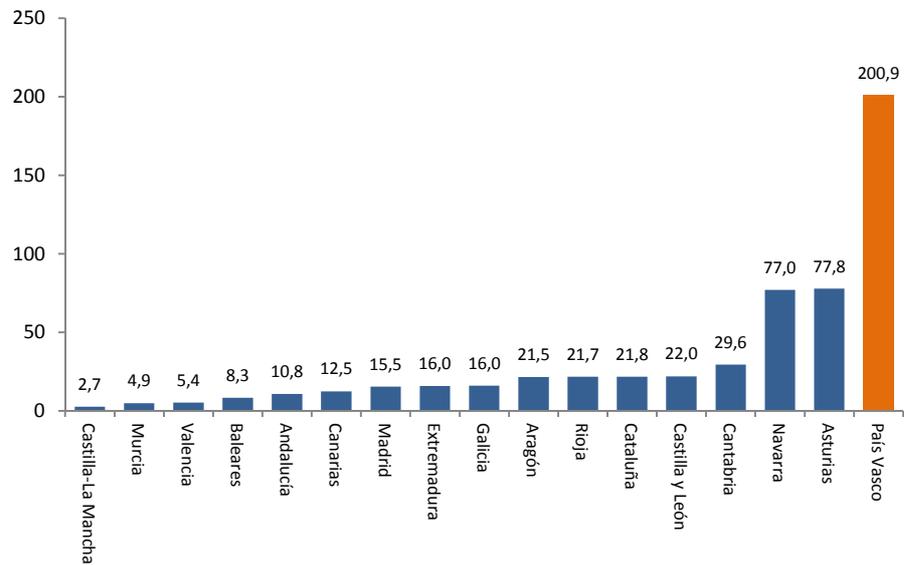


Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística Integrada de Protección Social de EUROSTAT y de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT. Se recogen para todos los países considerados el gasto en prestaciones económicas sometidas a control de rentas (*mean tested cash benefits*) en la función exclusión social, en poderes de paridad de compra. En el caso de la CAPV, se incluyen básicamente la RGI y las AES.

Este mayor esfuerzo económico se relaciona fundamentalmente, como se señala más adelante, con la debilidad de los sistemas de protección estatales. En efecto, dada la insuficiente cobertura del sistema estatal de prestaciones por desempleo y la insuficiencia de las políticas de pensiones y de apoyo a las familias –cuya competencia recae básicamente en el ámbito de la Seguridad Social–, tanto la cobertura como el gasto realizado en la CAPV se sitúan por encima de la media de los países de la UE15. Las diferencias en relación a las demás comunidades autónomas del Estado español son aún más notables, con un gasto por habitante que multiplica, por ejemplo, por diez el realizado en Cataluña. Ello se debe tanto a una menor cobertura –derivada, entre otros elementos, del establecimiento de criterios más restrictivos en términos de edad, residencia, compatibilidad con otros ingresos, etc.–, como al establecimiento en general de cuantías garantizadas más bajas en esas comunidades.

³³ Es importante señalar, como antes se ha dicho, que el gasto en prestaciones económicas para la inclusión en Euskadi cubre contingencias y necesidades (en el ámbito de la vivienda, las pensiones o el desempleo, por ejemplo) que en Europa se cubren desde otros sistemas.

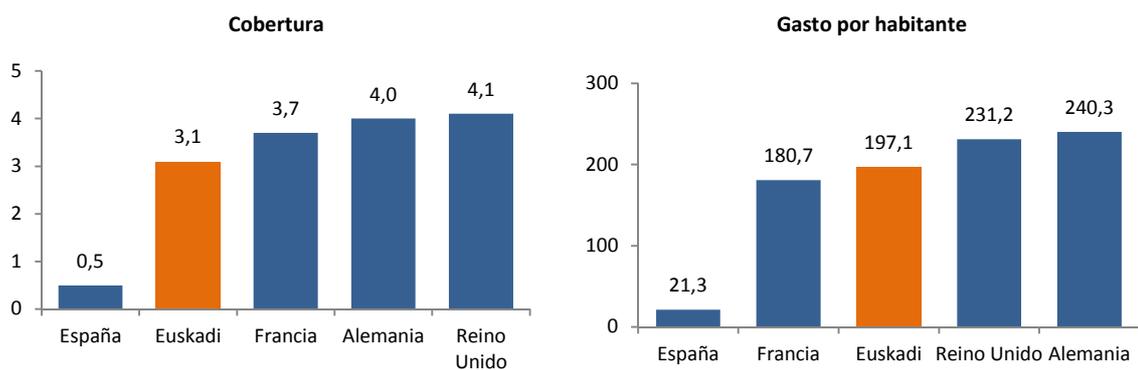
Gráfico 3. Gasto por habitante rentas mínimas de inserción en el Estado español. 2014



Fuente: Elaboración propia a partir del informe sobre rentas mínimas del MSSSI.

El diseño del modelo vasco de garantía de ingresos es en cualquier caso homologable al de los principales sistemas europeos de rentas mínimas garantizadas. En efecto, si la comparación se centra en los sistemas establecidos en los países centrales de la UE –Francia, Alemania y Reino Unido–, se observa que tanto la cobertura (número de perceptores por cada 100 habitantes) como el gasto por habitante o por persona titular del sistema vasco es similar a la que se registra en esos países.

Gráfico 4. Indicadores relativos a las rentas mínimas en cinco países de la UE. 2014

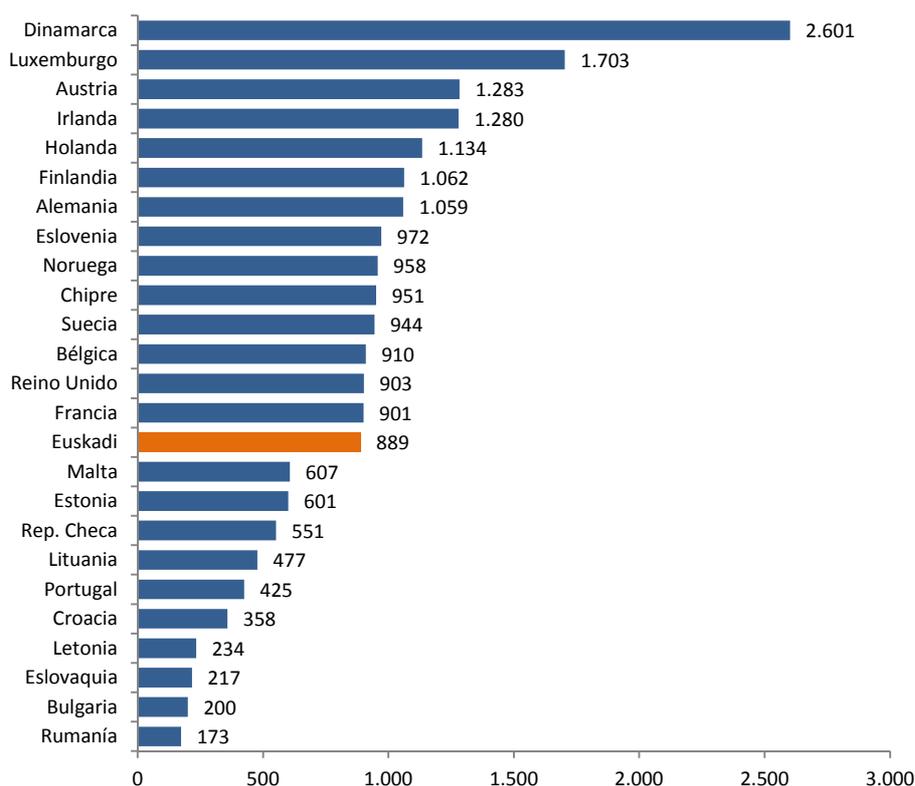


Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Tampoco puede decirse que el sistema vasco de garantía de ingresos se distinga de los restantes sistemas europeos de rentas garantizadas en lo que se refiere a las cuantías máximas garantizadas a cada configuración familiar. Así, por ejemplo, si se analiza las cuantías garantizadas a las unidades familiares formadas por dos adultos y dos menores de edad, teniendo en cuenta el efecto del dife-

rente nivel de precios de cada territorio, se observa que la prestación actualmente vigente en la CAPV es similar a la de países como Francia, Reino Unido, Bélgica o Suecia. En el caso de las unidades unipersonales, la situación de la CAPV es más positiva: con una cuantía máxima de 625 euros, el importe de la RGI, sin acceso a la PCV, es superior en términos de poderes de paridad de compra a la cuantía garantizada en Francia (429), Alemania (347), Reino Unido (423) o Finlandia (351), aunque inferior a la establecida en Austria (690), Bélgica (688) o Dinamarca (999).

Gráfico 5. Cuantías máximas armonizadas según la paridad del poder adquisitivo (PPA). Base País Vasco. Caso tipo: pareja con dos hijos/as. 2016



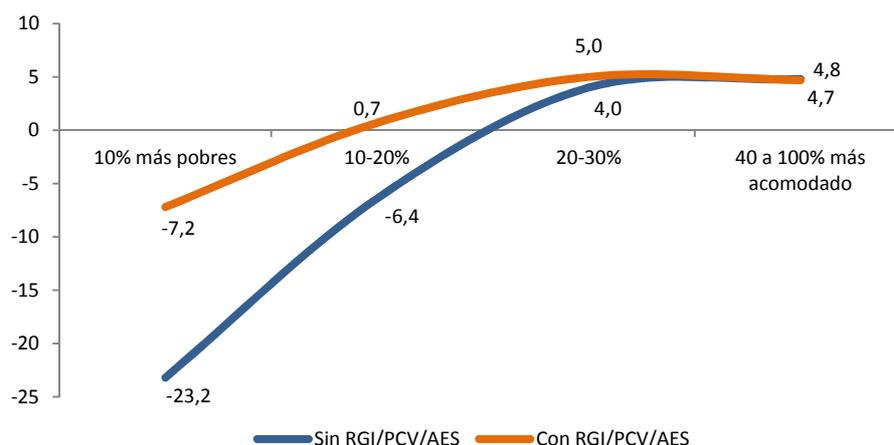
Fuente: SIIS Centro de Documentación y Estudios. Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea. Panorama comparativo. Situación a 1 de enero de 2016.

Todos los datos ponen de manifiesto por otra parte que el sistema articulado en torno a la RGI, las AES y la PCV ha contribuido a la estabilidad económica a largo plazo de la población vasca, con una significativa reducción de los indicadores de pobreza estructural. Los datos disponibles muestran efectivamente que el sistema de garantía de ingresos ha resultado eficaz en la prevención de la pobreza severa en Euskadi y que ha permitido mantener tasas de bienestar similares, e incluso superiores, a muchos de los países del centro y el norte de Europa. El modelo vasco de garantía de ingresos ha sido capaz, además, de prevenir y contener el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en Euskadi, sin comprometer la competitividad y la capacidad de generación de empleo de la economía vasca y sin generar un efecto adicional de atracción de población en situación de necesidad. La política de garantía de ingresos ha permitido, en este sentido, que el proceso de movilidad descendente que ha afectado a Euskadi durante la crisis no se tradujera en un sustancial incremento de las situaciones más graves de pobreza. Efectivamente, y como se ha señalado en el informe de evaluación del III Plan Vasco de Inclusión Activa, las evaluaciones y análisis realizados en relación a la efectividad del sistema vasco de garantía de ingresos ponen de manifiesto dos elementos esenciales:

- por una parte, la capacidad de disminución de la pobreza que tiene este sistema, con una reducción de la pobreza de entre el 35% y el 40% en cualquiera de los años analizados. En ese sentido, cabe señalar que el conjunto de las prestaciones económicas distintas de las pensiones de vejez e incapacidad –básicamente, prestaciones por desempleo y prestaciones del sistema vasco de garantía de ingresos– reducen la pobreza severa en un 58%³⁴, pasando la tasa del 11,7% de la población al 4,9%, y sacando de la pobreza a cerca de 150.000 personas, el 7% de la población vasca. La mayor parte de esa reducción de la pobreza es producida por las prestaciones que conforman el modelo vasco de garantía de ingresos: en efecto, el modelo RGI/PCV/AES reduce la pobreza severa en un 47%, mientras que las prestaciones estatales sólo la reducen en un 20%, siendo el impacto conjunto de ambos modelos, como se ha dicho, del 58%.
- por otra parte, la ausencia de efectos adversos en términos de incentivos a la inactividad. De acuerdo a los estudios realizados, la RGI no retrasa o frena el acceso al empleo de quienes la perciben (De la Rica y Gorjón, 2017). En efecto, el 3% de los desempleados que perciben la RGI acceden cada mes a un empleo, frente al 9% del conjunto de los desempleados. Las tasas de acceso al empleo se equilibran, sin embargo, cuando se compara a desempleados con y sin RGI que comparten las mismas características en cuanto a edad, formación, duración del desempleo, etc. Los estudios realizados también establecen que las medidas de activación específicamente orientadas a este colectivo resultan efectivas para acelerar la transición de la prestación al empleo.

En todo caso, uno de los aspectos esenciales a la hora de entender el impacto de la RGI en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Euskadi tiene que ver con su capacidad para evitar el efecto diferencial de la crisis económica en la pérdida de capacidad adquisitiva de la población más pobre. El gráfico siguiente, con datos para el periodo que va de 2008 a 2016, recoge en qué medida han variado entre 2008 y 2016 los ingresos del 30% más pobre de la ciudadanía y del restante 70%, y de qué manera hubieran variado los ingresos de ambos grupos en caso de no existencia de la RGI.

Gráfico 6. Evolución del ingreso mediano equivalente per cápita por decilas con y sin RGI. Euskadi 2008-2016



Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2016. Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

³⁴ La capacidad de reducción de la pobreza severa del conjunto de prestaciones asistenciales es en Euskadi similar al del conjunto de la UE, donde las tasas de pobreza se reducen en un 56% –del 14% al 6%– como consecuencia de la percepción de estas prestaciones.

En el gráfico anterior se observa efectivamente que, si no se tiene en cuenta la RGI, el 10% más pobre de la ciudadanía vasca hubiera perdido un 23% de sus ingresos durante la crisis económica, mientras que quienes están entre el 10% y el 20% de la población más pobre hubieran visto reducir sus ingresos en un 6%. Con la RGI, la pérdida de ingresos del 10% más pobre ha sido en realidad del 7% y, en el segundo grupo, se ha producido incluso un pequeño incremento de sus ingresos (menor en cualquier caso del correspondiente al 80% más favorecido de la sociedad). En resumen, aunque no ha conseguido evitar que la crisis haya golpeado con más dureza a la población en situación menos favorecida, la RGI ha conseguido que el impacto de la crisis sea para este grupo menos virulento³⁵.

Con todo, y de acuerdo al informe de bases para la reforma del sistema vasco de garantía de ingresos antes señalado, el modelo vasco de rentas garantizadas se enfrenta a una serie de dificultades relativas a su diseño y, especialmente, su gestión. De acuerdo al informe diagnóstico elaborado en mayo de 2017 por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, las principales limitaciones y dificultades del modelo son las siguientes:

- adecuación de las cuantías, especialmente en lo que se refiere a las unidades de mayor tamaño y/o con menores a cargo;
- existencia de un cierto nivel de no acceso a la prestación por parte de la población potencialmente demandante;
- problemas de gestión, especialmente en lo que se refiere a la generación de pagos y cobros indebidos...
- dificultades para la determinación de las unidades de convivencia;
- dificultades relacionadas con la determinación de los recursos económicos de la unidad de convivencia y de los límites patrimoniales que dan acceso a la prestación;
- dificultades relacionadas con la determinación de la residencia efectiva en el Territorio y con la movilidad geográfica de las personas beneficiarias;
- dificultades relacionadas con la documentación requerida para la tramitación de los expedientes y con la identificación individual de las personas perceptoras;
- dificultades en relación a los procedimientos de comunicación y notificación a las personas demandantes y/o beneficiarias de las prestaciones.
- problemas en lo relativo a la coordinación entre el sistema vasco de garantía de ingresos y las diferentes prestaciones asistenciales de ámbito estatal
- dificultades de coordinación con los servicios sociales y para la orientación y el acompañamiento de las personas con necesidad de apoyo en su autonomía funcional e integración relacional

A estas dificultades habría que sumar los problemas relacionados con la percepción social existente en relación a esta prestación. En lo que se refiere a la valoración que la población vasca hace de la

³⁵ Por el contrario, en el conjunto del Estado español, donde el desarrollo de este tipo de prestaciones ha sido mucho menor, la reducción de ingresos de este grupo ha sido entre 2007 y 2014 del 25%.

RGI, de acuerdo al informe anteriormente citado³⁶, destaca en primer lugar el apoyo mayoritario a la vinculación –tal y como establece la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social– entre la percepción de la prestación y la disponibilidad para el empleo.

También es mayoritaria la asociación entre la demanda de estas prestaciones y la situación del mercado de trabajo. Así, por ejemplo, el 84% de las personas consultadas se muestran muy o bastante de acuerdo con la idea de que si las empresas ofrecieran más y mejor empleo, no habría tantas personas que necesitarían acceder a la RGI. Además, el 78% está muy o bastante de acuerdo con la idea de que para evitar la pobreza, las instituciones públicas no deben ofrecer prestaciones económicas, sino garantizar el acceso a un empleo. Puede pensarse por tanto que las medidas desarrolladas desde Lanbide para la activación de las personas que acceden a la RGI gozan de un amplio apoyo social en la CAPV. En esta misma línea, parece obvio el apoyo de la población vasca a la idea de vincular la percepción de esta prestación a la disponibilidad para acceder a un empleo e incluso a la idea de eliminar estas ayudas a quienes rechacen un empleo o falten a los cursos de formación: el 97% de las personas encuestadas están muy o bastante de acuerdo con la primera idea y el 86% con la segunda³⁷.

La mayor parte de la ciudadanía vasca reconoce por otra parte el impacto de la RGI en la reducción de las tasas de pobreza de la CAPV: en ese sentido, el 56% de las personas encuestadas están muy o bastante de acuerdo con la idea de que gracias a la Renta de Garantía de Ingresos, las tasas de pobreza en Euskadi son más bajas que las de otras comunidades autónomas del Estado. Al mismo tiempo, sólo un 20% de las personas encuestadas consideran que el gasto que realiza el Gobierno Vasco en la Renta de Garantía de Ingresos es demasiado elevado y resulta necesario reducirlo³⁸. Además, el 80% de las personas consultadas consideran que quienes reciben estas ayudas las necesitan para vivir. Debe también destacarse, sin embargo, que el 50% de las personas consultadas están muy o bastante de acuerdo con la idea de que la posibilidad de recibir ayudas sociales hace que la gente se vuelva perezosa (las personas que en mayor medida están de acuerdo con esa idea son las que tienen como mucho estudios primarios y las que se ubican en la clase media). Además, el 45% de la población, el mismo porcentaje que en 2015, está muy o bastante de acuerdo con la idea de gran parte de quienes reciben estas ayudas no quieren trabajar.

Finalmente, en lo que se refiere a la percepción ciudadana sobre el fraude en la percepción de la RGI, casi la mitad (48%) de las personas encuestadas consideran que el fraude está muy extendido en la percepción de ayudas sociales. El 31% de las personas consultadas considera que hay fraude en la RGI, pero no más que en otras prestaciones y el 6,4% que no hay fraude. El porcentaje de quienes consideran que está el fraude está muy extendido en 2017 –el 48%, como se acaba de decir³⁹– es sensiblemente menor que el correspondiente a 2011, antes de la transferencia de la gestión de la prestación a Lanbide, cuando el 64% de la población consideraba que el fraude en las ayudas sociales estaba muy extendido. Cabe pensar, por tanto, que la gestión de las prestaciones económicas de garantía de ingresos por parte de Lanbide ha contribuido a reducir la percepción de que los casos de fraude están muy extendidos.

³⁶ Los datos que a continuación se señalan están extraídos de la encuesta realizada a una muestra representativa de la ciudadanía vasca en el marco del documento de bases para la reforma de la RGI elaborado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

³⁷ Estos porcentajes de apoyo son similares a los que se registraban en 2011, cuando se realizaron estas mismas preguntas. En el primer caso, en una escala de 1 a 4, el apoyo a la primera medida era del 4,85 y el apoyo a la segunda del 4,44.

³⁸ Las personas paradas y las estudiantes son las que en menor medida se muestran de acuerdo con esa idea.

³⁹ Los grupos que en mayor medida consideran que el fraude está muy extendido son las personas sin estudios o con estudios primarios, las nacidas en el Estado español pero fuera de la CAPV y las personas de nacionalidad española.

3.3.14. Escaso peso de las prestaciones asistenciales de ámbito estatal y mantenimiento del gasto en políticas activas de empleo

Cabe realizar, finalmente, un breve análisis sobre el impacto económico de las prestaciones asistenciales por desempleo, gestionadas y determinadas a nivel estatal. El primer dato que cabe poner de manifiesto es el muy escaso peso que estas prestaciones tienen entre la población demandante de empleo desempleada inscrita en Lanbide. Como se recoge en la tabla siguiente, el 78% (80% entre los hombres y 77% entre las mujeres) de estas personas no acceden a ninguna prestación económica. El 17% accede a la RGI y apenas el 4% accede a prestaciones o subsidios del sistema de empleo estatal.

Tabla 41. Indicadores relativos a la población demandante de empleo desempleada inscrita en Lanbide (2017)

	Hombre		Mujer		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	51.262	44,0	65.593	56,0	116.855	100
Sin Prestación	41.277	80,5	50.701	77,3	91.978	78,7
RGI+Prestaciones + subsidios	116	0,2	175	0,3	298	0,3
Solo RGI	8.775	17,1	11.695	17,8	20.470	17,5
Solo desempleo o subsidios	1.094	2,1	3.022	4,6	4.201	3,6

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por Gabinete Técnico de Lanbide

La conclusión es parecida si se analiza el peso que las diferentes fuentes de ingresos tienen entre la población vasca en situación de pobreza. De acuerdo a los datos de la EPVS para 2016, la RGI es la principal fuente de ingresos de esta población, ya que aporta el 38% de sus ingresos. Le siguen los ingresos propios (fundamentalmente, por trabajo), que representan el 31% de esos ingresos. Las prestaciones por desempleo representan apenas el 10% de los ingresos de estas familias, algo más que el sistema de pensiones y las ayudas interfamiliares.

Tabla 42. Distribución en % de los ingresos de la población en situación de pobreza por tipo de ingresos

Tipo de ingresos	%
Ingresos propios	31,6
Protección general: jubilación, invalidez y viudedad	8,8
Desempleo y otros	9,8
RGI/AES PCV	38,3
Otras ayudas sociales	1,9
Transferencias entre la sociedad	9,7

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Todo ello se traduce en un gasto en prestaciones por desempleo de carácter contributivo muy reducido en Euskadi, tanto si se compara con el conjunto del Estado como con el resto de los países de la UE. El gasto en servicios de atención directa –realizado fundamentalmente por las administraciones locales y autonómicas vascas– en Euskadi asciende a 558 euros por persona desempleada, en la línea del gasto de la UE15. El gasto en prestaciones por desempleo ligadas a condición de recursos es sin embargo en la CAPV de 962 euros por persona desempleada, frente a los 1.362 euros en el conjunto del Estado español y 2.1884 en la UE15. Cabe pensar que, en buena parte, el menor gasto realizado por el sistema estatal en la CAPV es compensado por el gasto en RGI, debido a las normas estatales que impiden, hasta ahora al menos, compatibilizar determinadas prestaciones estatales de carácter asistencial con la percepción de la RGI.

Tabla 43. Gasto por persona desempleada en servicios y prestaciones por desempleo de carácter selectivo en diversos ámbitos territoriales

	Tipo de gasto	Gasto por persona desempleada
Euskadi	Efectivo bajo condición de recursos	962
	Servicios	558
España	Efectivo bajo condición de recursos	1.362
	Servicios	210
UE15	Efectivo bajo condición de recursos	2.184
	Servicios	647
UE28	Efectivo bajo condición de recursos	1.651
	Servicios	491

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas de la Protección Social de EUSTAT y Sistema de Cuentas Integradas de Protección Social (SEEPROS) de EUROSTAT.

Desde el punto de vista evolutivo, cabe destacar por otra parte una cierta reducción en el gasto destinado a los servicios de atención directa para personas desempleadas. En ese sentido, de acuerdo a la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT, el gasto en servicios de atención directa prestados por las administraciones públicas vascas pasó de 46 millones de euros en 2006 a 111 en 2011, para descender en 2014 a 94 millones de euros. Esa reducción en los fondos destinados a las políticas activas de empleo coincide con la reducción en los fondos destinados a la financiación de las empresas de inserción, que se reduce entre 2010 y 2016 en un 20%, pasando de 10,2 millones de euros a 8,2 (Álvarez de Eulate, 2017⁴⁰).

⁴⁰ El artículo de Álvarez de Eulate señala, además, que por cada puesto de trabajo creado en las empresas de inserción retornan a la administración en torno a 7.551 euros, el 50% del gasto total que representan el mantenimiento de cada puesto de trabajo en estas empresas. El estudio añade que, frente a un gasto medio por perceptor de RGI cercano a los 12.000 euros, el ahorro que supone el acceso a una empresa de inserción, frente a la percepción de la RGI, es de 4.543 euros.

4. LA VISIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES: DEFINICIÓN DEL CONTEXTO, NECESIDADES Y CRITERIOS DE INTERVENCIÓN

4.1. Introducción

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, para la realización de este diagnóstico se ha querido contar también con la opinión de las personas y entidades que intervienen en el ámbito de las políticas de inclusión. Para ello, en el marco del proceso de evaluación del III Plan de Inclusión y elaboración del IV Plan, se elaboró un cuestionario *on line* –con nueve preguntas centradas en la evaluación del III Plan y otras tantas respecto a las características y el contexto de aplicación del IV Plan– que se remitió a las entidades que forman parte de los siguientes órganos consultivos o de representación:

- La Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, de la que forman parte el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los ayuntamientos de Sestao, Elburgo y Eibar, en representación de la Asociación de Municipios Vascos EUDEL. Corresponde a esta Comisión detectar y analizar las necesidades básicas de las personas en situación o riesgo de exclusión, con el fin de proponer las líneas de actuación que deberían desarrollarse para hacerles frente, así como elaborar la propuesta de Plan Vasco para la Inclusión Social.
- La Mesa de Dialogo Civil, que se constituye como el máximo órgano de carácter consultivo y de participación institucional del Tercer sector de acción social en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del que forman parte diversas redes y federaciones de entidades del Tercer Sector⁴¹.

⁴¹ De acuerdo al Anexo al Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, las catorce redes y federaciones del tercer sector de acción social que participan en la Mesa de Diálogo Civil son las siguientes:

- CONGDE (Coordinadora de ONGs para el Desarrollo de Euskadi).
- EAPN Euskadi (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi).
- Elkartean (Confederación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física del País Vasco).
- FEDEAFES (Federación de Euskadi de asociaciones de familiares y personas con enfermedad mental).
- FEDERPEN (Federación Territorial de Asociaciones Provinciales de Pensionistas y Jubilados de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia).
- FEVAS (Federación Vasca de Asociaciones a Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual).
- Hirekin (Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención Social de Euskadi).
- Harresiak Apurtuz (Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes).
- Hirukide (Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi).
- Lares Euskadi (Asociación Vasca de Residencias y Servicios de Atención a los Mayores – Sector Solidario)
- ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles).
- REAS Euskadi (Red de Economía Alternativa y Solidaria).
- EHLABE (Asociación de Entidades de Trabajo Protegido de Euskadi).
- Gizatea (Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco).

- El Consejo Vasco de Inclusión Social, como órgano de carácter consultivo y de participación, y en el que están representados el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos, así como las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las de personas usuarias, las del tercer sector de acción social que intervienen en materia de inclusión y las de profesionales que trabajan en el campo de la inclusión social.

El cuestionario fue finalmente cumplimentado por las siguientes personas y entidades:

Nombre	Entidad	Cargo
Alfonso López Martínez	EAPN EUSKADI	Director
Alfredo	Sartu	Gestión
Ana Belén Villa Arrien / Ernesto Notario Ajuria	Colegio Oficial de Trabajo Social de Bizkaia	Presidenta del colegio Trabajo social Bizkaia (COTSB) / Representante de los Colegios de Trabajo Social de la CAV en el Consejo Vasco de Inclusión Social
Ana García / Silvia Sánchez Miguel	Hernaniko Udala	Gizarte langilea
Ana Osuna	FEKOOR	Técnica
Ana Sofia Telletxea Bustinza	Cáritas Bizkaia	Responsable Dpto. análisis y desarrollo
Begoña Moraza Berasategui / Amparo Maiztegui Alday	Instituto Foral de Bienestar Social	Coordinadora de Programa Sectoriales / Subdirectora Técnica Área Intervención Social
Carlos Askunze Elizaga	REAS Euskadi. Red de Economía Alternativa y Solidaria	Coordinador
Carlos Pereda	CONFEBASK	Heziketa eta lan teknikaria
Dorleta Goiburu	EUDEL	Técnica
Elsa Fuente	UNICEF Comité País Vasco	Coordinadora
Francisco Javier Leturia Arrazola	Departamento Política Social. Diputación Foral de Gipuzkoa	Jefe de Servicio
Gorka Errasti	Ayuntamiento de Eibar	Concejal
Gotzon Villaño	Colegio Trabajo Social Araba	Presidente
Iñigo Vidaurrezaga Vidal	HIREKIN	Gerente
Itziar Ibarra Hernandez	Instituto Tutelar de Bizkaia	
Jose Antonio de la Rica Giménez	Departamento de Salud / Osakidetza	Coordinador sociosanitario / Jefe de servicio
Jose Manuel Odriozola Azurmendi	EUSKO FEDERPEN	Presidente
Jose Manuel Palacios Navarro	Departamento de Educación. Gobierno Vasco	Responsable de Innovación Pedagógica
Josu Gerediaga Egurrola	Dirección de Juventud. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco	Técnico de juventud
Koro Amunarriz Aranguren y Ernesto Notario Ajuria	Colegio Oficial de Trabajo Social de Gipuzkoa y representante de los colegios de Trabajo Social de la CAV en el Consejo Vasco de Inclusión Social (respectivamente)	Presidenta y Representante en el Consejo Vasco de Inclusión (respectivamente)
Larraitz	Eusko Jaurlaritza	Técnica de prospección
Mª José Cano	FEDEAFES	Gerente
Manu Moreno	EAPN EUSKADI	Presidente
María Jesús Sánchez	Dirección de Política Familiar y Diversidad. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. GV.	Técnico de Inmigración (Área Consejo Pueblo Gitano)
Maribel Ballesteros	UGT-EUSKADI	Sección de acción sindical e

		institucional
Mariel Quera	Asociación Sartu	
Mario Yoldi	Dirección de Planificación y Procesos Operativos Vivienda. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco.	Director
Mikel Malkorra	ELKARTEAN. Confederación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de la CAPV	Presidente
Natxo Ruiz	Eusko Jaurlaritza. Enpleguko eta Gizarte Politiketako Saila. Aniztasun arloa	Inmigrazio teknikaria
Pablo Moratalla	EHLABE	Coordinador
Pablo Núñez	KL Katea Legaia	Dirección
Rikardo Lamadrid Intxaurreaga	Lanbide Heziketako Sailburuordetza. Eusko jaurlaritza.	Teknologia eta ikaskuntza aurreratu zuzendaria
Valeria García-Landarte	FEVAS	Directora

A todas ellas se les plantearon una serie de preguntas en relación al escenario socioeconómico y político en el que se desarrollará el Plan; a las necesidades, ámbitos de actuación y colectivos de atención prioritaria que deba abordar el Plan; a la naturaleza, los principios y las orientaciones básicas del Plan y, finalmente, a los objetivos y actuaciones que habría de contemplar.

Como se ha indicado en el informe de evaluación, cabe realizar las siguientes consideraciones en relación a las opiniones y valoraciones recogidas en el cuestionario:

- por una parte, aunque las 35 personas y/o entidades que finalmente han respondido al cuestionario no representan estadística o institucionalmente hablando al conjunto de las entidades que trabajan en el ámbito de la inclusión social, sus opiniones sí permiten recoger la visión que una parte del sector tiene sobre las necesidades respecto a las que se debe intervenir. En ese sentido, con el cuestionario no se ha buscado recoger la opinión de una muestra estadísticamente significativa de las personas que intervienen en el sector, algo por otra parte imposible, sino pulsar la opinión de los agentes más representativos, así como ofrecer a todas las entidades involucradas un canal de participación y de expresión de sus opiniones en este proceso de evaluación y planificación.
- En relación a esa cuestión, cabe añadir que los 35 cuestionarios cumplimentados representan en torno al 50% del total de cuestionarios remitidos. De los 35 cuestionarios recibidos 15 corresponden a personas que trabajan en entidades públicas, otros 15 a entidades y redes del Tercer Sector y cinco a entidades de otro tipo, como sindicatos, asociaciones patronales y colegios profesionales.
- Cada entidad ha determinado la persona responsable de la cumplimentación del cuestionario.
- A la hora de analizar los resultados, los datos y opiniones se presentan de forma agregada, sin diferenciar entre el tipo de entidad –pública o privada– o el órgano representativo –Mesa de Diálogo Civil, Consejo Vasco de Inclusión, Consejo Interinstitucional o Departamental de Inclusión...– en el que cada persona o entidad participa.

Los siguientes epígrafes analizan la respuesta que se ha dado a las preguntas del cuestionario por parte de los agentes consultados. Se analizan en primer lugar las respuestas relativas al contexto socioeconómico y político en el que se debe desarrollar el Plan y, en segundo lugar, las necesida-

des, ámbitos de actuación y colectivos de atención prioritaria identificados por los agentes. Se analiza finalmente la visión de los agentes sobre la naturaleza, los principios y las orientaciones básicas del Plan y, finalmente, las propuestas de objetivos y actuaciones que se han podido recoger.

4.2. La visión de los agentes implicados en el desarrollo de las políticas de inclusión en la CAPV

4.2.1. Contexto socioeconómico y político: elementos facilitadores y limitadores de las políticas de inclusión social

La primera de las cuestiones que se plantearon a los agentes sociales se refiere a los elementos que definen el escenario demográfico, social, económico y político sobre el que deberán aplicarse durante los próximos años las políticas para la inclusión social en Euskadi. Agrupadas, las cuestiones que se han señalado como más significativas son las siguientes:

- Aumento de las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión social.
- Dualización laboral, precarización del mercado de trabajo y menor capacidad de inclusión social de buena parte de los empleos que el mercado de trabajo crea en la actualidad.
- Aspectos demográficos: envejecimiento de la población y mantenimiento de los flujos de inmigración.
- Dificultades de acceso a la vivienda de las personas en situación o riesgo de exclusión, e influencia de las carencias relacionadas con la vivienda en los procesos de exclusión
- Importancia de los determinantes sociales de la salud y dificultades para la articulación de la coordinación sociosanitaria, especialmente en lo que se refiere a las personas en situación de exclusión social con problemas de salud mental.

Junto a estos elementos del contexto, se han señalado también por parte de las personas encuestadas otros elementos más claramente relacionados con la orientación que ha de tener el Plan y las actuaciones previstas en él:

- Refuerzo de la dimensión comunitaria de las actuaciones contempladas en el Plan y de la participación de las personas afectadas en el diseño de las políticas.
- Establecimiento de acuerdos y de consensos reales de cara a la elaboración del Plan, que permitan una mayor estabilidad de las actuaciones.
- Mejora de la coordinación entre los agentes.

También se preguntó a los agentes sociales en relación a los factores del contexto que pueden favorecer los procesos de inclusión social. Los aspectos que se han señalado con mayor frecuencia son los siguientes:

- Efectos positivos de la recuperación económica sobre la creación de empleo y los recursos destinados a las políticas para la inclusión.

- Desarrollo normativo suficientemente sólido en la CAPV en el ámbito de las políticas para la inclusión social.
- Existencia de un consenso ciudadano relativamente amplio y de una elevada sensibilidad social entre la ciudadanía vasca en relación a las políticas para la inclusión social.
- Consolidación de las principales herramientas de las políticas para la inclusión social y, especialmente, de la RGI.
- Elevado nivel de cualificación y *saber hacer* acumulado del Tercer Sector de intervención social en el ámbito de la inclusión.
- Existencia de una cultura de colaboración y de diálogo entre los agentes sociales y políticos que intervienen en el ámbito de la inclusión social.
- Avances tecnológicos, en la medida en que pueden facilitar el acceso a la formación y al mercado de trabajo.

En sentido contrario, los elementos del contexto que se considera con mayor frecuencia que pueden influir negativamente en las situaciones de exclusión y en las políticas en este ámbito son los siguientes:

- La precarización del empleo y el crecimiento de la figura de los ‘trabajadores pobres’, que cuestionan la centralidad del empleo ordinario como elemento básico de protección frente a la pobreza e inclusión social. Frente a ese deterioro de la capacidad inclusiva del empleo, algunas personas alertan también sobre el excesivo énfasis que en ocasiones se da al acceso al empleo como única forma de inclusión social.
- El mantenimiento de las restricciones presupuestarias en el ámbito de las políticas para la inclusión social.
- Los riesgos asociados a la reforma de la Renta de Garantía de Ingresos, que pueden implicar un retroceso en los derechos de las personas afectadas y/o reactivar conceptos como el de contraprestación, etc.
- Los riesgos asociados a la automatización, en especial en lo que se refiere a la demanda de empleo de las personas con bajo nivel de cualificación.
- El cortoplacismo y la búsqueda de resultados excesivamente rápidos en los procesos de intervención social, y la falta de interés por la articulación de medidas en clave preventiva. En el mismo sentido, la dificultad de sostener procesos de cambio o consolidación más duraderos que requieren de mayores plazos o el acompañamiento a personas que precisen mayores recursos por diferentes motivos (con menos probabilidades de inclusión, mayores dificultades, etc.).
- Las dificultades asociadas a la estructuración competencial de las políticas para la inclusión social y para la coordinación entre todos los agentes, de forma que se garantice la transversalidad e integralidad de las políticas para la inclusión social.
- La ruptura del consenso social en relación a las políticas para la inclusión social, el aumento de los prejuicios y estereotipos, y la extensión de determinados comportamientos insolidarios en la sociedad, junto a la atonía y la escasa movilización social.

- El analfabetismo digital y la brecha digital que genera exclusión, incluso, a la hora de acceder a los programas y prestaciones para la inclusión social.
- La falta de innovación y el encorsetamiento en el diseño de las políticas sociales.

4.2.2. Principales necesidades, ámbitos de actuación y colectivos de atención prioritaria

Como se señala más adelante, las personas consultadas consideran de forma muy mayoritaria que el Plan Vasco de Inclusión Activa debe mantener, como los anteriores, su carácter transversal, interdepartamental y multidimensional. En todo caso, si se les plantea en qué ámbitos o dimensiones debería focalizarse el Plan, muestran un alto grado de acuerdo a la hora de optar por tres ámbitos concretos: el empleo, la garantía de ingresos y los servicios sociales. Así, cuando se plantea a las personas consultadas que elijan únicamente tres ámbitos de intervención en los que debería centrarse el Plan, el 81%, el 74% y el 66% de las personas consultadas señalan, respectivamente, estos tres ámbitos de intervención.

En todo caso, de acuerdo a los datos de la tabla, hay al menos otros cinco ámbitos de intervención que un porcentaje importante de las personas consultadas –entre el 48% y el 55%– consideran que deben ser objeto de atención preferente del Plan: la formación, la perspectiva de género y/o la igualdad entre mujeres y hombres, la salud, la participación ciudadana y del Tercer Sector, y la vivienda. Finalmente, se citan con menor frecuencia otros aspectos, como la perspectiva intergeneracional, las cuestiones relacionadas con la percepción y la legitimidad social, la modificación del marco competencial o la gestión del conocimiento y la mejora de las prácticas profesionales.

Tabla 44. Ámbitos o ejes de focalización del Plan

	Elementos elegidos	Porcentaje respecto al total
Empleo	22	81,48%
Garantía de ingresos	20	74,07%
Servicios Sociales	18	66,67%
Formación	15	55,56%
Perspectiva de género	14	51,85%
Salud	14	51,85%
Participación ciudadana y del Tercer Sector	13	48,15%
Vivienda	13	48,15%
Perspectiva intergeneracional	10	37,04%
Percepción y legitimidad social	9	33,33%
Relaciones y participación social	9	33,33%
Marco competencial	7	25,93%
Gestión del conocimiento y mejora de las prácticas profesionales	4	14,81%

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales

Al margen de la prioridad dada a cada uno de estos ámbitos, se solicitó también a las personas consultadas que señalaran, para cada uno de ellos, las necesidades que se consideran más prioritarias.

rias. La tabla siguiente recoge las aportaciones más significativas en cada uno de los ámbitos señalados:

Tabla 45. Resumen de necesidades / propuestas por ámbitos de intervención

	Resumen de necesidades y propuestas
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Abordar los procesos de exclusión y o riesgo también de quienes están trabajando. Cada vez es mayor el número de personas excluidas que tienen empleo - Mejorar las tasas de empleo de personas con discapacidad y de personas con enfermedad mental. - Priorizar el empleo en entorno laboral abierto, accesible e inclusivo frente al empleo protegido como sucede actualmente. - Fomentar creación de empresas de inserción, - Arbitrar medidas concretas para la formación y capacitación de empleo de aquellas personas que se encuentran en riesgo o situación de exclusión. - Intermediar en el mercado de trabajo para favorecer oportunidades de inserción en el mercado laboral (tanto protegido como normalizado). - Elaborar itinerarios de inclusión laboral: Diagnóstico, Plan de capacitación de acuerdo a las competencias, acompañamiento en el empleo en coordinación con el Sistema Vasco de Servicios Sociales - Priorizar a personas con hijos/as a cargo menores de 18 años. - Avanzar en conciliación laboral y familiar desde un enfoque de derechos de infancia. - Desarrollar programas para la generación empleo calidad. - Mejorar los servicios Empleabilidad para colectivos con mayores necesidades de empleabilidad. - Mejorar la estabilidad de los centros colaboradores de Lanbide - Fomentar el abordaje desde planes locales bien coordinados con SSB y SS de secundaria.
Garantía de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar la RGI y mejorarla, como herramienta necesaria para la inclusión. - Implementar propuestas de mejora en el cambio normativo de aplicación de la RGI atendiendo a las y los profesionales de servicios sociales que detectan las dificultades en el acceso, tramitación o gestión de mantenimiento de la RGI. - Reducir las dificultades de coordinación con los y las profesionales de Lanbide. - Avanzar hacia prestaciones universales por hijo/a menos de edad a cargo que puedan ser complementadas con prestaciones económicas específicas para las familias en situación de pobreza o exclusión. - Realizar un debate profundo sobre si garantía de ingresos es igual a garantía de cubrir necesidades, o por el contrario hay que priorizar aspectos diferentes a la mera percepción de rentas - Abordar y atender adecuadamente las situaciones específicas de: personas refugiadas, jóvenes (18-23), familias, pobreza infantil, mujeres monomarentales, inmigración...
Servicios Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar recursos y prestaciones que apuesten por la promoción de los proyectos de vida independiente frente a la institucionalización. - Desarrollar la figura del referente de caso, con vocación de intervención a pie de calle - Aplicar el decreto de cartera servicios sociales: organización y ordenación de servicios, con dotación de recursos humanos y económicos - Enfocar desde lo local el desarrollo de los servicios sociales - Definir bien, diseñar e implantar herramienta de valoración de la desprotección, - Avanzar a un modelo de atención que no separe las diferentes contingencias e integre a la persona desde la ACP. - Avanzar en la intervención y conexión de las diferentes contingencias: p.e. infancia en exclusión y riesgo, personas mayores en exclusión y/o desprotección - Fomentar la inclusión social mediante la activación desde los Servicios Sociales para favorecer la integración social.
Formación	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar las adaptaciones oportunas de la formación a las diferentes situaciones de las personas con más dificultades de inclusión. - Capacitar de acuerdo a competencias y necesidades del mercado - Apoyar formación para el autoempleo - Desarrollar programas específicos de formación, teniendo en cuenta las especiales necesidades de los colectivos con discapacidad (adaptaciones, etc.) - Fomentar aprendizaje a lo largo de la vida y la educación de adultos - Garantizar capacitación de jóvenes (también de los sistemas de protección y de servicios sociales)

Tabla 45. Resumen de necesidades / propuestas por ámbitos de intervención

	Resumen de necesidades y propuestas
	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar la capacitación en competencias lingüísticas y tecnológicas
Perspectiva de género	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar las diferentes realidades y situaciones entre hombres y mujeres y plantear estrategias de intervención diferenciadas. - Garantizar la igualdad de género, teniendo en consideración la doble discriminación que sufren las mujeres en muchos ámbitos. - Incorporar de manera transversal en todas las acciones del plan la perspectiva de género, lo que significa cambiar la mirada para la intervención y marcar las prioridades. - Apoyar los planes de conciliación y corresponsabilidad - Desarrollar una política específica para mujeres en desprotección. - Favorecer la presencia de mujeres en ámbitos donde estén sub-representadas.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo del ámbito sociosanitario, sobre todo para colectivos como el trastorno mental grave, adicciones, personas mayores, pluri patológicos - Garantizar la atención de salud a todas las personas, independientemente de su situación administrativa. Garantizar en la práctica el acceso a la atención sanitaria universal en Euskadi - Potenciar una intervención sociosanitaria descentralizada, próxima a los diferentes colectivos, flexible y adaptada a cada realidad y con una vocación de trabajo en equipo y valor de la interdisciplinariedad - La coordinación sociosanitaria debe focalizarse en los ámbitos de la salud mental y adicciones en los que falta mucho camino por recorrer. Las problemáticas de adicciones y de salud mental no están abordadas adecuadamente desde el espacio sociosanitario y se elude la respuesta a nivel relacional y social. - Abordar y mejorar las situaciones de salud mental en las personas en exclusión /riesgo, violencia machista, y discapacidad.
Participación ciudadana y del Tercer Sector	<ul style="list-style-type: none"> - Generar dinámicas participativas en las que las personas y su voz se tengan en cuenta (sobre todo las personas vulnerables y sus familias). - Potenciar la participación real y efectiva del Tercer Sector Social, especialmente del que tiene carácter singular, en los términos de la Ley del Tercer Sector Social, - Incorporar a las redes existentes y entidades del tercer sector colaboradoras de la iniciativa pública en el procedimiento de intervención así como en la conceptualización, definición y desarrollo del nuevo Plan Vasco de Inclusión
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Generar recursos innovadores en materia de vivienda para impulsar proyectos de vida independiente. - Intermediar en el precio del alquiler y medidas de apoyo para personas que se encuentran en riesgo de pérdida de vivienda social. - Mejorar el control del empadronamiento no solo a través de medidas de fiscalización policial para verificar residencia efectiva sino mediante el control de la venta fraudulenta de falsos empadronamientos. - Desarrollar estrategias para erradicar el sinhogarismo. - Establecer programas de seguimiento para mantenimiento de vivienda, de convivencia vecinal,.... - Evitar la ubicación y concentración territorial de los colectivos con mayores dificultades en zonas concretas. - Desarrollar acciones de vivienda orientadas a la favorecer la emancipación de los jóvenes entre los 20 y 25 años
Perspectiva intergeneracional	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de acciones que eviten que la soledad de las personas mayores contribuya y genere dinámicas de riesgo de exclusión. - Evitar el riesgo de exclusión social debido a la vulnerabilidad de colectivos fuera del mercado laboral: infancia/juventud y tercera edad
Percepción, legitimidad social y participación	<ul style="list-style-type: none"> - Combatir la generación de prejuicios y evitar la estigmatización hacia los colectivos más vulnerables en riesgo de exclusión. Necesidad de un rearme y debate social al respecto. - Visibilizar a los colectivos, haciéndoles partícipes e integrantes en la comunidad y luchar contra el estigma. - Fomentar grupos de participación en los barrios, pueblos - Comunicar mejor el modelo y conseguir concienciar a la ciudadanía que los servicios sociales están en el mismo plano que la sanidad y educación - Potenciar otras formas de la participación social como elemento de inclusión al margen del

Tabla 45. Resumen de necesidades / propuestas por ámbitos de intervención

	Resumen de necesidades y propuestas
	empleo. - Mantener las comisiones y foros de participación ciudadana - Promover la participación de personas y grupos en la comunidad, en la sensibilización implicación social en la toma de decisiones.
Marco competencial	- Desarrollar la cartera de servicios sociales. Análisis de colisiones competenciales - Acordar un itinerario integral centrado en la persona, con la metodología de calidad de vida en el que operen los diferentes niveles administrativos poniendo a disposición marcha recursos tanto humanos como materiales, estableciendo el/ la referente de caso. - Elaborar y aplicar protocolos de colaboración interadministrativo - Liderazgo de la intervención desde la responsabilidad pública
Gestión del conocimiento	- Realización de investigaciones cualitativas de innovación social y buenas prácticas. - Establecer un sistema y prácticas que permitan capacitar a profesionales y políticos.

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales.

Finalmente, en lo que se refiere a los colectivos en los que debe centrarse el Plan, la siguiente tabla recoge los colectivos que se han citado con mayor frecuencia, así como las razones aducidas para esa focalización (cuando se han señalado). El colectivo que más personas han citado es, de forma genérica, el de las personas en situación más extrema de exclusión, seguidas de las personas con discapacidad, los colectivos estructuralmente alejados del mercado de trabajo, las mujeres a cargo de familias monoparentales, y los menores que pertenecen a familias en situación de exclusión social.

Tabla 46. Colectivos de atención preferente

Colectivo	Razones que explican la necesidad de orientar el Plan a esos colectivos
Personas en situación de exclusión social (preferentemente aquellas en situación de exclusión más severa)	- Porque son las personas más vulnerables y hay escasez de recursos que promuevan los procesos de inclusión integral de las mismas - Porque son las que más necesitan de un apoyo integral y de estrategias múltiples (no sólo laborales) para su inclusión y el reconocimiento de sus derechos. - Porque cada vez se están generando mayores desigualdades territoriales, concentrando en determinados espacios urbanos y rurales a sectores de población en situación o riesgo de exclusión social. - Por la multiproblemática que presentan, considerando necesario respuestas integrales con la participación real de los sistemas (principalmente, Servicios Sociales, Empleo y Salud).
Personas con discapacidad	- Por la acreditada situación de exclusión social, y por la insuficiencia de recursos de carácter inclusivo. - Porque en el anterior Plan, a pesar de estar mencionados de una manera aunque sea general, no han sido desarrollados ni dotados
Colectivos varios en situación de desventaja en relación al empleo	- Personas extranjeras con dificultades de acceso al empleo (por irregularidad, dificultades idiomáticas, etc.) - Personas estructural o permanentemente alejadas del mercado de trabajo - Personas jóvenes sin formación - Parados de larga duración - Desempleadas mayores de 50-55 años
Menores pertenecientes a familias en situación o riesgo de exclusión social	- Los niños/as y adolescentes son aprox el 16% de la población en Euskadi y en ellos está el presente y futuro de nuestra sociedad. Sus oportunidades y sus condiciones de vida están muy determinadas por el estatus socioeconómico

Tabla 46. Colectivos de atención preferente

Colectivo	Razones que explican la necesidad de orientar el Plan a esos colectivos
	de sus familias. Las actuales políticas de protección social están especialmente orientadas a la población adulta y mayor y debamos poner el foco también en la infancia y adolescencia
Personas mayores dependientes	
Personas con trastornos mentales	
Mujeres que encabezan familias monoparentales	
Trabajadores/as pobres	
Personas sin vivienda o con vivienda precaria	

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales.

También se solicitó a las personas consultadas que expresaran su opinión en relación a las fortalezas y debilidades que caracterizan a los diferentes agentes públicos que intervienen en el ámbito de la exclusión social. La siguiente tabla recoge un resumen de las aportaciones realizadas en relación a las fortalezas de los diferentes agentes:

Tabla 47. Fortalezas de los agentes implicados en las políticas de inclusión

Agentes	Fortalezas
Gobierno Vasco: Dpto. Empleo y Políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de liderazgo, impulso, motivación. - Integrador y con una visión amplia. Capacidad de coordinar las responsabilidades de Empleo, Servicios Sociales, Garantía de Ingresos e inclusión - Bagaje. Años de experiencia. Conocimiento realidad. - Capacidad desarrollo normativo - Competencias - Manejo de datos y diagnósticos - Presupuesto
Gobierno Vasco: otros departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de promover la inclusión desde un punto de vista multidimensional. - Capacidad y recursos para desarrollar actuaciones concretas en gran cantidad de campos. - Marco normativo definido y modelo de gestión de una sola administración y competencia. - Interrelación - Experiencia, análisis y recursos
Diputaciones Forales	<ul style="list-style-type: none"> - Prestadores de servicios con capacidad ejecutiva. - Aportan recursos y experiencia para la inclusión (señalado 3 veces) - Bagaje, experiencia y conocimiento. - Apuesta por el acercamiento a la ciudadanía. - Amplia cobertura territorial - Vinculación cercana con las entidades del Tercer Sector - Capacidad normativa. - Cuentan con herramientas para la valoración de la exclusión - Capacidad de coordinación territorial.
Ayuntamientos/mancomunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Cercanía a la ciudadanía y comunidad - Conocimiento cercano de la realidad - Posibilidad de desarrollar acompañamientos de carácter individualizado - Implicación - Experiencia
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad y cauces para reivindicar empleo de calidad que mejore la inclusión

Tabla 47. Fortalezas de los agentes implicados en las políticas de inclusión

Agentes	Fortalezas
	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento del mercado laboral y del mundo del empleo. - Capacidad de comprometerse con la inclusión y ser partícipe de ella. - Presencia en el Consejo asesor de Lanbide. - Posibilidad de potenciación de empleo protegido.
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de comprometerse con la inclusión y ser partícipe de ella. - Responsabilidad social corporativa como herramienta. - Capacidad de generar empleo y de contribuir con su fiscalidad al mantenimiento de los presupuestos sociales. - Posibilidad de potenciación de empleo protegido y de contratar a personas con dificultades en el empleo. - Dinamismo
Entidades del Tercer Sector	<ul style="list-style-type: none"> - Entidades de referencia en el conocimiento de las necesidades sociales de los diferentes colectivos - Experiencia en trabajo en red, conocimiento, profesionalidad, implicación - Iniciativas innovadoras (economía solidaria, redes comunitarias, empresas de inserción, etc.) - Creatividad y cercanía - Aportación del voluntariado en aquellas entidades que lo gestionan. - Cercanía. Capilaridad. Participación ciudadana. - Saber hacer, trabajo personalizado, implantación social y territorial, - Mayor agilidad en trámites y procedimientos - Intervención en áreas diversas
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para incidir en la percepción social. Potencialidad en la creación de un estado de opinión favorable.
Otros (especificar)	<ul style="list-style-type: none"> - Población en general como sujetos activos

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales.

En lo que se refiere a las debilidades que se atribuyen a los diferentes agentes, recogidas en la siguiente tabla, se destacan –entre muchas otras– la necesidad de ejercer un mayor liderazgo, en lo que se refiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, la visión excesivamente idiosincrática, en lo que se refiere a las Diputaciones, y la ausencia de recursos económicos, en lo que se refiere a los Ayuntamientos. Se señala además, en lo que se refiere a los sindicatos, la escasa disposición para la defensa de los colectivos que no forman parte de su colectivo de referencia habitual, la escasa sensibilidad social de las empresas y, en relación al Tercer Sector, la insuficiencia de recursos que compromete su estabilidad, así como su dependencia institucional y el conflicto de intereses que en ocasiones se deriva de ello.

Tabla 48. Debilidades de los agentes implicados en las políticas de inclusión

Agentes	Fortalezas
Gobierno Vasco: Dpto. Empleo y Políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de que lidere más las políticas, sistemas y servicios de país. - Deshumanización, lejanía de la ciudadanía y los dinamisos vitales de exclusión, rigidez. - Dificultad en conciliar diferentes intereses y para coordinar en un modelo de plurigobernanza. - Escasa disposición a la hora de facilitar la participación del Tercer Sector. - Escasa capacidad ejecutiva. - Falta de continuidad en los recursos. - Ausencia de marcos y estrategias claras e integrales. - Dificultades para desarrollo normativos concretos derivados de las limitaciones presupuestarias. Recortes presupuestarios.

Tabla 48. Debilidades de los agentes implicados en las políticas de inclusión

Agentes	Fortalezas
	<ul style="list-style-type: none"> - Lentitud y vulnerabilidad ante la opinión pública.
Gobierno Vasco: otros departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Sectorización, dificultades reales para la transversalidad. - Escasa disposición a trabajar desde el punto de vista de las necesidades de las personas en situación o riesgo de exclusión y peligro de que las actuaciones queden focalizadas solamente en servicios sociales - Falta de coordinación. - Falta de voluntad de promover la inclusión por desconocimiento o falta de compromiso con ella. - Lentitud y vulnerabilidad ante la opinión pública
Diputaciones Forales	<ul style="list-style-type: none"> - Dispersión, desigualdad y falta de armonización: desarrollo en una misma Comunidad de tres políticas diferentes - Descoordinación. - Localismo. Excesivamente idiosincráticas territorialmente en sus actuaciones - Dificultad en promover la transversalidad de la inclusión - Escasa implicación en la gestión de recursos públicos y, por tanto, mediatizados por los criterios del tercer sector. - Escasez de recursos humanos y económicos para emprender el desarrollo de la cartera de Servicios Sociales - Lentitud y vulnerabilidad ante la opinión pública - Rigidez
Ayuntamientos/mancomunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos. Presupuestos insuficientes. - Fraccionamiento, trabajo en paralelo y descoordinado. - Dirección técnica ejercida por cargos políticos. - Dificultad en promover la transversalidad de la inclusión.
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> - Anteposición de otras prioridades a la inclusión. No representan intereses de las personas en exclusión o riesgo - No representar a colectivos no sindicados (personas autónomas en precario, desempleadas, etc.) - Escasez del conocimiento específico en el ámbito de exclusión - No se cuenta apenas con ellos desde las administraciones - Sesgo reivindicativo y no propositivo
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Poca sensibilidad y compromiso con los colectivos vulnerables. Ausencia de sentimiento de ser un agente implicado en la inclusión. - Buscar el beneficio empresarial, en muchos casos nula visión social. - Escasa apuesta por el empleo protegido.
Entidades del Tercer Sector	<ul style="list-style-type: none"> - Escasez de recursos y estabilidad. - Riesgo de privatización y conflictos de intereses sin resolver: Entidades privadas que gestionan recursos públicos basados en derechos subjetivos. - Participación en la regulación de centros y servicios desde idearios particulares. - Descoordinación. Atomización, excesiva especialización - Dificultad para participar en el desarrollo normativo, no sólo ser reconocido realmente como interlocutor. - La conciliación de diferentes intereses de diferentes colectivos. - Falta de conocimiento sobre el funcionamiento de la Administración. - Escaso reconocimiento, dependencia y desapego social. - Falta de innovación.
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Perspectiva sensacionalista y alarmista. A menudo generan la alarma social y estigmatización de la población objeto de las políticas de inclusión. - Excesivo enfoque político y poca pedagogía. - Anteposición de los intereses económicos. Son un negocio y representa intereses en ocasiones opuestos a la sensibilización social. Vende más la información sesgada, los prejuicios, la simplificación o el amarillismo en los servicios sociales frente a la compleja y diversa realidad social. - Poca conocimiento y contacto con la realidad social.

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales.

4.2.3. Naturaleza del plan, principios y orientaciones básicas

En lo que se refiere a los principios, enfoques o criterios conceptuales que han de regir el Plan, se propuso a las personas que participaron en la encuesta una lista de principios genéricos, pidiéndoles que seleccionaran aquellos que les parecieran más pertinentes o importantes. Como se observa en la tabla siguiente, la atención centrada en la persona es el principio o criterio que más personas señalaron (el 80%), seguido de la universalidad (69%) y la activación (50%). Los principios que menos personas señalaron son la práctica basada en la evidencia (23%), la autonomía local (15%) y la reciprocidad (7,7%).

La tabla siguiente recoge el porcentaje de menciones que corresponde a cada uno de los principios propuestos y los argumentos expuestos para justificar la importancia que se le concede.

Tabla 49. Principios, enfoques o criterios conceptuales básicos

	% de menciones	Justificación / recomendaciones / comentarios
Atención centrada en la persona	80,8%	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizar el instrumento IVES, que permite y facilita conocer la situación de cada persona. - Desarrollar y utilizar el instrumento de Valoración de la Exclusión Social nos permite conocer la situación de cada persona. Ese conocimiento nos ha de facilitar la intervención para mejorar la calidad de vida de la persona en proceso de inclusión social - Necesidad de valorar la situación de cada persona y actuar según sus situación
Universalidad	69,2%	
Activación	50,0%	<ul style="list-style-type: none"> - Abordar la activación con aquellas personas los que tienen más potencial activación y con las que no abordar un enfoque más ocupacional y de garantía de la calidad de vida.
Normalización	46,2%	
Doble derecho	30,8%	
Baja exigencia	23,1%	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar el modelo de contraprestación, que ha demostrado que no funciona. Garantizar los derechos de las personas y desde el trabajo personalizado seducir, no imponer. - Dotar de programas de baja exigencia, sobre todo en población con menos recursos personales y sociales. Son quienes mayor nivel de alarma social generan y quienes requieren una intervención en múltiples áreas son precisamente aquellas que cuentan con menos recursos específicos para ellos, y quienes dejan de ser atendidos por los SS generalizados para toda la población por la normativa de los centros y las exigencias de los profesionales.
Práctica basada en la evidencia	23,1%	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer sistemas que permitan mejorar el conocimiento, las buenas prácticas, la evaluación e innovación en inclusión social y específicamente en atención a las personas en riesgo /yo exclusión - Abandonar el funcionamiento en sofismas sin ninguna evidencia empírica; tomar decisiones basadas en datos... como en cualquier otro ámbito de los sistemas públicos.
Autonomía local	15,4%	
Reciprocidad	7,7%	

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales

Además, dadas las conclusiones de las evaluaciones realizadas, se planteó a las personas consultadas que opinaran sobre el grado de multidimensionalidad y de interinstitucionalidad / interdepartamentalidad que debería tener el Plan, así como su naturaleza orientadora o, por el contrario, vinculante. Los resultados en este aspecto son claros:

- El 75% de las personas consultadas considera que el próximo plan vasco de inclusión ha de tener un carácter multidimensional y centrarse en todos los elementos relacionados con la inclusión social (empleo, ingresos, vivienda, salud, educación, relaciones y participación social...). Por el contrario, sólo el 17% cree que el Plan ha de tener un carácter focalizado y debe centrarse sobre todo en los ámbitos de empleo, garantía de ingresos y servicios sociales. Otras personas señalan, en cualquier caso, que puede ser concreto (no disperso) y al mismo tiempo transversal, o que la multidimensionalidad no está reñida con la concreción.
- El 13% de las personas consultadas considera que el próximo plan vasco de inclusión ha de tener un carácter orientador, marcando directrices generales que cada entidad y administración pueda desarrollar con un cierto margen de autonomía. Por el contrario, el 79% considera que el Plan ha de tener un grado suficiente de concreción y compromiso institucional, poniendo el énfasis en la concreción de las acciones o medidas para los agentes responsables de llevarlas a cabo. Como en el caso anterior, se plantean también algunas posturas intermedias (“Una mezcla de ambas, acciones orientadoras, pero también algunas de obligado cumplimiento”; “Desde la autonomía, saber hacer y características de cada entidad y administración, pero con compromiso vinculante y teniendo claros los resultados generales a lograr (los grandes qué, los "cómo" son de los niveles más cercanos a cada realidad”).
- También es clara la apuesta por el carácter interdepartamental e interinstitucional que el Plan ha de tener. El 80% de las personas consultadas considera que debe incluir a todos los Departamentos del Gobierno Vasco que desarrollan políticas relacionadas con la inclusión social (Empleo y Políticas Sociales, Vivienda, Educación, Salud, etc.), promoviendo su implicación en las políticas para la inclusión, mientras que el 12% cree que debe focalizarse, fundamentalmente, en las competencias del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

4.2.4. Objetivos y actuaciones propuestas

Finalmente, se solicitó a las personas encuestadas que recogieran los objetivos y medidas principales que deberían recogerse en el IV Plan de Inclusión Activa. La tabla siguiente recoge, tal y como han sido expresados, los objetivos y las medidas planteadas.

Tabla 50. Propuesta de objetivos y medidas

Ámbitos	Objetivos	Medidas
Objetivos y medidas generalistas	<ul style="list-style-type: none"> - Incidir en colectivos con dificultades de inclusión y especialmente los que más dificultades presentan - Garantizar la integración plena, la participación social, el desarrollo de todos los derechos sociales, económicos y culturales de todas las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar un sistema de inclusión integral - Desarrollar políticas y servicios de inclusión social (además de laboral) - Definir itinerarios para colectivos de alta exclusión. - Vincular el plan a la agenda vasca de desarrollo sostenible 2030

Tabla 50. Propuesta de objetivos y medidas

Ámbitos	Objetivos	Medidas
	<ul style="list-style-type: none"> - Abordar la intervención integral para garantizar la integración laboral, económica y social de las personas 	
Objetivos y medidas en dimensiones concretas	<ul style="list-style-type: none"> - Erradicar el sinhogarismo - Ampliar cobertura de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) para mejorar su universalidad. - Promocionar el modelo de vida independiente para las personas con discapacidad - Abordar la problemática de la brecha digital. - Garantizar una educación de calidad e inclusiva - Potenciar el empleo de calidad - Garantizar una vivienda digna a la población - Favorecer la integración plena de personas jóvenes - Trabajar en itinerarios de inclusión vinculados a la protección y asistencia de personas en situación de exclusión social no empleables. - Implementar el espacio sociosanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuar la normativa para posibilitar la RGI con ampliación de supuestos que mejore el número de personas que puede acceder y que se contemplen situaciones especiales como personas con discapacidad. - Avanzar en el compromiso de la sociedad general hacia la inclusión (conocimiento de diferentes realidades y necesidades sociales; otorgar posibilidades para la participación solidaria...). - Desarrollar la prestación para la promoción de vida independiente, teniendo como eje la figura del asistente personal - Garantizar el derecho a una vivienda adecuada, digna y accesible. - Impulsar experiencias piloto en el sistema de vivienda
Objetivos y medidas en el ámbito del empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Generar Empleo en un entorno laboral abierto, accesible e inclusivo. - Mejorar competencias para la capacitación para el empleo. - Incremento de la tasa de empleo - Inclusión social desde el empleo y activación desde los Servicios Sociales - Mejorar la capacitación para el empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reorientar recursos empleo con el objetivo de priorizar el empleo en el mercado laboral ordinario - Fomentar el empleo para personas con especial dificultad (trastorno mental grave) - Reforzar las estrategias de empleo inclusivo: empleo protegido, empresas de inserción, cláusulas sociales en la contratación pública, empleo público en sectores relacionados con el bienestar (medio ambiente, cuidados, necesidades comunitarias, etc.). - Institucionalizar de manera real el diálogo por el empleo.
Objetivos y medidas transversales, relacionadas con el enfoque del Plan	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciar el diálogo y colaboración con el Tercer Sector de Acción Social - Abordar y consolidar la sensibilización social respecto a la inclusión - Mejorar la coordinación interdepartamental e interinstitucional bajo coherencia de políticas - Potenciar la transversalidad de la inclusión. - Reconocer y potenciar el valor de la aportación de los servicios públicos en el sector de los servicios sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transversalizar el valor de la inclusión en las políticas generales. - Potenciar el diálogo y colaboración con el Tercer Sector de Acción Social. - Potenciar acciones en la comunidad local con agente generador de oportunidades de inclusión. - Avanzar en la coordinación interinstitucional y entre estas y organizaciones sociales, tercer sector y otros agentes. - Promover la participación de las personas en sus propios procesos. - Ensayar intervenciones integrales poniendo a disposición de la intervención de caso los diferentes recursos existentes - Establecer programas de acompañamiento por cada uno de los sistemas y establecer entre ellos la coordinación y estrategias compartidas de intervención donde la persona sea la protagonista de su pro-

Tabla 50. Propuesta de objetivos y medidas

Ámbitos	Objetivos	Medidas
		pio proceso de inclusión y tome las decisiones de su vida
Objetivos y medidas relacionados con el seguimiento y la gobernanza del Plan	- Mejora de los indicadores sintéticos de pobreza, exclusión y desigualdad: gini, arope, foessa, EDPE...	

Fuente: Cuestionario a los agentes sociales

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

5.1. Necesidades sociales y funcionamiento de las principales políticas públicas relacionadas con las situaciones de inclusión y exclusión

Esquemáticamente, el escenario socioeconómico sobre el que deberá incidir el IV Plan de Inclusión de la CAPV viene definido por los siguientes elementos:

- El **contexto macroeconómico** general en el que se plantea la aplicación del IV Plan Vasco de Inclusión parece, de acuerdo a todas las previsiones, **más favorable** que el contexto que ha definido el proceso de aplicación del III PVIA.
- Tras años de incremento sostenido, la práctica totalidad de **los indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad han comenzado a reducirse en la CAPV**, si bien no se han recuperado, para ninguno de los indicadores analizados, los niveles previos a la crisis. En cualquier caso, el 20% de la población vasca reside en hogares en situación de riesgo de pobreza y exclusión (tasa AROPE), mientras que las situaciones de pobreza relativa o bajos ingresos afectan al 16% de la población. La pobreza severa afecta al 4,9% de la población, la privación material al 6,4%, y la pobreza de mantenimiento al 7,1%. La desigualdad, mediada mediante el índice GINI, se sitúa en el 0,25. En términos absolutos, la población objetivo de este Plan podría situarse entre las 104.000 personas –población en situación de pobreza severa de acuerdo a la definición de EUROSTAT– y las 440.000 –población en riesgo de pobreza y exclusión social, también de acuerdo a la definición de EUROSTAT–.
- Desde el punto de vista comparativo, **Euskadi registra indicadores más positivos que España, el área euro y la UE28 en la mayor parte de los indicadores de pobreza y exclusión comparables:** tasa AROPE, pobreza, privación material y desigualdad, siendo no obstante la situación de la CAPV peor que la de la zona euro y la UE28 en lo que se refiere al indicador de baja intensidad laboral
- El principal cambio asociado a las consecuencias de la crisis económica es un **sustancial aumento del volumen de personas que se encuentran, de forma estructural, fuera del sistema productivo normalizado**, e incluso fuera del sistema tradicional de entradas y salidas en el mercado de trabajo dualizado que ha caracterizado tradicionalmente a una parte significativa de la población. Cabe señalar dos datos básicos para contextualizar esta situación:

- Entre 2010 y 2014, el número de personas que de acuerdo a la ENSS tenían problemas especiales de inserción laboral pasó de 40.862, el 2,9% de la población activa, a 120.109, el 8,5% de esa población.
 - De acuerdo a los datos de la EPA, las personas que llevan más de dos años buscando empleo han pasado del 21% de todas las persona paradas en 2008 al 42,5% en 2017. En términos absolutos, el número de personas afectadas por el desempleo de larga duración ha pasado de 13.000 a 48.500 entre 2008 y 2017 (es decir, del 1,2% al 4,5% de la población activa).
- Aunque puede decirse que Euskadi no se caracteriza por un fuerte deterioro de las condiciones de trabajo (más allá del impacto del desempleo como tal), es evidente que existen procesos claros de **precarización de las condiciones y las trayectorias laborales que afectan a la capacidad del empleo normalizado como herramienta básica de inclusión social**. Entre ellos cabe destacar sobre todo el incremento de los bajos salarios, la consolidación de formas de trabajo temporal y el incremento –en especial en la primera parte de la recuperación– del empleo a tiempo parcial. Debe destacarse, en cualquier caso, que la pobreza en el empleo –en los términos definidos por EUROSTAT– afecta a una proporción relativamente reducida de la población ocupada, el 6%, y que no se ha producido desde el inicio de la crisis un crecimiento de los trabajadores/as de bajos salarios, pese a la reducción, en términos de euros constantes, de la remuneración media por hora trabajada.
 - El **aumento de la población inmigrante** en Euskadi introduce una problemática social importante en la dimensión de inclusión social y económica. Esto es particularmente cierto en un territorio en el que la atracción de este tipo de población no se ha fundamentado en un sistema productivo boyante sino en una resistencia comparativamente mayor ante la pérdida de empleos y en las condiciones sociales. La principal manifestación de esta realidad es la persistencia de una muy fuerte inmigración en un contexto de significativa caída del empleo, por mucho que esta caída fuera hasta 2012 inferior a la española. El resultado de esta dinámica ha supuesto incorporar nuevas y significativas bolsas de pobreza en Euskadi. Dada la paradoja de que parte de la nueva inmigración post-2008 se ha caracterizado por una mejor adaptación a la nueva realidad económica, esto también ha acentuado la problemática social en colectivos que residían previamente en Euskadi, acentuando una precaria situación de partida en un colectivo con baja cualificación y orientado a cierto tipo de actividades económicas, con frecuencia mal remuneradas.
 - Junto a los aspectos señalados, es preciso también hacer referencia a las diferencias comarcales y/o territoriales que existen en relación al modelo productivo y los niveles de bienestar de las diferentes comarcas y territorios históricos de la CAPV, que se traducen en **tasas de desempleo, de renta por habitante, de pobreza e incluso de morbilidad y mortalidad muy diferentes en las comarcas, municipios y barrios de Euskadi**. Si bien es cierto que parte de esas desigualdades se han atenuado durante los años de crisis –debido fundamentalmente a un comportamiento más negativo de las comarcas y territorios que antes de la crisis estaban en mejor situación–, parece evidente la necesidad de que las medidas del IV Plan Vasco de Inclusión Activa tengan particularmente en cuenta el componente territorial de las situaciones de pobreza, exclusión o desempleo.
 - De forma creciente, las situaciones de pobreza tienen en países como Euskadi un perfil diferencial claramente vinculado a la edad. Este fenómeno se traduce en el **incremento de la pobreza infantil** y, desde otro punto de vista, en la renovada preocupación por la reproducción intergeneracional de la pobreza y por las crecientes dificultades para la movilidad social ascendente. El análisis de las situaciones de pobreza en la CAPV desde el punto de vista generacional pone de manifiesto que, desde el inicio del siglo, la pobreza se asocia

con claridad a la edad, de tal forma que el riesgo de pobreza se reduce a medida que crece la edad de las personas, siendo la tasa de pobreza en los menores de 15 años casi cinco veces superior a la de los mayores de 65 años. El sistema de protección social, por otra parte, es mucho más eficaz a la hora de reducir la pobreza de las personas adultas y mayores que a la hora de reducir la pobreza de los menores y/o de las familias con hijos/as.

- Si bien, frente a la creciente importancia de las diferencias intergeneracionales, la variable relacionada con el género pueda estar perdiendo una cierta importancia a la hora de explicar las situaciones de pobreza y de exclusión social, no debe olvidarse que **el género sigue siendo un factor decisivo en los procesos de empobrecimiento y exclusión, con una posición comparativamente peor de las mujeres en la práctica totalidad de los indicadores disponibles** (salvo, en todo caso, en aquellos relacionados con la exclusión social extrema). Si bien, debido a la propia construcción de los indicadores de pobreza (que contemplan al conjunto de los miembros de la familia), las tasas de pobreza son similares entre la población femenina y masculina, la brecha de género en lo que se refiere a las situaciones de pobreza se observa con claridad al comparar las tasas de pobreza en función de la persona de referencia del hogar: 11% en el caso de las mujeres y 5,4% en el caso de los hombres. Aunque las tasas de pobreza han crecido algo más entre los hombres que entre las mujeres, el diferencial apenas se ha modificado desde 2008. Resulta además particularmente significativo recordar que, en 2016, el 45% de las personas en situación de pobreza residen en hogares encabezados por mujeres frente al 28% de 2008.
- Otro colectivo que plantea significativos problemas de integración laboral, con frecuencia asociados a dificultades de integración social –con tasas diferencialmente altas de soledad percibida o de pobreza, por señalar dos indicadores– es el de las personas con algún tipo de discapacidad, con o sin un grado significativo de dependencia asociada. Uno de los rasgos más llamativos del mercado de trabajo es, en este sentido, el impacto diferencial de las problemáticas de desempleo que afectan a este tipo de personas, incluso cuando la deficiencia presente no implique dependencia de tipo alguno que pueda incidir en la actividad laboral normalizada. Esta situación se traduce en una **prevalencia de las situaciones de exclusión social particularmente elevadas entre las personas con discapacidad y/o de los hogares en los que existen personas con discapacidad**.
- De acuerdo a los datos del Observatorio Vasco de la Vivienda, **se ha reducido a lo largo de los últimos años el porcentaje y el número de hogares con necesidad de acceso, cambio o rehabilitación de vivienda, situándose en 2015 en valores históricamente bajos**. Por otra parte, los datos del Observatorio Vasco de la Vivienda indican que en 2014 se inicia una ligera senda de incremento del precio de la vivienda en alquiler en el mercado libre, cuyos precios se han incrementado en un 6% entre 2013 y 2016. Los datos del Observatorio coinciden con los de los portales inmobiliarios especializados, según los cuales, por ejemplo, el precio medio del alquiler en las tres capitales de la CAPV, tras reducirse durante la crisis, ha crecido entre 2013 y 2017 en un 11%. También se ha incrementado de forma clara el gasto que las familias de la CAPV destinan al mantenimiento en el hogar, si se tienen en cuenta tanto el incremento del gasto destinado al alquiler –que desde 2008 se ha incrementado en un 20%–, como el gasto destinado a los suministros básicos y la electricidad, que se han incrementado en un 25% y un 33%, respectivamente.
- Los determinantes sociales tienen un impacto directo en el estado de salud y en la esperanza de vida de las personas, y juegan un papel esencial en los procesos de inclusión y exclusión. Si bien no hay datos que señalen que ese impacto esté creciendo claramente, si es necesario señalar las diferencias importantísimas que se dan en función del estatus socio-económico en muy diferentes aspectos relacionados con el estado de salud. **La prevalencia de buena parte de las problemáticas recogidas en las encuesta de salud –dolor, pro-**

blemas de ansiedad y depresión, limitación crónica de la actividad, autovaloración negativa de la salud... – son tanto peores cuanto más se desciende en la escala socioeconómica. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de alinear los objetivos y medidas del plan vasco de inclusión con el enfoque que promueve el plan vasco de salud, especialmente en todo lo relacionado con la meta de “reducir las desigualdades sociales y de género en salud en la población de la CAPV, mejorando la situación de los grupos más desfavorecidos”.

- En lo que se refiere a los servicios de atención orientados a las personas en situación de exclusión social, de acuerdo a la Estadística de Servicios Sociales que realiza el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, **la CAPV cuenta con 2.733 plazas residenciales o de alojamiento y 7.658 plazas no residenciales.** En relación a la población de cada territorio, la cobertura residencial más elevada se da en Gipuzkoa (1,65 plazas por cada mil habitantes) y la más baja en Bizkaia (0,92). Al contrario, Bizkaia cuenta con la cobertura más elevada de plazas no residenciales y Gipuzkoa la más baja.
- Desde el punto de vista del gasto, la CAPV gastó en 2015 cerca de 56 millones de euros en servicios sociales y de inclusión sociolaboral, al margen del gasto destinado a las prestaciones económicas dirigidas a las personas con recursos económicos insuficientes y que suma una cantidad sensiblemente mayor (515 millones de euros). De ellos, 46 millones corresponden a servicios recogidos en la Cartera de Servicios Sociales –básicamente, servicios residenciales– y 13 a servicios de inserción sociolaboral que, estrictamente hablando, no entran dentro del ámbito competencial de los Servicios Sociales. Desde el punto de vista comparativo, **el gasto vasco en servicios de atención directa es sustancialmente más elevado que el gasto español y similar, por otra parte, al europeo. En el caso de las prestaciones económicas, por el contrario, el gasto vasco destaca por ser más elevado que el español e, incluso, el europeo.**
- Desde un punto de vista más cualitativo, cabe hacer además referencia a las **dificultades que el sistema vasco de servicios sociales tiene para hacer frente a sus funciones de cara a la prevención y el abordaje de la exclusión social** (escasa extensión de las herramientas comunes de diagnóstico y valoración de la exclusión social; dificultades para el trabajo con personas con valoración de exclusión social que presentan, al mismo tiempo, dificultades graves relacionadas con la desprotección o la dependencia; dificultades para la determinación de las funciones que han de cumplir los centros de atención primaria y secundaria en el marco del Decreto de Cartera; dificultades para el despliegue territorial de los servicios sociales para la inclusión de acuerdo a lo recomendado en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV; dificultades para la coordinación entre los servicios sociales, especialmente los servicios sociales de base, y los servicios de empleo encargados de la gestión de la RGI; debilidad de los servicios sociales de atención primaria; necesidad de reorientar los enfoques conceptuales que rigen los servicios sociales para la inclusión social; etc.).
- En relación al sistema de garantía de ingresos, cabe señalar en primer lugar la **progresiva reducción que se viene produciendo en el número de personas titulares durante los últimos meses.** En términos más generales, es también importante señalar que Euskadi se cuenta entre los territorios de la UE que destinan un mayor gasto por habitante a este tipo de prestaciones. En lo que se refiere a la efectividad del modelo vasco de garantía de ingresos, todos los datos ponen de manifiesto que **el sistema articulado en torno a la RGI, las AES y la PCV ha contribuido a la estabilidad económica a largo plazo de la población vasca, con una significativa reducción de los indicadores de pobreza estructural**⁴².

⁴² Los datos disponibles muestran efectivamente que el sistema de garantía de ingresos ha resultado eficaz en la prevención de la pobreza severa en Euskadi y que ha permitido mantener tasas de bienestar similares, e incluso superiores, a muchos de los países del centro y el norte de Europa. El modelo vasco de garantía de ingresos ha sido capaz, además, de prevenir y

- Con todo, y de acuerdo al informe de bases para la reforma del sistema vasco de garantía de ingresos elaborado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, **el modelo vasco de rentas garantizadas se enfrenta a una serie de dificultades relativas a su diseño y, especialmente, su gestión** (adecuación de las cuantías, especialmente en lo que se refiere a las unidades de mayor tamaño y/o con menores a cargo; existencia de un cierto nivel de no acceso a la prestación por parte de la población potencialmente demandante; problemas de gestión, especialmente en lo que se refiere a la generación de pagos y cobros indebidos; dificultades para la determinación de las unidades de convivencia; dificultades relacionadas con la determinación de los recursos económicos de la unidad de convivencia y de los límites patrimoniales que dan acceso a la prestación, etc.).
- Es destacable, por otra parte, el **muy escaso peso que las prestaciones asistenciales por desempleo gestionadas por el Servicio Estatal de Empleo tienen entre la población demandante de empleo desempleada** inscrita en Lanbide: el 78% de estas personas no acceden a ninguna prestación económica. El 17% accede a la RGI y apenas el 4% accede a prestaciones o subsidios del sistema de empleo estatal. La conclusión es parecida si se analiza el peso que las diferentes fuentes de ingresos tienen entre la población vasca en situación de pobreza. Todo ello se traduce en un gasto en prestaciones por desempleo de carácter contributivo muy reducido en Euskadi, tanto si se compara con el conjunto del Estado como con el resto de los países de la UE.
- Desde el punto de vista evolutivo, cabe destacar por otra parte una cierta **reducción en el gasto destinado a los servicios de atención directa para personas desempleadas**. En ese sentido, de acuerdo a la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT, el gasto en servicios de atención directa prestados por las administraciones públicas vascas en la función desempleo pasó de 46 millones de euros en 2006 a 111 en 2011, para descender en 2014 a 94 millones de euros. Esa reducción en los fondos destinados a las políticas activas de empleo coincide con la reducción en los fondos destinados a la financiación de las empresas de inserción, que se reduce entre 2010 y 2016 en un 20%, pasando de 10,2 millones de euros a 8,2.

Desde un punto de vista más cualitativo, los agentes públicos y privados que intervienen en el ámbito de la inclusión social consideran que las principales características que definen el escenario sobre el que han de aplicarse el IV Plan Vasco de Inclusión son las siguientes:

- **Aumento** de las situaciones de **desigualdad, pobreza y exclusión social**.
- Dualización laboral, **precarización del mercado de trabajo** y menor capacidad de inclusión social de buena parte de los empleos que el mercado de trabajo crea en la actualidad.
- **Envejecimiento** de la población y mantenimiento de los flujos de **inmigración**.
- Dificultades de **acceso a la vivienda** de las personas en situación o riesgo de exclusión, e influencia de las carencias relacionadas con la vivienda en los procesos de exclusión

contener el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en Euskadi, sin comprometer la competitividad y la capacidad de generación de empleo de la economía vasca y sin generar un efecto adicional de atracción de población en situación de necesidad.

- Importancia de los determinantes sociales de la salud y **dificultades para la articulación de la coordinación sociosanitaria**, especialmente en lo que se refiere a las personas en situación de exclusión social con problemas de salud mental.

En relación a los factores del contexto que pueden favorecer los procesos de inclusión social, se han puesto de manifiesto los siguientes:

- Efectos positivos de la **recuperación económica** sobre la creación de empleo y los recursos destinados a las políticas para la inclusión.
- **Desarrollo normativo** suficientemente sólido en la CAPV en el ámbito de las políticas para la inclusión social.
- Existencia de un **consenso ciudadano relativamente amplio** y de una elevada sensibilidad social entre la ciudadanía vasca en relación a las políticas para la inclusión social.
- **Consolidación de las principales herramientas** de las políticas para la inclusión social y, especialmente, de la RGI.
- Elevado **nivel de cualificación y saber hacer acumulado del Tercer Sector** de intervención social en el ámbito de la inclusión.
- Existencia de una **cultura de colaboración y de diálogo** entre los agentes sociales y políticos que intervienen en el ámbito de la inclusión social.
- **Avances tecnológicos**, en la medida en que pueden facilitar el acceso a la formación y al mercado de trabajo.

En sentido contrario, los elementos del contexto que se considera con mayor frecuencia que pueden influir negativamente en las situaciones de exclusión y en las políticas en este ámbito son los siguientes:

- La **precarización del empleo** y el crecimiento de la figura de los ‘trabajadores pobres’, que cuestionan la centralidad del empleo ordinario como elemento básicos de protección frente a la pobreza e inclusión social. Frente a ese deterioro de la capacidad inclusiva del empleo, algunas personas alertan también sobre el excesivo énfasis que en ocasiones se da al acceso al empleo como única forma de inclusión social.
- El mantenimiento de las **restricciones presupuestarias** en el ámbito de las políticas para la inclusión social.
- Los riesgos asociados a la **reforma de la Renta de Garantía de Ingresos**, que pueden implicar un retroceso en los derechos de las personas afectadas y/o reactivar conceptos como el de contraprestación, etc.
- Los riesgos asociados a la **automatización**, en especial en lo que se refiere a la demanda de empleo de las personas con bajo nivel de cualificación.
- El **cortoplacismo** y la búsqueda de resultados excesivamente rápidos en los procesos de intervención social, y la **falta de interés por la articulación de medidas en clave preventiva**. En el mismo sentido, la dificultad de sostener procesos de cambio o consolidación más duraderos que requieren de mayores plazos o el acompañamiento a personas que precisen

mayores recursos por diferentes motivos (con menos probabilidades de inclusión, mayores dificultades, etc.).

- Las dificultades asociadas a la **estructuración competencial** de las políticas para la inclusión social y para la coordinación entre todos los agentes, de forma que se garantice la transversalidad e integralidad de las políticas para la inclusión social.
- La **ruptura del consenso social** en relación a las políticas para la inclusión social, el aumento de los prejuicios y estereotipos, y la extensión de determinados comportamientos insolidarios en la sociedad, junto a la atonía y la escasa movilización social.
- El analfabetismo digital y la **brecha digital** que genera exclusión, incluso, a la hora de acceder a los programas y prestaciones para la inclusión social.
- La **falta de innovación** y el encorsetamiento en el diseño de las políticas sociales.
- Escaso desarrollo de herramientas orientadas a la estructuración de las prácticas profesionales, el desarrollo de un modelo común de intervención, **la gestión del conocimiento**, la evaluación de las intervenciones, el análisis de las necesidades sociales y la práctica basada en la evidencia.

5.2. Aproximación a la naturaleza y los objetivos del IV Plan Vasco de Inclusión

Más allá de recoger las principales necesidades a las que el IV Plan de inclusión social debe hacer frente, el diagnóstico realizado permite también plantear una primera reflexión sobre la naturaleza, las características, la estructura y los objetivos del IV Plan Vasco de Inclusión.

En relación a la naturaleza del Plan, la Ley 18/2008 para la garantía de Ingresos y la Inclusión social establece que el Plan de Inclusión “recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la **consecución de la inclusión de las personas en situación de exclusión**”. También señala que las administraciones públicas vascas promoverán la coherencia y las **sinergias entre el Plan Vasco para la Inclusión Social y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales con incidencia en esta materia, en particular con los planes de servicios sociales, de empleo, de educación, de vivienda, de salud y de atención sociosanitaria**. En cuanto a sus contenidos, en la Ley se subraya que “siendo la inclusión social una finalidad compartida por los diferentes sistemas y políticas públicas de protección social, deberán arbitrarse medidas orientadas a ese objetivo en todos sus ámbitos básicos de actuación, en particular en el marco de los servicios de educación, servicios sociales, de salud y de la política pública de vivienda”.

Todo ello obliga a la elaboración de un **plan de carácter multidimensional, integral e interinstitucional**, que recoja medidas y actuaciones relacionados con los ámbitos que la Ley 18/2008 asume como nucleares en el marco del sistema vasco de inclusión social –la garantía de ingresos y el inclusión laboral–, pero también con el resto de los ámbitos señalados en la Ley y que inciden en las situaciones de inclusión y exclusión.

Desde ese punto de vista, es importante recordar que en todos esos ámbitos existen, o se están elaborando, planes o estrategias respecto a las cuales el Plan Vasco de Inclusión Activa debe estar alineado. Entre ellas, cabe destacar los **planes estratégicos de Empleo y de Servicios Sociales, el Plan Directod de Vivienda, el Plan de Igualdad, el Plan Vasco de Salud, el Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias o las estrategias de prevención y reducción de las situaciones de exclusión residencial grave y de Inversión en las familias y en la infancia**. También ha de tenerse en cuenta

que el **Programa de Gobierno para la XI legislatura** establece compromisos directamente relacionados con las políticas de inclusión social: consolidar la Renta de Garantía de Ingresos, garantizar las Ayudas de Emergencia Social, fomentar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo, reformar y modernizar Lanbide, impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes, apostar por la Economía Social, hacer frente a la pobreza energética, desarrollar el derecho subjetivo a la vivienda reconocido en la Ley de Vivienda, avanzar en la construcción de una escuela inclusiva, equitativa e innovadora de calidad que avanza hacia la excelencia, o garantizar la igualdad en el acceso a la educación.

El proceso de evaluación y diagnóstico realizado pone sin embargo de manifiesto **las dificultades y riesgos inherentes al carácter multidimensional e interdepartamental de este tipo de planes**: por una parte, el riesgo de **dispersión y falta de focalización** de los objetivos y actuaciones; por otra, las **dificultades para ejercer el liderazgo sobre el desarrollo del Plan y para darle el impulso político que requiere cualquier plan interinstitucional e interdepartamental**. Ambas cuestiones son fundamentales si se tienen en cuenta los **problemas de coordinación intersectorial** que se producen, tanto a nivel general como a nivel de intervención individual, y la constatación de que **los principales problemas de las personas en situación o riesgo de inclusión se producen en la intersección entre los diferentes sistemas**.

Desde ese punto de vista, una de las principales conclusiones de la reflexión realizada en este proceso de evaluación y diagnóstico apunta a la necesidad de **dar la mayor prioridad posible, en el marco del IV Plan Vasco de Inclusión, a las medidas relacionadas con la coordinación intersectorial, la gestión del conocimiento y, en definitiva, la articulación interinstitucional de las políticas para la inclusión social**.

A partir de la reflexión previamente realizada, parece clara la necesidad de **articular el IV Plan de Inclusión en tres ejes o planos diferentes**:

- Las **medidas específicamente relacionadas con las políticas de garantía de ingresos y de inclusión laboral**, que constituyen, de acuerdo a la Ley 18/2008, el núcleo del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social.
- Las **medidas sectoriales a desarrollar en el ámbito de los servicios sociales, la salud, la vivienda, la educación u otros**, incorporando en la mayor medida posible las actuaciones ya incluidas en la planificación de esos sectores y/o incorporando a esas planificaciones los objetivos y prioridades establecidos en este Plan.
- Las **medidas relacionadas con la articulación interinstitucional** de las políticas de inclusión, con especial atención al **impulso político y el seguimiento del plan**, la **mejora de la coordinación intersectorial** y el desarrollo de herramientas técnicas y profesionales que permitan generar un **modelo común y compartido de intervención**.

Los aprendizajes derivados del proceso de evaluación y diagnóstico realizado apuntan también a la necesidad de que, al margen de la estructura que adopte el Plan, sus objetivos y actuaciones estén **suficientemente focalizados** y sean fruto de una **priorización consensuada**. En la práctica, por tanto, sólo deberían incluirse en el Plan aquellas actuaciones y objetivos suficientemente concretos y, al mismo tiempo, de carácter prioritario.

Finalmente, es preciso también hacer referencia a las **innovaciones, tendencias, buenas prácticas y/o paradigmas conceptuales** que se vienen poniendo en práctica en los países de nuestro entorno y que deberían considerarse en el marco del IV Plan Vasco de Inclusión Activa.

- **De la inclusión activa a la activación inclusiva.** La multidimensionalidad de la inclusión. En los últimos años, se ha ido adoptando un consenso general a la hora de definir la exclusión social como una acumulación de desventajas en ámbitos muy diferentes de la vida –educación, vivienda, salud, empleo, derechos políticos, relaciones personales, ingresos...-. Como consecuencia de ello, los enfoques actuales en el diseño de las políticas dirigidas a la exclusión parecen confirmar una tendencia hacia perspectivas basadas en una concepción multidimensional de la inclusión. Sin embargo, determinadas intervenciones, al equiparar de forma exclusiva inclusión social con inserción laboral, no tienen en cuenta el componente multicausal de los procesos de exclusión. En ese sentido, si bien resulta evidente que el acceso al empleo remunerado es un factor esencial de inclusión social, no debe olvidarse que el empleo no es, en sí mismo o por sí sólo, suficiente para garantizar la inclusión; de hecho, puede igualmente pensarse que en determinados casos los procesos de inclusión no requieren necesariamente de la inclusión laboral y que pueden existir otras dimensiones vitales sobre las que resulta prioritario trabajar
- **Personalización, acompañamiento, empoderamiento y control.** Existe también un consenso amplísimo a la hora de destacar la necesidad de individualizar los servicios y programas de inclusión social y/o de incorporación sociolaboral, en el sentido de adaptarlos en la mayor medida posible a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias. Esta apuesta por la individualización está en la base del paradigma de la activación y se corresponde con un cambio más general en el conjunto de las políticas sociales, cada vez más basadas en la importancia de la autodeterminación y la capacidad de control de las personas usuarias en relación a los servicios y prestaciones que reciben.
- **El paradigma de la inversión social y la importancia de la prevención.** La principal característica de este enfoque es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (preparing rather than repairing). El enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (refuerzo de la infancia, prevención de la desigualdad) y el aprovechamiento eficiente de ese capital como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él. En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, un factor esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.
- **El (re)descubrimiento de la acción voluntaria y de la dimensión comunitaria.** El envejecimiento de la población, la crisis económica, la presión a la que está sometido el Estado del bienestar y los cambios en el perfil de las personas voluntarias (en cuanto a su disponibilidad de tiempo, su formación, su vinculación con las entidades de voluntariado) están cambiando el papel de la acción solidaria o voluntaria. En los últimos años se está produciendo un redescubrimiento de las iniciativas sin fin de lucro y de la importancia de los vínculos comunitarios y relacionales en el desarrollo de las políticas sociales. Este resurgimiento de las iniciativas solidarias se caracteriza por dos elementos: el impulso a las fórmulas de autoorganización comunitaria mediante el fomento de la solidaridad local y de proximidad; y el recurso a nuevas fórmulas de implicación en la acción voluntaria, entre las que destaca el voluntariado de persona a persona.
- **La filosofía del ‘Making work pay’ o rentabilización del empleo.** Las medidas de ‘rentabilización del empleo’ o *making work pay* pretenden combinar de manera más ágil la percepción de prestaciones de garantía de ingresos y el desempeño de un puesto de trabajo de baja remuneración, con dos objetivos básicos: por una parte, evitar el desincentivo a la in-

clusión laboral que –debido al principio diferencial en el que se basan las prestaciones de garantía de ingresos– supone la escasa, o nula, diferencia entre los ingresos derivados de una prestación y los que se obtienen del acceso a un puesto de trabajo con un salario bajo, garantizando unos ingresos más elevados a las personas que acceden a un empleo; por otra, reducir las tasas de pobreza de los/as trabajadores/as de bajos salarios. El principal objetivo de las políticas de *making work pay* es el de hacer más sencilla la compatibilización de un salario de baja cuantía con la percepción, puntual o indefinida, de una prestación asistencial de garantía de ingresos. La CAPV ha sido pionera en la aplicación de este tipo de enfoques, mediante el sistema de estímulos al empleo, que ahora se extienden a otras CCAA, como Navarra. También cabe señalar que este enfoque ha estado en la base de los cambios desarrollados en los sistemas de garantía de ingresos del Reino Unido, Alemania o Francia. Aunque no puede hablarse de resultados concluyentes, una buena parte de las evaluaciones que se han realizado en relación a estos sistemas han arrojado resultados positivos.

- **La importancia de los servicios complementarios para la sostenibilidad de la inclusión en el empleo.** Diversos estudios han puesto de manifiesto en qué medida los programas que buscan una inserción laboral rápida, a cualquier precio, tienen escasos resultados desde el punto de vista del bienestar de las personas atendidas. Por otra parte, la experiencia indica que en ocasiones los elementos que frustran o dificultan el acceso al empleo de muchas personas tienen que ver con cuestiones no estrictamente relacionadas con la cualificación de las personas, sino con los condicionantes que rodean el desempeño de ese puesto de trabajo en concreto. El acceso a un empleo requiere en general dar una respuesta a las necesidades más o menos específicas que se plantean cuando se produce la incorporación a un puesto de trabajo. En ese sentido, algunos países han desarrollado estrategias amplias que pretenden evitar que una persona no pueda acceder a un puesto de trabajo debido a sus responsabilidades de cuidado, a que carece de un medio de transporte para desplazarse a su lugar de trabajo, o a que no puede adquirir las herramientas necesarias para el desempeño de su trabajo.
- **El empleo y la formación como derecho de las personas desempleadas.** Los programas de garantía juvenil suponen un paso adelante en el proceso de plantear –más allá de la cuestión de las prestaciones económicas– los apoyos para la incorporación laboral en términos de derecho subjetivo de las personas que cumplen una serie de requisitos de acceso y, por tanto, en términos de obligación para las administraciones. En ese sentido, la idea de que las administraciones públicas están obligadas a ofrecer a determinadas personas –no sólo a las personas jóvenes– una oferta formativa o de inclusión laboral podría incorporarse a las políticas de empleo, con efectos beneficiosos a la hora de evitar la cronificación en el desempleo, garantizando el mantenimiento de un contacto mínimo con el mundo del empleo, y/o en la percepción de prestaciones de garantía de ingresos. La apertura a otros colectivos de la lógica que subyace a la garantía juvenil implica, de hecho, un avance parcial en las propuestas de trabajo garantizado planteadas desde diversos sectores y tendría un efecto notable en las posibilidades de incorporación laboral de las personas con mayor riesgo de cronificación al garantizar una experiencia de trabajo significativa a personas excluidas a largo plazo del sistema productivo
- **Apoyo antes, durante y después: la búsqueda de incorporaciones laborales sostenibles.** Una parte importante de los programas de incorporación laboral se centran en la fase previa al acceso a un puesto de trabajo, dirigiendo sus servicios a la orientación, la intermediación o la formación de las personas desempleadas. Las actuales características del mercado de trabajo y el perfil de las personas con mayores dificultades de empleabilidad exigen sin embargo que la labor de acompañamiento y apoyo de los programas de incorporación laboral se extienda durante y después del acceso al puesto de trabajo. Ello responde a la

necesidad de garantizar la sostenibilidad de las incorporaciones laborales, frente al riesgo de convertir estos programas en una sucesión de entradas y salidas intermitentes en empleos de escasa calidad.

ANEXO I

INNOVACIONES, TENDENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UE

1. Introducción

El objetivo de este anexo es el de incorporar al diagnóstico del IV Plan Vasco de Inclusión Activa algunas reflexiones sobre las tendencias, innovaciones o buenas prácticas que se están desarrollando en los países de nuestro entorno en relación a los servicios sociales para la inclusión social y a los servicios de incorporación sociolaboral orientados, preferentemente, a las personas con mayores dificultades de empleabilidad⁴³. El texto responde a la necesidad, de acuerdo a las orientaciones del Gobierno para la elaboración de planes departamentales, de recoger las orientaciones o tendencias fijadas en el marco estatal, europeo o internacional.

Se han incluido en este informe –de todas aquellas experiencias e innovaciones detectadas en los trabajos previamente realizados– las que se han considerado de mayor interés de cara a la definición del IV Plan Vasco de Inclusión Activa. Se incluyen, más concretamente, descripciones de tres tipos de experiencias de innovación:

- Por una parte, la descripción de algunos enfoques generales, que podrían entenderse como nuevos paradigmas, que están modificando tanto desde el punto de vista filosófico como desde el punto de vista práctico la prestación de servicios en el ámbito de la exclusión social.
- En segundo lugar, se han descrito algunos servicios u orientaciones dirigidas a colectivos específicos, como las personas con enfermedad mental o la infancia en situación de desventaja socioeconómica.
- El último grupo de experiencias recoge algunas innovaciones más concretas o específicas, referidas a metodologías o herramientas concretas, que se han considerado en cualquier caso de interés para esta reflexión.

⁴³ El informe que se recoge en este Anexo está basado en revisiones de la literatura realizados previamente por el SIIS para otras entidades (fundamentalmente, el Departamento de Derechos Sociales y el Observatorio de la Realidad Social del Gobierno de Navarra, así como el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa).

Lógicamente, cabe pensar que existen otras tendencias o innovaciones que podrían haberse incluido en esta revisión o, al contrario, que algunas de las incluidas no resultan de interés a la hora de la planificación de los servicios para la inclusión activa en la CAPV. En todo caso, leídas en su conjunto, las experiencias y enfoques que se han recogido permiten reflexionar sobre algunos, aunque no todos, de los aspectos esenciales de cara a la elaboración del IV Plan Vasco de Inclusión Activa. Para facilitar esa reflexión, el último epígrafe del anexo recoge una breve reflexión sobre los elementos comunes que subyacen a las distintas innovaciones identificadas, y que podría ser interesante incorporar a la reflexión respecto a los contenidos del IV Plan Vasco de Inclusión Activa.

2. Descripción de algunas tendencias, innovaciones y buenas prácticas en materia de inclusión social y sociolaboral en los países de la UE

2.1. Enfoques generales y nuevos modelos de atención

a) Integración de servicios sociales y de empleo (ventanilla única)

Los modelos de ventanilla única (*one stop shops*) son definidas en el ámbito de las políticas activas de empleo como soluciones administrativas dirigidas a unificar o combinar la prestación de servicios de empleo, la gestión y provisión de prestaciones económicas –contributivas y no contributivas– y servicios sociales a las personas desempleadas en un único punto de atención y de forma coordinada o integrada, con el objetivo de maximizar la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo de las personas desempleadas.

Las dificultades sociales que presentan muchas de las personas desempleadas de larga duración hace que éstas sean usuarias de varios servicios públicos de forma simultánea (Bouget et al., 2015). De hecho, la atención a este grupo de población suele implicar, al menos, a los servicios públicos de empleo, los servicios del sistema de garantía de ingresos y, en algunos casos, también a los servicios sociales. Por otro lado, la mayor presencia de personas con importantes barreras de acceso al empleo entre este grupo de población hace que muchas veces sea necesario complementar las medidas de activación con la provisión de servicios sociales y otros servicios complementarios que aumenten la empleabilidad de las personas e incrementen la sostenibilidad de sus procesos de inserción socio-laboral (Minas, 2009). Por eso, la búsqueda de una adecuada coordinación entre los principales servicios que atienden a esta población constituye un eje estratégico para mejorar la calidad de la atención prestada e incrementar la eficacia de las políticas públicas dirigidas a este grupo de población⁴⁴. En la última década, la mayoría de los países europeos han llevado a cabo reformas dirigidas a integrar los servicios que atienden a los grupos de población con necesidades más complejas, precisamente, para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios prestados (Von Berkel y Borghi, 2008).

⁴⁴ En la actualidad, los problemas de coordinación entre los servicios sociales y los de empleo plantean problemas importantes para el adecuado funcionamiento de los programas de incorporación laboral. De acuerdo a Fernández et al. (2015), “si bien es cierto que la efectividad de la coordinación entre los niveles centrales y regionales del Servicio Público de Empleo ha mejorado (en parte, porque comparten espacios físicos y desarrollan un sistema de información común), la coordinación entre los servicios sociales y de empleo es débil debido a su dispersión entre distintos departamentos, las lógicas profesionales distintas, limitada interconexión y escaso intercambio de información. Esta distancia se alimenta además de las distintas lógicas institucionales de un servicio de empleo orientado al desempleo y unos servicios sociales orientados a la exclusión”.

La forma que esta idea ha tomado en la práctica varía entre los distintos países europeos, lo que hace difícil definir de forma detallada el concepto de ventanilla única a partir del contenido y la estructura de los servicios existentes en el contexto europeo. Minas (2014) propone una clasificación que establece dos grandes modelos de ventanilla única en el marco de las políticas de empleo en Europa: los países donde los servicios integrados sólo abarcan a los servicios de empleo y los sistemas de protección económica o garantía de ingresos, por una parte, y los países donde los servicios integrados incluyen a los servicios de empleo, los sistemas de garantía de ingresos y los servicios sociales para personas desempleadas, por otra.

Pese a que hay numerosos documentos que analizan de forma descriptiva la creación de servicios integrados en el contexto europeo, existen pocas evaluaciones integrales de las reformas implementadas y, sobre todo, hay pocos datos de carácter cuantitativo que permitan medir el impacto de estas reformas sobre las oportunidades de empleo de las personas desempleadas (McQuaid, 2007). Sin embargo, en los casos en que existen datos los estudios muestran que el establecimiento de los servicios integrados ha mejorado el acceso de las personas desempleadas de larga duración a los servicios y programas de activación, así como a los sistemas de protección económica. Sin embargo, esta mejora en el acceso a los sistemas no siempre se traduce en una mejora de las oportunidades de empleo en el mercado de trabajo ordinario

b) *Desinstitucionalización, autodeterminación y baja exigencia: el modelo de vivienda primero o Housing first*

Desarrollado inicialmente en los Estados Unidos a finales de los años 90, este modelo de intervención en el ámbito del sinhogarismo ha ido extendiéndose y forma ya parte de las estrategias oficiales de prevención y abordaje de la exclusión residencial de diversos países de Europa. En síntesis, el modelo *Housing First* traslada al ámbito de la atención a las personas sin hogar algunos principios que (teóricamente al menos) han sido ampliamente asumidos en otros ámbitos de los servicios sociales, como la atención a las personas mayores o con discapacidad: la individualización de la atención, la centralidad del concepto de calidad de vida, la apuesta por la utilización de equipamientos residenciales de pequeño tamaño integrados en la comunidad, el énfasis en el control y la autodeterminación por parte de las personas usuarias, y el protagonismo de los conceptos de reducción de daños y baja exigencia.

Las bases conceptuales del modelo son tres:

- Por una parte, la disociación entre la provisión de una vivienda y la provisión de los apoyos socioeducativos y psicosociales necesarios para la inclusión social. El modelo *Housing First* forma así parte de una orientación más amplia, aplicada en numerosos países en el ámbito de la exclusión residencial, que podría definirse como enfoque basado en la vivienda (*housing led policies*). Estos enfoques consideran la vivienda como un derecho fundamental y un prerrequisito para la resolución de otros problemas sociales, laborales o de salud. Desde esta perspectiva, el factor que subyace a la exclusión residencial es la carencia de una vivienda, y no necesariamente la pobreza o la exclusión social, por lo que proveer de una vivienda a esas personas se considera la base para cualquier otro tipo de intervención. Complementariamente, este enfoque implica que son los servicios de vivienda, y no los servicios sociales, los que deben asumir el protagonismo en relación a la prevención y el abordaje de la exclusión residencial extrema.
- La segunda idea básica que subyace a este modelo es la crítica al modelo condicional o en escalera, en el que se basan buena parte de los actuales recursos de atención a las personas sin hogar. En efecto, los enfoques centrados en la vivienda suponen una ruptura con los modelos intervención escalonada o lineal, en virtud del cual los itinerarios de inclusión sólo

pueden iniciarse en el momento en que la persona usuaria está preparada para un proceso de cambio y en el que las personas sin hogar van superando escalones a través de diversos servicios residenciales, vinculados a la resolución de cuestiones sociales y de salud antes de convertirse en lo que llaman *housing-ready* (personas preparadas para acceder a una vivienda).

- Junto con ese cuestionamiento de la intervención lineal o en escalera, el modelo *Housing First* se basa también en los conceptos de reducción de daños y de baja exigencia, en un marco de intervención caracterizado por la incondicionalidad. En efecto, el concepto de reducción de daños es un componente esencial del modelo *Housing First*, en la medida en que plantea un modelo de atención a las dependencias ‘a demanda’, en el que no se fuerza a las personas usuarias a participar en determinados tratamientos y en el que el acceso a la vivienda no se condiciona a la participación en tales programas. Este enfoque implica la posibilidad de que las personas que participan en estos programas puedan mantener sus consumos –siempre que no molesten a otras personas–, la necesidad de que la oferta de vivienda se complemente con la existencia de recursos sociosanitarios para la reducción de daños (como salas de consumo supervisado o programas de reparto de jeringuillas), y la adopción de cambios organizativos que permitan combinar los servicios de apoyo en la vivienda y de reducción de daños (Pauly et al., 2013).

En realidad, lo que el modelo *Housing First* hace es trasladar al ámbito de la atención a las personas sin hogar algunos conceptos y principios que (teóricamente al menos) han sido ampliamente asumidos en otros ámbitos de los servicios sociales, como la atención a las personas mayores o a las personas con discapacidad: la individualización de la atención, la centralidad del concepto de calidad de vida, la apuesta por la utilización de viviendas o equipamientos residenciales de pequeño tamaño, bien integradas en la comunidad, el énfasis en el control y la autodeterminación por parte de las personas usuarias, y el protagonismo de los conceptos de reducción de daños y baja exigencia.

De acuerdo con lo apuntado por Pleace y Bretherton (2013), existe suficiente evidencia para afirmar que el enfoque basado en la vivienda es muy efectivo para reducir el sinhogarismo entre los colectivos con mayores necesidades de apoyo. Sin duda, el modelo *Housing First* es, probablemente, una de las intervenciones que ha sido sometida a más análisis y evaluaciones en el ámbito de la intervención social. En efecto, son muchísimos los ensayos, pilotos y evaluaciones realizados a lo largo de los últimos años, con resultados en general positivos. Entre otros, se han realizado evaluaciones rigurosas en países como Canadá, Bélgica, Inglaterra o Escocia, donde este enfoque forma parte de la estrategia nacional de atención a las personas sin hogar.

El estudio europeo más conocido es en cualquier caso el realizado, con apoyo de la Comisión Europea, en diez ciudades de otros tantos países por Volker Busch-Geertsema. De acuerdo a esa evaluación, el programa obtiene altas tasas de retención y la calidad de vida de las personas que acceden al programa mejora de forma ostensible, con mejoras en lo que se refiere a los problemas de salud mental y de consumo de drogas, si bien los resultados no resultan tan alentadores desde el punto del acceso al empleo, la gestión de los recursos económicos, la integración social o las relaciones personales y con el vecindario. Por otra parte, en la mayor parte de los casos analizados el programa requiere menos recursos económicos que las intervenciones tradicionales, si bien es necesario avanzar en la realización de estudios de coste efectividad más concluyentes.

c) *Nudges (empujoncitos): el diseño conductual de las políticas públicas*

Traducible al español como “pequeño empujón”, el concepto de *nudge* constituye una novedosa herramienta de política pública que busca guiar las elecciones individuales en la correcta dirección,

alterando para ello la arquitectura de decisión para así alentar ciertos comportamientos considerados más apropiados por parte de quienes diseñan estas políticas.

Tal y como explica Quintana (2017) en un interesante artículo, la conducta individual está en el centro de muchos de los retos actuales en el ámbito de las políticas públicas. Tanto el objetivo como la eficiencia y el impacto de las políticas públicas tienen que ver, entre otros, con el comportamiento de los individuos y el impacto que diversas intervenciones generan sobre las decisiones y la conducta individual. Precisamente influenciar la conducta individual es uno de los objetivos claves del diseño institucional. Esta lógica da por hecho que para alcanzar objetivos específicos de bienestar social es necesario intervenir desde la política pública en el comportamiento y las prácticas individuales. En este sentido, desde el nivel institucional es posible modificar las oportunidades y los incentivos asociados a determinadas opciones para generar una variación en la conducta individual y agregada. El marco de referencia sobre el comportamiento que más influencia ha tenido en el diseño de políticas públicas es la Teoría de la Elección Racional (TER). La TER presupone individuos racionales, que parten de preferencias claras y estables, se guían por cálculos de coste-beneficio y tienen como principal objetivo maximizar la utilidad.

No obstante diversas aportaciones de las ciencias sociales demuestran que el marco de la TER es limitado para explicar el comportamiento individual en contextos de decisión reales. En contraposición a los supuestos de la TER, la ciencia de la conducta (*behavioural economics*) disciplina que integra conocimientos de la economía y psicología conductual, ofrece una aproximación más realista para la comprensión de las decisiones individuales. La integración del conocimiento de la conducta en el diseño institucional es clave para diseñar y aplicar políticas públicas con éxito. En la última década esta idea se ha extendido de manera destacada en el ámbito internacional. Diversos gobiernos han apostado para crear equipos dedicados en exclusiva al diseño conductual de políticas públicas (los primeros, EEUU y Reino Unido, y ahora presentes en muchos países de la UE) y de manera destacada, las principales instituciones internacionales en materia de política pública insisten en la necesidad de identificar y considerar los elementos conductuales en el diseño y la aplicación de políticas públicas. El reconocimiento de que, juntamente con fenómenos de carácter estructural y socioeconómico, la conducta humana tiene un impacto destacado en problemas públicos en diversos ámbitos como la salud, la protección del medio ambiente y la política fiscal ha consolidado la necesidad de repensar la política pública de acuerdo con la evidencia sobre cómo la gente se comporta y reacciona en contextos de decisión cotidianos.

Es en este contexto donde se enmarcan los *nudges*, una nueva herramienta de diseño institucional que consiste en introducir pequeños cambios en el contexto de decisión que afrontan los agentes, con el objetivo de motivar o facilitar decisiones y comportamientos que mejoren el bienestar individual y/o social. El concepto se populariza después de la publicación de *Nudge* (Thaler y Sunstein, 2008), y la estrategia ha adquirido notable atención tanto a nivel mediático como académico. Estos autores sostienen que el Gobierno y el conjunto de las organizaciones públicas y privadas tienen la responsabilidad de organizar el contexto en el que los individuos toman decisiones. En este sentido, defienden que no existe diseño institucional neutro y que la estructura y el diseño de las opciones siempre influye en las decisiones individuales. En consecuencia, argumentan, las organizaciones públicas y privadas, aprovechando el conocimiento de las pautas que rigen la conducta individual, tienen que alterar el contexto de elección para neutralizar posibles sesgos cognitivos y empujar a las personas hacia comportamientos con impacto positivo a nivel individual y/o social.

Proponen para ello un mecanismo clave de intervención: el *nudge* (o *empujoncito*, en español). Puede definirse como un elemento en el contexto de elección de los agentes que tiene como objetivo modificar el comportamiento individual de forma previsible, sin prohibir ninguna opción ni alterar los incentivos económicos. El objetivo del *nudge* es reorganizar el entorno de decisión y alterar el comportamiento de los agentes, dando un *empujón* hacia una dirección particular pero respetando las opciones disponibles, no modificando los incentivos económicos, no utilizando

otros métodos de persuasión y siendo fácilmente esquivable para los agentes. Algunos *nudges* habituales son las opciones por defecto, la comunicación de normas sociales, la provisión de *feedback*, el enmarcamiento de opciones, la recolocación del entorno para hacer más o menos accesibles ciertas opciones, los avisos y recordatorios, etc. En concreto, son ejemplos curiosos las escaleras piano para potenciar el ejercicio físico⁴⁵, la mosca en orinales para reducir los costes de limpieza o las ilusiones ópticas en carretera para reducir velocidad y mejorar la seguridad.

Por su naturaleza sencilla y efectiva, el interés por el uso de los *nudges* es creciente. La estrategia es atractiva porque tiene un coste reducido, se puede aplicar desde diversas instituciones con menos poder regulativo (como por ejemplo, universidades o empresas) y es de regulación y aplicación fácil y rápida en comparación con las intervenciones tradicionales. En cualquier caso, el uso de *nudges* plantea dudas y debate. En este sentido, los críticos argumentan en contra de las bases teóricas del enfoque. Asimismo, de manera prominente, se señalan las implicaciones éticas que comporta la aplicación de *nudges* en la autonomía y la libertad de elección de los individuos. Los *nudges* como instrumento de política pública todavía se enfrentan a problemas de legitimación tanto por los objetivos que persiguen como por los medios que utilizan para influenciar el comportamiento. Como consecuencia del desarrollo reciente de la estrategia estas cuestiones son todavía de debate abierto.

En el ámbito de la política social, el énfasis en el comportamiento individual juega un papel cada vez más importante, especialmente en el contexto de austeridad creciente. Tanto las políticas sociales contributivas como las no contributivas han tendido a situar el comportamiento individual en el centro de la problemática. En consecuencia, los principales cambios en esta tipo de intervenciones se han traducido en un aumento de las exigencias y las condiciones para los beneficiarios. En contraposición, la lógica de los *nudges* propone una aproximación alternativa que consiste en desplazar el foco de atención del individuo y fijarlo en el contexto en el cual se desarrolla su elección, lo que implica reflexionar sobre qué cambios son necesarios en el diseño y funcionamiento de los actuales programas. Esta lógica también sirve para otros retos en política pública, en la medida en que subraya la necesidad de crear entornos más favorables al cumplimiento de determinadas normas y que faciliten conductas con impacto positivo a nivel agregado.

En conclusión, a menudo los comportamientos individuales influyen negativamente en el bienestar y constituyen retos de primer orden para el diseño institucional y la gestión cotidiana en diversas áreas relevantes de la política pública. Aún con la centralidad de la conducta individual en las problemáticas actuales, las intervenciones de diseño institucional tradicionales no siempre son capaces de generar el cambio que se espera o se pretende conseguir. La aproximación conductual y la intervención a través de *nudges* ofrecen nuevas maneras de aproximarse a las problemáticas y nuevas estrategias de intervención para modificarlas. Aunque a perspectiva necesita más discusión y revisión en términos de eficiencia, transparencia y justificación normativa, sin duda también representa una área de interés destacado que contribuye a mejorar la comprensión de las problemáticas y a proponer mejores soluciones (Quintana 2017).

d) *El (re)descubrimiento de la acción voluntaria y de la dimensión comunitaria*

El envejecimiento de la población, la crisis económica, la presión a la que está sometido el Estado del bienestar y los cambios en el perfil de las personas voluntarias (en cuanto a su disponibilidad de tiempo, su formación, su vinculación con las entidades de voluntariado) están cambiando el papel

⁴⁵ Esta experiencia se vincula también al fenómeno de la *gamificación*, en la medida en que tiene por objeto conseguir que grupos numerosos de personas hagan cosas que de otra forma no harían, convirtiendo los procesos en divertidos. Como en el caso de las *nudges*, las personas que participan de los procesos, apenas son conscientes de estar formando parte del mismo, no se las incita sino que actúan por su propia iniciativa y acaban realizando una actividad deseable no conducidos claramente hacia ella, sino sólo por el fortuito encuentro con un elemento de diversión o de juego.

de la acción solidaria o voluntaria. La propia consolidación del ámbito de los servicios sociales –que establece unas obligaciones muy concretas a las administraciones para la satisfacción de ciertas necesidades– obliga a las entidades del tercer sector, y también a las administraciones, a innovar en lo que se refiere a la forma de prestar otros servicios y actividades, o de atender a otros colectivos, más allá de los que obligatoriamente deben ser atendidos, en virtud de la normativa vigente, por las instituciones públicas.

Por ello, en los últimos años se está produciendo un redescubrimiento de las iniciativas sin fin de lucro y de la importancia de los vínculos comunitarios y relacionales en el desarrollo de las políticas sociales. Esto se debe tanto a un cierto agotamiento de los servicios públicos convencionales y a la creciente insuficiencia de las políticas sociales para dar respuesta a necesidades cada vez más complejas, como a la demanda de modelos más flexibles y más ágiles, con mayores posibilidades de responder a la diversidad de expectativas, exigencias y necesidades de la población. Si bien es cierto que el fomento de estas iniciativas puede entenderse como una desvinculación respecto a la prestación de servicios sociales por parte de las administraciones públicas, también puede entenderse como un complemento y refuerzo de éstos, de cara precisamente a garantizar su sostenibilidad.

Este resurgimiento de las iniciativas solidarias se caracteriza por dos elementos: el impulso a las fórmulas de autoorganización comunitaria mediante el fomento de la solidaridad local y de proximidad; y el recurso a nuevas fórmulas de implicación en la acción voluntaria, entre las que destaca el voluntariado de persona a persona.

- Autoorganización comunitaria, solidaridad local y voluntariado de proximidad. El entorno más cercano constituye el escenario natural de acción tanto de las entidades voluntarias como de la participación individual de la ciudadanía. De forma similar a lo ocurrido en otros muchos aspectos de las políticas sociales, las entidades de voluntariado y las instituciones públicas han tendido en los últimos años a potenciar el trabajo en el ámbito local, a partir de estructuras de base territorial, basadas muy a menudo en modelos de autoayuda comunitaria que buscan implicar directamente a la ciudadanía en el abordaje de los problemas sociales que afectan a sus comunidades.

Sobre todo en el Reino Unido, estas iniciativas parten de la idea de un nuevo localismo que implica no sólo una descentralización de las competencias hacia los ayuntamientos, sino también de éstos a la propia ciudadanía. La idea central de este impulso a la participación ciudadana es la de que administraciones y ciudadanía deben implicarse conjuntamente en la resolución de los problemas que afectan a los barrios y a las personas que viven en ellos. Si bien es cierto que estas estrategias han estado sujetas a severas críticas, los estudios realizados sobre el desarrollo de estas actividades ponen de manifiesto la utilidad de este tipo de iniciativas, que, adecuadamente diseñadas y desarrolladas, contribuyen a empoderar a las comunidades y llevan a la práctica la idea de una ciudadanía activa.

Junto con la dimensión local o territorial, el voluntariado constituye un elemento crucial de estos enfoques, en la medida en que se basan en la implicación voluntaria de la ciudadanía en las tareas de desarrollo comunitario. Se ha desarrollado así un modelo de voluntariado de proximidad, en el que son las propias personas y recursos de la comunidad –el vecindario, los comercios, las asociaciones, los recursos públicos existentes en los barrios– los que se autoorganizan para dar respuesta a algunas de las necesidades (de acompañamiento, de cuidado, de formación) a la que los servicios públicos no pueden llegar.

- Nuevas formas de voluntariado. Junto con estos cambios, se están produciendo también modificaciones en la forma en la que se concreta la implicación de las personas voluntarias y emergen nuevos tipos de voluntariado, o de formas de ejercer la labor voluntaria que, en

cierta forma, están modificando el panorama tradicional de la acción voluntaria. Todos ellos tienen en común una vinculación más débil o discontinua con las entidades de voluntariado y la emergencia de un tipo de acción voluntaria más individualizada, diversificada e informal, aunque no necesariamente de menor intensidad. Por ejemplo:

Se están consolidando —o al menos adquiriendo mayor importancia— fórmulas de voluntariado que, por definir las de alguna forma, podrían llamarse ‘de persona a persona’, en el sentido de que implican una relación más directa entre la persona voluntaria y la persona usuaria, y una menor intervención de las estructuras de la entidad: grupos de autoayuda, intervenciones de pares, fórmulas de tutoría o patrocinio, y los modelos —más conocidos— de acogimiento familiar voluntario son ejemplos de este tipo de intervenciones. Su denominador común es que la acción voluntaria tiene una base fundamentalmente individual, con relaciones personales de mayor intensidad y mayor autonomía de acción por parte de la persona voluntaria, y que la dependencia respecto a la organización es menor.

También se están extendiendo fórmulas de voluntariado denominadas ‘de la experiencia’ o ‘de las competencias’, que consisten en ofrecer a una entidad de voluntariado un saber hacer específico y especializado para la realización de una actividad o misión determinada. Estas fórmulas se caracterizan, así, por el desarrollo por parte del voluntariado de tareas relativamente especializadas que requieren una capacitación profesional media o alta, y que responden a necesidades concretas de las entidades. Difieren de las fórmulas clásicas de voluntariado en la medida en que trascienden las actividades genéricas o poco cualificadas que a menudo se encomiendan a las personas voluntarias; se orientan especialmente a personas de cierta edad —de entre 30 y 50 años—, con escasa disponibilidad de tiempo y conocimientos avanzados de disciplinas específicas; y se realizan a menudo, aunque no siempre, a distancia.

Otra fórmula novedosa de articulación de la acción voluntaria, aunque no siempre se haya considerado como tal, es el intercambio de actividades de voluntariado, que toma a menudo la forma de bancos del tiempo. Si bien es cierto que no se trata de actividades completamente altruistas o carentes de compensación (en la medida en que existe una compensación recíproca por las actividades realizadas), los bancos del tiempo pueden considerarse como una extensión de la actividad voluntaria que responde a las características que se han señalado anteriormente: una vinculación informal con las entidades de voluntariado, una dedicación relativamente episódica o puntual, y capacidad para la realización de actividades especializadas. Todo ello implica desarticular hasta cierto punto la relación tradicional de voluntariado, pero al mismo tiempo, extender la acción voluntaria hacia fórmulas más diversas y flexibles. Es también importante la cercanía que existe entre estas modalidades de voluntariado y los esquemas de economía colaborativa, al menos en lo que se refiere a la puesta en contacto, mediante tecnologías de la información y la comunicación (en particular, internet), de personas que precisan y que necesitan un servicio (en este caso, voluntario). Es también evidente la relación que existe entre estas iniciativas y todas aquellas englobadas en lo que se conoce como economía del bien común.

e) La filosofía del ‘*Making work pay*’ o rentabilización del empleo

Las medidas de ‘rentabilización del empleo’ o *making work pay* pretenden combinar de manera más ágil la percepción de prestaciones de garantía de ingresos y el desempeño de un puesto de trabajo de baja remuneración, con dos objetivos básicos: por una parte, evitar el desincentivo a la inclusión laboral que —debido al principio diferencial en el que se basan las prestaciones de garantía de ingresos— supone la escasa, o nula, diferencia entre los ingresos derivados de una prestación y los que se obtienen del acceso a un puesto de trabajo con un salario bajo, garantizando unos ingre-

son más elevados a las personas que acceden a un empleo; por otra, reducir las tasas de pobreza de los/as trabajadores/as de bajos salarios.

Para dar respuesta a estas dos problemáticas –la trampa de la inactividad y la insuficiente remuneración de un número creciente de empleos– se han desarrollado en diversos países una serie de políticas que, englobadas en el marco genérico de la activación, se adscriben a la filosofía del *making work pay*. Difícil de expresar en castellano a través de una expresión tan gráfica como la original, la expresión inglesa *making work pay* podría traducirse como «hacer que el trabajo compense» o «rentabilización del empleo». Como se ha señalado previamente, las medidas que se incluyen en este grupo basculan en general entre dos grandes objetivos: por una parte, la incitación al empleo, en la línea del paradigma de la activación, a partir de la idea de que es necesario incentivar o estimular el acceso al empleo de las personas inactivas o perceptoras de prestaciones económicas, para evitar la trampa de la pobreza. Al mismo tiempo, estas medidas tienen en general un marcado carácter redistributivo y aspiran a reducir las tasas de pobreza entre la población asalariada.

El principal objetivo de las políticas de *making work pay* es el de hacer más sencilla la compatibilización de un salario de baja cuantía con la percepción, puntual o indefinida, de una prestación asistencial de garantía de ingresos. Desde ese punto de vista, este tipo de prestaciones buscan suavizar el principio diferencial en el que se basan las políticas tradicionales de garantía de ingresos –la prestación se calcula restando de una cuantía prestacional máxima el 100% los ingresos laborales, lo que implica que se establece una imposición del 100% sobre esos ingresos– y que genera la señalada trampa de la pobreza o la inactividad⁴⁶. En el caso de las prestaciones englobadas bajo el paraguas del *making work pay*, la lógica es la contraria: lo que se garantiza es una prestación máxima, que actúa como ingreso mínimo garantizado. Las personas que carecen de ingresos propios acceden por tanto a esa prestación máxima, con la cual se les garantiza un ingreso mínimo determinado. Cuando existen ingresos propios, la prestación abonada se reduce progresivamente, pero no a una tasa del 100% (la prestación no se reduce en un euro por cada euro ganado), sino a tasas menores, de forma que, por ejemplo, por cada euro de remuneración salarial la prestación se reduce en 40 céntimos, hasta que llega un nivel salarial en el que la ayuda desaparece. De esa forma, el desempeño de una actividad laboral resulta siempre, en teoría, más rentable que la percepción del ingreso garantizado, los ingresos totales crecen a medida que crece el salario y se protege, al mismo tiempo, a los trabajadores con menores ingresos, así como a quienes carecen de ingresos.

Los países que han desarrollado este tipo de medidas, lo han hecho mediante dos mecanismos diferentes⁴⁷:

- Una parte importante de las políticas de *making work pay* se han desarrollado mediante el sistema fiscal, preferentemente a través de la figura de las deducciones fiscales reembolsables⁴⁸. Los dispositivos que han conocido un mayor grado de desarrollo en ese sentido son el británico *Working Family Tax Credit* (WFTC) y el norteamericano *Earned Income Tax Credit* (EITC), que representa una de las principales herramientas contra la pobreza –muy por delante de las prestaciones económicas asistenciales– de aquel país. También se han desarrollado herramientas de este tipo en Francia, Bélgica, Finlandia, Dinamarca y Holanda, así como en Canadá, Nueva Zelanda y en el territorio español de régimen común, me-

⁴⁶ Si una persona perceptora de subsidios obtiene ingresos laborales, la prestación que recibe se reduce en esa misma cuantía, ya que el objetivo de la prestación es el de garantizar un nivel mínimo de ingresos, sea cual sea su origen o su composición. En ese caso, la imposición marginal a la que se somete ese ingreso salarial es del 100%, pues la prestación se reduce en esa misma medida; surge, por tanto, el riesgo de la trampa de la pobreza (“trabajar no compensa”).

⁴⁷ A ellas habría que añadir otras medidas, como el establecimiento o actualización de los salarios mínimos.

⁴⁸ En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda, hasta cero, en su caso, como ocurre con el resto de las deducciones; pero si la deducción es superior a la cuota líquida, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente, en forma de impuesto negativo.

diante el impuesto negativo reconocido primero a las madres ocupadas con hijos/as menores de tres años y, después, a familias numerosas y personas con discapacidad.

- Otros sistemas (Francia –que en cualquier caso combinó durante años las dos aproximaciones–, Alemania, el País Vasco o, desde hace poco, el Reino Unido⁴⁹) han optado por el contrario por incluir este tipo de sistemas dentro del propio diseño de la prestación de garantía de ingresos. Si bien las fórmulas utilizadas para ello son diversas, la idea fundamental radica en la suavización del principio diferencial asociado a la prestación, de forma que los ingresos laborales no se tienen íntegramente en cuenta a la hora de calcular los ingresos propios y, por tanto, la prestación asistencial correspondiente.

La CAPV ha sido pionera en la aplicación de este tipo de enfoques, mediante el sistema de estímulos al empleo, que ahora se extienden a otras CCAA, como Navarra. También cabe señalar que este enfoque ha estado en la base de los cambios desarrollados en los sistemas de garantía de ingresos del Reino Unido, Alemania o Francia. Aunque no puede hablarse de resultados concluyentes, una buena parte de las evaluaciones que se han realizado en relación a estos sistemas han arrojado resultados positivos⁵⁰. Si bien es cierto que, dada la diversidad de objetivos y de potenciales beneficiarios, no es siempre fácil identificar o aislar adecuadamente el impacto de estas prestaciones, sí cabe pensar que algunos de los modelos desarrollados en nuestro entorno han tenido resultados razonablemente buenos

En todo caso, junto a los resultados en general positivos que se atribuyen a estos programas, también es necesario hacer hincapié en sus riesgos. En ese sentido se ha puesto de manifiesto que “pueden interpretarse como una subvención al capital que, ante la existencia de los mismos, queda dispensado de remunerar adecuadamente a la mano de obra, transfiriéndose a la colectividad una parte de la responsabilidad de las empresas” (De la Cal, 2015⁵¹). Además de facilitar la aceptación social del empleo de bajos salarios, estas prestaciones pueden traer consigo otros riesgos: por citar algunos, plantear este tipo de mecanismos como alternativa, y no como complemento, a un sistema sólido de garantía de ingresos abierto a toda la población inactiva, privilegiar la lógica de la incitación en lugar de la lógica de la redistribución, o, en parecido sentido, plantearse desde lógicas y dispositivos asistenciales, poco normalizados e, incluso, estigmatizantes. El papel que los sistemas de bonificación del empleo de bajos salarios pueden tener a la hora de prevenir el fenómeno de la pobreza laboral –y devolver al empleo asalariado su papel como herramienta básica de inclusión social– no deben por lo tanto hacer olvidar la necesidad de avanzar por otras vías complementarias (negociación colectiva, salario mínimo, etc.).

f) *¿Hacia el derecho al empleo? Los sistemas de garantía juvenil y el empleo garantizado*

La Garantía Juvenil es una iniciativa de empleo y/o formación garantizada, según la cual todos los/as jóvenes menores de 25 años deben recibir una oferta –de suficiente calidad– de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar en situación de desempleo. No obstante, debido a la es-

⁴⁹ El Reino Unido, que durante años desarrolló mediante el *Working Tax Credit* este sistema de deducciones fiscales reembolsables, está sustituyendo esa aproximación, de forma progresiva, por una prestación (*Universal credit*) basada en el mismo principio.

⁵⁰ En el caso de la CAPV, aun con las limitaciones introducidas en los últimos años, las escasas evaluaciones realizadas prueban que el sistema de estímulos al empleo vinculado a la RGI ha sido capaz de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral entre la población vinculada al mercado de trabajo en Euskadi. Lo ha hecho además sin arrastrar a la baja los salarios y consiguiendo una tasa de acceso a la prestación superior a la que se registra en países que han dedicado mayores recursos a estas prestaciones (Zalakain, 2014).

⁵¹ Algunos autores han señalado en ese sentido que ese tipo de prestaciones están haciendo que las políticas públicas de empleo pasen de la creación directa de empleo a la financiación parcial del empleo privado de menor cualificación (Kenworthy, 2015).

pecial gravedad del problema del desempleo entre la población joven del país, en España, las personas beneficiarias del programa pueden tener hasta 30 años de edad.

Los principales argumentos que sustentan la adopción de este tipo de medidas son las siguientes (Hall et al., 2015):

- Los periodos tempranos de desempleo –aquellos que se producen cuando la persona no ha participado nunca en el mercado laboral, o su participación ha sido breve e intermitente– y, especialmente, las situaciones de desempleo de larga duración en estas circunstancias, han demostrado tener un impacto negativo a largo plazo en la empleabilidad, el desarrollo profesional y la trayectoria vital de las personas.
- El riesgo de caer en situaciones de exclusión social se incrementa de forma sustancial como resultado de estar desempleado/a y no participar tampoco en ninguna actividad educativa, especialmente para los y las jóvenes procedentes de los contextos sociales más desfavorecidos.
- Contar con una formación especializada, por mínima que sea, es una condición cada vez más necesaria para participar en el mercado de trabajo. Por eso, la prevención del abandono escolar prematuro también se incluye entre los objetivos de las políticas de activación dirigidas a la población joven.

Este tipo de política se distingue de otros programas o medidas de activación en dos sentidos. Por un lado, obliga a los estados o autoridades públicas que la implementan a disponer de los recursos necesarios para cumplir con este compromiso. Esto significa que el estado tiene la responsabilidad de ofertar un empleo o una medida/acción formativa que resulte de interés para el/la joven en un periodo máximo de cuatro meses desde su inscripción en los servicios públicos de empleo o en el programa de Garantía Juvenil, dependiendo del país. Esto convierte a esta medida en una iniciativa más próxima a los planteamientos relacionados con el derecho al trabajo y el pleno empleo como estrategia para afrontar el problema del desempleo, haciendo recaer sobre el Estado la responsabilidad de generar oportunidades laborales para la población desempleada. Este planteamiento se contraponen, hasta cierto punto, con el paradigma de la activación, un planteamiento más centrado en mejorar la empleabilidad de las personas con el objetivo de dotarlas de las competencias y cualificaciones exigidas por el mercado de trabajo, pero que trata de interferir lo mínimo posible en los factores relacionados con la demanda de mano de obra, una responsabilidad que se atribuye a la iniciativa privada y a las acciones gubernamentales dirigidas a potenciar el desarrollo económico (Escuder y López, 2015; Klosse y Muysken, 2016).

No obstante, como señalan Klosse y Muysken (2016) el programa de Garantía Juvenil, tal y como ha sido formulado en la iniciativa europea, se sitúa a medio camino entre ambos planteamientos. Es decir, si bien reconoce la importancia de crear empleo y facilitar la contratación de las personas jóvenes desempleadas, concede una gran importancia a las medidas orientadas a mejorar su formación e incrementar sus competencias. De hecho, la garantía no se plantea únicamente sobre un empleo, sino sobre una oportunidad laboral y/o una acción formativa. Por otro lado, la iniciativa de Garantía Juvenil no constituye sólo un programa o medida de activación, sino que debe concebirse como una política integral dirigida a abordar el problema del desempleo y la inactividad entre la población joven y que tiene entre sus objetivos centrales lograr la mejora de los sistemas de transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo para reducir el número de jóvenes que abandona su educación sin contar con una cualificación suficiente que les permita insertarse en el mercado de trabajo (OECD, 2015).

Los estudios que han evaluado o revisado las experiencias de programas de Garantía Juvenil señalan algunas de las principales ventajas y limitaciones asociadas a este tipo de enfoque sobre la acti-

vacación de la población joven desempleada (Klosse y Muysken, 2016; Escuder y López; 2015; Hall et al., 2015; ICF, 2014; Besamusca et al., 2013; Eurofound; 2012). Entre las ventajas enumeradas pueden destacarse las siguientes:

- Obliga a los servicios públicos de empleo y las autoridades gubernamentales a abordar el problema del desempleo entre la población joven mediante una acción orientada a la prevención y la intervención temprana. Esto evita las consecuencias negativas de la inactividad de los jóvenes, su desconexión del sistema laboral y productivo y las importantes consecuencias económicas y sociales que ello puede tener en el futuro.
- Contribuye a aliviar de forma inmediata los problemas de desempleo entre la población joven en aquellas zonas en las que se registran altos índices de desempleo en este grupo de población. Su eficacia se reduce, sin embargo, en los momentos de mayor dinamismo del mercado laboral y reducción de la tasa de desempleo de la población joven. Y es que, tal y como se comenta a continuación, es un tipo de política que presenta una gran eficacia para la inserción laboral de las personas más empleables, pero no así por lo que respecta a los grupos de población con mayores barreras de acceso al empleo y menor empleabilidad.
- Impacta de forma muy positiva en la mejora de las transiciones de la educación al empleo de la población joven, así como en la prevención del fracaso escolar. En la medida en que se basa en la acción coordinada de los servicios educativos, los servicios de empleo y los empleadores locales o regionales para hacer frente al problema del desempleo y la formación de los y las jóvenes genera importantes sinergias entre ellos, promueve la aparición de soluciones conjuntas y mejora la coordinación y colaboración entre los actores implicados.

Por lo que respecta a sus limitaciones, se deben mencionar las siguientes:

- Aplicado a gran escala presenta el riesgo de generar efectos de sustitución de puestos de trabajo estructurales del mercado de trabajo, así como generar presiones a la baja en los salarios y una mayor competencia por los puestos de trabajo disponibles. Klosse y Muysken (2016) señalan que este tipo de efectos podría evitarse utilizando, en mayor medida, los programas de creación de empleo como una opción laboral y/o formativa para la población joven, en lugar de recurrir a los subsidios a la contratación y la formalización de contratos de prácticas y aprendizaje como las principales medidas de fomento de la contratación. Por otro lado, algunos de estos efectos pueden prevenirse mediante la implicación de los sindicatos en el seguimiento y monitoreo de la iniciativa.
- Su eficacia depende en gran medida de la situación del mercado de trabajo y de la calidad y disponibilidad de la oferta educativa y formativa existente en el país. Tal y como se señala en el documento elaborado por Eurofound (2012), los programas de Garantía Juvenil sólo constituyen una solución temporal al problema del desempleo entre la población joven, pero no una solución estructural a la escasez de puestos de trabajo en el sistema productivo. En cuanto al segundo punto, aunque ese es un factor que puede ser modificado de forma paulatina, una debilidad en el sistema formativo no permitirá ofrecer una respuesta rápida al problema del desempleo juvenil, el cual constituye uno de los principales objetivos de esta iniciativa y es, además, el escenario en el que su implementación resulta más eficaz. Efectivamente, si los servicios educativos están escasamente desarrollados, tanto en volumen de oferta como en calidad, difícilmente responderán adecuadamente al tipo de demanda planteada por una iniciativa de Garantía Juvenil.
- Es un tipo de intervención que, *a priori*, se muestra poco eficaz a la hora de atender y retener en el programa a los grupos de población más vulnerables y con mayores barreras de

acceso al empleo. Tal y como ya se ha comentado, la inclusión de estos grupos en el programa exigirá, por un lado, mejorar la coordinación con los servicios sociales, los servicios de salud y las entidades de acción social que operan en el territorio. Por otro lado, también será preciso adaptar las intervenciones a estos grupos de población, así como establecer criterios de permanencia en los programas e si se quiere llegar a estos grupos.

- Finalmente, debido a que su objetivo es atender a la mayor parte de la población joven en situación de desempleo y es una medida diseñada para ser implementada en los momentos en los que se registra una alta tasa de desempleo en este grupo de población, su implementación puede resultar costosa. No porque el volumen de recursos necesario para atender a cada persona participante sea excesivamente elevado, sino porque el grupo de personas beneficiarias es en casi todos los países muy grande. De hecho, Escuder y López (2015) calculan que el déficit acumulado por los diversos países de la Unión Europea de cara a implementar esta iniciativa a nivel de la UE es de 7.300 millones de euros (PPP). Esta cifra ha sido calculada a partir del coste estimado en función del programa sueco, es decir, 6.600 euros por persona participante. La falta de financiación suficiente parece ser, de hecho, uno de los principales factores que ponen en riesgo la puesta en marcha de esta iniciativa en Europa, al menos en aquellos países que se hayan muy alejados de la dotación presupuestaria recomendada (Escuder y López, 2015; Klosse y Muysken, 2016).

El planteamiento de la garantía juvenil resulta de interés, especialmente, cuando se considera desde un planteamiento más amplio y se vincula a la idea del trabajo garantizado. En ese sentido, la garantía juvenil implica el compromiso de la administración por garantizar el acceso a un empleo, como complemento –o como alternativa– a la garantía de un ingreso. Si bien es cierto que la instauración de un derecho universal al empleo garantizado, tal y como han propuesto diversos autores, está lejos de ser una realidad, se han desarrollado iniciativas de interés basadas en la idea de que las administraciones pueden comprometerse a ofrecer a las personas que han percibido prestaciones de garantía de ingresos durante un periodo prolongado una opción laboral, ya sea en el mercado laboral protegido o en el ordinario⁵².

g) El nuevo localismo y la importancia de las intervenciones de base territorial

De forma similar a lo ocurrido en otros muchos aspectos de las políticas sociales, las entidades de voluntariado y las instituciones públicas han tendido en los últimos años a potenciar el trabajo a pequeña escala. Este enfoque se ha implementado apoyándose en estructuras de base territorial, fundadas muy a menudo sobre modelos de autoayuda comunitaria que buscan implicar directamente a la ciudadanía en el abordaje de los problemas sociales que afectan a sus comunidades. La comunidad, entendida de modo intuitivo como aquel espacio de relaciones que se sitúa entre la familia y el conjunto de la sociedad, ha sido reivindicada así como un ámbito muy apropiado para retejer los vínculos que aseguran la cohesión social, amenazados por la tendencia hacia el individualismo que caracteriza nuestra época. Y dado que las relaciones comunitarias se desarrollan fundamentalmente en el municipio, y en especial, el barrio, éstos se han convertido en espacios preferentes donde se desarrollan muchas iniciativas sociales impulsadas por la ciudadanía.

Sobre todo en el Reino Unido, estas iniciativas parten de la idea de un nuevo localismo que implica no sólo una descentralización de las competencias hacia los ayuntamientos, sino también de éstos

⁵² Tanto el borrador del Plan de Inclusión Social de Navarra, y la propia Ley que regula la Renta de Garantía de Ingresos de esa Comunidad, como la propuesta de reforma de la RGI presentada por el Gobierno Vasco ante el Parlamento recogen esta posibilidad. De acuerdo al artículo 34 de la Ley que regula la RGI navarra, “en el caso de que la unidad familiar haya sido perceptora de Renta Garantizada por un periodo continuo de al menos veinticuatro meses, la Administración Pública correspondiente deberá ofertarle, en su caso, al menos la posibilidad de participar en un programa de Empleo Social Protegido u otra opción de empleo y/o formación, salvo que, a juicio de los servicios públicos que se establezcan reglamentariamente, sus miembros no se encuentren en condiciones de incorporarse al mismo”.

a la propia ciudadanía. La idea central de este impulso a la participación ciudadana es la de que administraciones y ciudadanía deben implicarse conjuntamente en la resolución de los problemas que afectan a los barrios y a las personas que viven en ellos. Desde esta perspectiva, se enfatizan las capacidades de la ciudadanía, se refuerzan de los vínculos comunitarios y se revaloriza el potencial de los saberes locales para optimizar las intervenciones (Coote, 2011).

En lo que se refiere a las políticas de empleo, las intervenciones territoriales sobre el problema del desempleo se dirigen a actuar sobre las variables que regulan la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo local, de cara a lograr un buen ajuste entre ambos factores y potenciar así las oportunidades de empleo de la población desempleada. Se basan en la articulación de una respuesta coordinada frente al problema del desempleo por parte de los diversos agentes locales (gobierno, empresas, sindicatos, servicios educativos, servicios públicos de empleo) con el objetivo de eliminar las barreras de acceso al empleo que afectan a la población desempleada y/o crear nuevas oportunidades laborales en el mercado de trabajo local o regional para estas personas.

Las revisiones más sólidas realizadas en relación al impacto de este tipo de programas ponen de manifiesto que tienen un impacto positivo en el ámbito del empleo en uno de cada dos casos. En efecto, una reciente revisión sistemática del What Works Centre for Local Economic Growth ha analizado de manera rigurosa, mediante la revisión de 58 evaluaciones, el impacto de este tipo de iniciativas de base territorial, tanto en lo que se refiere al impacto económico generado como en lo que se refiere, más concretamente, a sus resultados en términos de creación de empleo. La revisión incluye tanto las iniciativas impulsadas mediante los Fondos Estructurales de la UE como a la creación de zonas de desarrollo empresarial preferente en USA, Reino Unido o Francia. En lo que se refiere a las iniciativas promovidas por la UE, la revisión señala los siguientes elementos:

- La mitad de las experiencias que han analizado esta cuestión han identificado un incremento de la renta per cápita.
- Lo mismo ocurre en el ámbito del empleo: la mitad de los estudios que han analizado esta variable han hallado un efecto positivo en lo que se refiere al crecimiento de las tasas de empleo debido a la puesta en práctica de estos programas.
- El impacto es mayor en las zonas más desfavorecidas.
- No es posible, debido al diseño de los programas y las técnicas de evaluación utilizadas, determinar el coste-efectividad de estos programas, ni qué tipo de gasto, dentro de este tipo de iniciativas, resulta más eficaz.

En lo que se refiere a las zonas de desarrollo empresarial preferentemente (*enterprise zones, empowerment zones, etc.*), en torno a la mitad de las evaluaciones realizadas identifican igualmente impactos positivos en términos de creación de empleo, reducción del desempleo y reducción de la pobreza, si bien, en algunos casos, el efecto parece derivarse del desplazamiento de las oportunidades de desarrollo desde las zonas contiguas (*displacement effect*).

2.2. Programas y enfoques dirigidos a colectivos con necesidades específicas

a) Atención a personas en situación de exclusión con enfermedad mental grave

Existe un vínculo indiscutible entre la marginación social y las enfermedades mentales graves, siendo estas últimas causa y consecuencia de situaciones de exclusión social severa. La relación entre enfermedad mental y exclusión social no es un fenómeno reciente, aunque se ha mantenido oculta al afectar, fundamentalmente, a un colectivo, el de las personas excluidas en general y las personas sin hogar en particular, que ha sido socialmente invisibilizado.

La existencia de un número creciente de personas con trastornos mentales graves en las calles de muchas ciudades estadounidenses fue uno de los hechos que, a comienzos de los ochenta, hicieron saltar las alarmas y pusieron de manifiesto las insuficiencias de los sistemas tradicionales de atención para atender a un colectivo con necesidades muy complejas, y la necesidad de incorporar un enfoque integral y coordinado. Un reciente metaanálisis sobre 29 trabajos resume los resultados de los estudios epidemiológicos sobre la salud mental en personas sin hogar realizados entre 1979 y 2005. La muestra completa, que suma 5.684 personas sin hogar de distintos países occidentales, presenta como trastorno más frecuente la dependencia del alcohol (prevalencia media del 37,9%), la dependencia de otras sustancias (24,4%), los trastornos de personalidad (23,1%), los trastornos psicóticos (12,7%) y la depresión severa (11,4%). Otra reciente investigación de *Mental Health Europe* (2013), calcula que en torno al 30% de las personas sin hogar padecen alguna enfermedad mental severa, lo que equivale a 150.000 personas en toda la Unión Europea.

Estos mayores índices de deterioro de la salud mental que padecen las personas sin hogar en comparación a la población general, parecen ser indicativos, por un lado, de cómo este deterioro está incidiendo en las causas de la situación de sin hogar y en el mantenimiento de estas situaciones y, por otro lado y con especial relevancia, de cómo la situación de encontrarse sin hogar y el número de sucesos estresantes vividos pueden afectar de forma muy negativa a la salud mental de quienes los padecen. Por otra parte, la intervención sobre esta problemática resulta tremendamente compleja, en la medida en que su problemática compete a dos o más administraciones, con competencias, ritmos y pautas de intervención muy diferentes. Pese al avance en los sistemas de coordinación de la atención sociosanitaria, y a la creación de canales de colaboración entre los servicios sociales y sanitarios, la atención a las personas excluidas con problemas de salud mental se ve a menudo lastrada por la indefinición competencial, los problemas de coordinación y las lagunas (o los solapamientos) en la prestación de los servicios.

Este contexto de aumento constante en el número de personas en situación de exclusión social extrema que padecen al mismo tiempo patologías mentales, junto con la constatación de la incapacidad de los servicios tradicionales para hacer frente adecuadamente a las necesidades de este colectivo, ha propiciado que se produzcan nuevos enfoques en la intervención con dicho colectivo.

- Atención integral y coordinación de servicios. Como complemento a los enfoques basados en la mejora del acceso de las personas sin hogar a la red ordinaria de salud mental, otros enfoques han optado por la creación de programas integrales en los que se presta una diversidad de servicios (algunos de ellos desde la red ordinaria, y otros desde esquemas especializados) estructurados e integrados en un paquete individual. Se trata de programas que pretenden ofrecer respuestas al conjunto de las necesidades de estas personas -de alojamiento, de tratamiento psiquiátrico, de ocio, de inserción laboral, de garantía de ingresos...- y que se basan en el principio de que los problemas de estas personas constituyen un conjunto entrelazado, difícilmente susceptible de ser abordado desde enfoques parciales, y que requiere por tanto aproximaciones integrales en las que todas las necesidades de la persona atendida sean tenidas en cuenta de forma simultánea.

Este tipo de enfoques integrales resultan especialmente adecuados para las personas con necesidades múltiples en las que, además de la exclusión y la enfermedad mental, se acumulan otras problemáticas, como adicciones, enfermedades crónicas, malos tratos, etc.

- Intervención en medio abierto y equipos itinerantes. La intervención psiquiátrica en medio abierto es, sin duda, una de las principales medidas adoptadas en los últimos años para la mejora del abordaje de la salud mental de las personas sin hogar, hasta el punto de que en algunos países este tipo de intervenciones en medio abierto constituyen un elemento indiscutido en el catálogo de servicios sociosanitarios para este colectivo. La intervención psiquiátrica en medio abierto ha recibido particular impulso en Inglaterra al abrigo de la llamada *Homeless Mentally Ill Initiative*, un iniciativa del Departamento de Sanidad por la que se financió la creación de equipos especializados en la intervención psiquiátrica de calle con personas sin hogar, como complemento a la atención que se venía prestando en albergues y centros de día. La iniciativa se estableció a partir de 1990 en Londres, y tuvo como principal consecuencia la creación de cinco equipos multidisciplinarios, cuyo principal objetivo era el de vincular a las personas sin hogar y con enfermedad mental que contactaban en la calle con la red sociosanitaria y, en particular, con los servicios de salud mental. Las evaluaciones de estos programas realizadas a mediados de los años 90 pusieron de manifiesto un considerable grado de efectividad, especialmente en los casos en los que los equipos fueron dotados de los recursos materiales y personales suficientes. Sin embargo, a raíz de la crisis que comenzó en 2008, la financiación destinada a estas iniciativas ha ido decayendo.

Las evaluaciones de la intervención psiquiátrica en medio abierto con personas sin hogar realizadas en los Estados Unidos –donde este tipo de iniciativas han recibido una mayor atención científica– indican por su parte que la flexibilidad en el tratamiento constituye, frente a otros formatos más rígidos, una de sus principales ventajas. También se destaca que el éxito de estos servicios es mayor cuando se coordinan con otros programas de realojamiento, en la medida en que el acceso a la intervención en medio abierto se configura como una puerta de acceso a los servicios residenciales y/o de tratamiento psiquiátrico. Buena parte de las experiencias que se han realizado en este marco son gestionadas de forma conjunta por la administración social y sanitaria, y en todos los casos se destaca el carácter interdisciplinar de los equipos de intervención, que cuentan con educadores, trabajadores sociales, psiquiatras, psicólogos y personal de enfermería. En la mayor parte de los casos, el trabajo específico de intervención en medio abierto se combina con la prestación de servicios especializados en centros de atención a personas sin hogar (albergues, comedores, centros de día, etc.) y con el trabajo de coordinación y asesoramiento a los profesionales que trabajan en esos centros.

- Empoderamiento y rehabilitación en la comunidad. La calidad de la atención y la individualización en los servicios son enfoques que se han ido incorporando progresivamente al ámbito de la intervención con personas en situación de exclusión social y trastorno mental. Sin embargo, estos modelos siguen estando diseñados y dirigidos por las entidades responsables, con escasa o nula participación por parte de las personas usuarias en el proceso de toma de decisiones. Son programas en los que a pesar de haber avance en la situación de las personas usuarias, la capacidad de decisión, autodeterminación y control de las personas usuarias es, cuando menos, limitada.

Este es el paso que se pretende dar con los modelos basados en el empoderamiento. En el contexto de la salud mental, el empoderamiento se refiere a la capacidad de elección, de influencia y de control que los usuarios de los servicios de salud mental pueden ejercer sobre todos los aspectos de su vida cotidiana. La clave del empoderamiento es la eliminación de las barreras formales e informales que obstaculizan esa capacidad de autodeterminación y la transformación de las relaciones de poder entre los individuos, los profesionales, las comunidades, los servicios y la administración. Siguiendo la definición planteada por la OMS, “las per-

sonas empoderadas con problemas de salud mental toman sus propias decisiones, tienen voz y son escuchadas”.

- Acompañamiento social personalizado. La tendencia hacia modelos de intervención basados en la individualización se ha ido imponiendo, al menos en la teoría, en la práctica de intervención con las personas que presentan problemas de salud mental. En esta línea, la palabra acompañamiento comienza a escucharse cada vez con más frecuencia en diferentes ámbitos de los servicios sociales; en unas ocasiones, relacionada con nuevas formas y estilos de intervención social; en otras, empujada por tendencias que, desde el entorno de la diversidad funcional, buscan en el acompañamiento una forma de mejorar la calidad de vida y la autonomía de las personas.

En el Reino Unido, en concreto, se han desarrollado en algunos servicios la figura del ‘trabajador de enlace’, que actúa como puente o referente entre los servicios de salud y la persona sin hogar, generalmente a partir de una entidad proveedora de servicios sociales o de vivienda con apoyo a las personas sin hogar. También se ha puesto en práctica en ese país la figura del ‘care navigator’, responsable de acompañar a las personas sin hogar y con enfermedad mental en sus relaciones con el sistema de salud y de mediar entre el usuario y los profesionales, si resulta necesario, así como de velar por el cumplimiento del tratamiento. A menudo, estos trabajadores de enlace son los propios trabajadores de los equipos de intervención de calle, albergues o centros de día, que asumen esta función de mediación, de forma más o menos implícita, entre sus tareas. En otras ocasiones, esta figura se establece de forma más explícita y se asigna a una persona en concreto para realizar esta labor de mediación con el sistema de salud.

- Programas de desinstitucionalización. La fase final de los periodos de hospitalización o internamiento de las personas sin hogar, ya sea por patologías psiquiátricas o de cualquier otra índole, resulta una fase crítica en la atención que precisa este colectivo. Un alta prematura o mal planificada puede desembocar en un empeoramiento general de la situación de esa persona, al no tener en general un domicilio al que reintegrarse y/o una red social de apoyo durante el periodo de convalecencia o transición. Y por el contrario, un proceso de desinstitucionalización adecuadamente gestionado puede resultar una oportunidad de mejora para el proceso de inserción de la persona sin hogar si con ello se consigue una mayor implicación de la persona atendida con la red de recursos y es posible planificar una intervención adecuada. El interés de los planes de desinstitucionalización radica también en el aspecto preventivo, en la medida en que este tipo de altas –sobre todo cuando se realizan tras estancias prolongadas– suelen ser uno de los principales factores de riesgo del sinhogarismo.

A partir de esas premisas, se han extendido en diversos países programas específicamente destinados a la planificación y seguimiento del alta y transición a los servicios comunitarios en diversos colectivos de personas sin hogar: personas que reciben el alta hospitalaria, mujeres que huyen de situaciones de maltrato, personas que abandonan la prisión, etc. Estos planes o protocolos de desinstitucionalización se definen como un proceso de identificación y organización de los servicios y los vínculos que una persona vulnerable precisa cuando es dada de alta y se inicia un periodo de vida autónoma en el medio comunitario. Si bien esos procesos pueden realizarse a partir de cualquier tipo de estancia hospitalaria, revisten particular interés en el marco de los ingresos psiquiátricos y/o en el caso de pacientes que, a otras patologías, suman las de tipo mental.

b) Políticas de refuerzo destinados a la infancia en situación de desventaja

La procedencia de contextos familiares vulnerables afecta de forma decisiva a las oportunidades vitales de niños y niñas. Un punto de partida desfavorable en la infancia se relaciona con un menor

acceso a la formación y la cultura, un bajo rendimiento escolar, peores índices de salud física y mental y una mayor probabilidad de adoptar conductas de riesgo y comportamientos antisociales a lo largo de la vida (Assiego y Ubrich, 2015; Harvey, 2014; Allen, 2011; Waldfogel, y Washbrook, 2011; Field, 2010). Las desigualdades generadas en la infancia, además, impactan a lo largo de todo el ciclo vital de las personas, dando lugar a una reproducción o transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión social (Foessa, 2016; Unicef, 2014; Field, 2010).

En este sentido, las políticas de refuerzo en la infancia no sólo contribuyen a promover la igualdad de oportunidades en edades tempranas, sino que existe una evidencia científica creciente de que tienen un retorno económico y social positivo. Numerosos estudios han demostrado que el abordaje tardío de los problemas de aprendizaje, integración y conducta de niños y niñas resulta, no sólo más costoso, sino más ineficaz, un hecho que sitúa a las políticas de refuerzo en la infancia entre las políticas de inversión social (Allen, 2011; Field, 2010; Karoly et al., 2005).

El principal objetivo de las políticas de refuerzo en la infancia es contribuir al desarrollo integral de los niños y niñas en situación de desventaja social. Desde el punto de vista de su contenido, las intervenciones se centran en los siguientes ámbitos:

- La provisión de servicios de atención temprana y detección precoz dirigidos a ofrecer apoyo suplementario a las familias desde el momento del nacimiento y durante los primeros años de vida del menor (0 a 6 años), una fase crítica del desarrollo que tiene un impacto de largo alcance en las capacidades cognitivas, emocionales y sociales de los niños y niñas en etapas posteriores de la infancia, la adolescencia y la edad adulta.
- Mejora de las habilidades parentales de los padres y madres para hacer frente a las distintas etapas de la crianza de sus hijos/as, especialmente, mediante la implementación de programas de parentalidad positiva y servicios de orientación y/o asesoría en situaciones de conflicto familiar.
- Promoción de la salud física y mental de los y las menores, a través de:
 - Servicios y programas de salud materno-infantil dirigidos a garantizar unas buenas condiciones de salud y bienestar de los menores y sus madres durante los primeros años de vida.
 - Programas que garanticen el acceso a servicios (logopedia, psicomotricidad) y bienes (gafas, audífonos, etc.) relacionados con la salud de los menores que no están cubiertos por el sistema de salud pública.
 - Promover hábitos de vida saludables en la familia en ámbitos como la alimentación, la higiene, la actividad física y el ejercicio, etc.
 - Los programas dirigidos a promover el desarrollo de competencias sociales y emocionales de niños y niñas.
- Mejora del rendimiento escolar de los niños y niñas mediante:
 - Programas dirigidos a promover la participación y las competencias de padres y madres en el apoyo y acompañamiento a la educación de sus hijos e hijas;
 - Programas de refuerzo escolar dirigidos a ofrecer apoyo a los niños y niñas que muestran dificultades de aprendizaje, más allá del horario escolar;

- Programas dirigidos a garantizar el acceso de los niños y niñas a material escolar y otros equipamientos necesarios para participar adecuadamente en el entorno de la educación formal, pero también para crear entornos de aprendizaje en sus respectivos hogares que contribuyan a su estimulación y desarrollo cognitivo.
- Favorecer el acceso de los niños y niñas a programas y actividades culturales, de ocio y tiempo libre:
 - Mediante fórmulas subvencionadas de acceso a las actividades culturales, de ocio y tiempo libre para los y las menores en el marco de la oferta dirigida al conjunto de la población.
 - Favoreciendo el acceso de las familias en situación de desventaja social a programas de actividades culturales, ocio y tiempo libre en familia.
 - Mediante programas que ofrezcan actividades culturales, de ocio y tiempo libre para los y las menores procedentes de familias en situación de desventaja social los fines de semana y durante los periodos vacacionales.
- Tratar de que los programas incluyan también acciones que contribuyan a mejorar la situación de los padres y madres en aquellas áreas donde presenten una mayor vulnerabilidad (ámbito económico, problemas de salud mental, soledad, aislamiento y falta de redes de apoyo, baja formación, desconocimiento del idioma local, escasas habilidades personales o sociales etc.)

2.3. Herramientas, programas e intervenciones específicas

a) *Instrumentos de valoración, clasificación o perfilado (job profiling) de las personas demandantes de empleo*

Los instrumentos de valoración, clasificación o perfilado (*job profiling*) de la empleabilidad son herramientas dirigidas a identificar las habilidades, conocimientos, actitudes y características personales relevantes para el mercado de trabajo local con las que cuentan las personas desempleadas y evaluar así sus posibilidades de inserción socio-laboral, al tiempo que se definen el tipo de medidas de activación y apoyos que precisa la persona de cara a maximizar sus oportunidades de empleo. Desde el punto de vista de la administración pública son herramientas que sirven para asignar y distribuir recursos entre las personas usuarias, en la medida en que el resultado de la valoración de la empleabilidad determina en muchos países el abanico de medidas de activación a las que pueden acceder las personas desempleadas.

La aplicación de estas herramientas persigue tres objetivos diferenciados: por un lado, la individualización de la atención y la adaptación de las respuestas a la situación específica de las personas; por otro lado, el ajuste de las intervenciones a las necesidades de las personas genera una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que, si cada persona recibe el tipo y la cantidad de apoyos que precisa, se evita el despilfarro de recursos que supone atender a personas que serían capaces de encontrar un empleo por sí mismas o que sólo requieren apoyos de baja intensidad. Esto permite garantizar que las personas que precisan de intervenciones más complejas contarán con los recursos necesarios para ser atendidas.

Además, el uso de estas herramientas de valoración posibilita las intervenciones tempranas. Es decir, permiten identificar a las personas con una baja empleabilidad y que tienen, por lo tanto, una mayor probabilidad de llegar a ser personas desempleadas de larga duración. El objetivo de las

intervenciones tempranas es que las personas no tengan que esperar un tiempo innecesario para recibir la atención que precisan, sino que ésta se les asigne en base a su valoración inicial. Ello presenta también una ventaja potencial desde el punto de vista de la reducción del gasto público, ya que, si se logra reducir el tiempo que estas personas permanecen en una situación de desempleo con los servicios de activación y apoyos necesarios, puede reducirse el gasto destinado al pago de prestaciones económicas y subsidios por desempleo.

Una última ventaja asociada a clasificar a las personas desempleadas según su nivel de empleabilidad es evitar que se produzcan los efectos de *creaming* y *parking*, según el nombre que la literatura anglosajona da a estos fenómenos. Ambos términos están estrechamente relacionados entre sí – son en cierta forma el anverso y el reverso de la misma situación– y hacen referencia a la circunstancia en que las personas más empleables son las que acceden en mayor medida a los recursos de activación existentes (*creaming*), mientras las personas con una menor empleabilidad quedan excluidas de los programas de activación debido a la existencia de mecanismos informales de discriminación y estructuras de incentivos que favorecen que los agentes de empleo prioricen el acceso de las personas que más fácilmente pueden incorporarse al mercado de trabajo a los programas de activación existentes. Este hecho contribuye a prolongar todavía más la situación de desempleo de las personas con mayores barreras de acceso al empleo (*parking*).

En cuanto al tipo de herramientas implementadas, existe una gran variabilidad en los diversos países de nuestro entorno. Los métodos utilizados divergen entre sí, por un lado, en la complejidad y la cantidad de datos que utilizan para la elaboración de las valoraciones y, por otro lado, en el nivel de discrecionalidad con el que cuentan los y las profesionales de los servicios de empleo para decidir a qué categoría o nivel de empleabilidad asignan a las personas. Hay algunos sistemas que sólo reúnen información sobre las principales características sociodemográficas de las personas (edad, género, cargas familiares, nivel educativo) y aspectos relevantes de su experiencia laboral y formativa (duración de la situación de desempleo, titulaciones, experiencia laboral, etc.). Otros modelos, sin embargo, optan por hacer una evaluación comprensiva de la empleabilidad de las personas, incluyendo una valoración de sus competencias generales y transversales, así como aspectos vinculados a sus actitudes, motivación y comportamiento, tanto en el lugar de trabajo, como en el proceso de búsqueda de empleo.

b) *Servicios complementarios para la sostenibilidad de la inclusión laboral*

Los servicios complementarios o facilitadores tienen como objetivo proveer a las personas de los apoyos prácticos que precisan para buscar, acceder y mantenerse en un puesto de trabajo el tiempo suficiente como para que su inserción socio-laboral pueda ser considerada como una situación estable y sostenible.

Entre los tipos de servicios complementarios que se identifican como más importantes para facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas con barreras de acceso al empleo se encuentran los dirigidos a garantizar la disponibilidad y la accesibilidad del transporte hasta el centro de trabajo; facilitar el acceso a servicios de cuidado para personas dependientes, especialmente niños/as en edad pre-escolar o en horarios de trabajo no convencionales; facilitar ayudas económicas puntuales que puedan favorecer la inversión inicial necesaria para acceder a un empleo (compra de material, p.ej.); facilitar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs); ofrecer apoyo en la búsqueda de vivienda; o garantizar el acceso y la coordinación con los servicios de salud.

c) *Empleo con apoyo*

El empleo con apoyo está definido en la legislación como el «conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales

especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes» (RD, 870/2007). Por otro lado, la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE) define este tipo de programas como “un conjunto de servicios y acciones centradas en la persona, fundamentalmente individualizadas, para que la persona con discapacidad y con especiales dificultades de acceso al empleo pueda acceder, mantenerse y promocionarse en una empresa ordinaria en el mercado de trabajo abierto, con el apoyo de profesionales y otros tipos de apoyos.” El principio fundamental de los modelos de empleo con apoyo es la asunción de que cualquier persona es capaz de trabajar en el mercado de trabajo ordinario, siempre que se encuentre un empleo y un entorno de trabajo adecuados a las características y capacidades de la persona y se articulen los apoyos necesarios para que ésta pueda desempeñar adecuadamente su trabajo, no proveyendo ni más, ni menos, apoyo del necesario.

Los programas de empleo con apoyo han mostrado su efectividad en el caso de las personas con discapacidad y también en el caso de las personas con enfermedad mental. En ese sentido, Burns et al. (2007) mostraron que los programas de colocación y apoyo individual (IPS) resultan más eficaces que los programas tradicionales de inserción laboral en el caso de las personas con enfermedad mental, obteniéndose mejores resultados tanto en lo que se refiere a la inclusión laboral propiamente dicha, como en lo que se refiere a las recaídas y reingresos hospitalarios de las personas atendidas. Los resultados fueron además similares en los seis países en los que se realizó la evaluación, con mercados de trabajo y sistemas de protección social muy diferentes, lo que pone de manifiesto la efectividad de este modelo a la hora de facilitar la inclusión laboral de las personas con enfermedad mental.

Además de efectivos, los programas de empleo con apoyos orientados a las personas con enfermedad mental han resultado ser coste efectivos (Knapp et al., 2013). A partir de la misma evaluación, Knapp et al. demostraron que este tipo de programas obtienen, en general, mejores resultados en cuanto a inserción laboral con un coste más reducido que los programas tradicionales, lo que pone de manifiesto su carácter coste efectivo (mejores resultados a menor coste que la alternativa evaluada). Desde el punto de vista del coste beneficio, es decir, cuando los resultados se calculan en términos económicos, este tipo de intervenciones implican un ahorro de unas 17.000 libras por cada persona usuaria en relación a los programas tradicionales de empleo protegido.

En ese mismo sentido, una revisión de los estudios publicados sobre los programas de empleo con apoyo para personas con enfermedad mental (Kinoshita et al., 2013), señala –a partir del análisis de 14 investigaciones previas– que el empleo con apoyo incrementa de forma significativa las posibilidades de inclusión laboral y la duración de los periodos de empleo. Si bien la revisión insiste en la dificultad de obtener resultados concluyentes debido a las limitaciones metodológicas de la mayor parte de las investigaciones consultadas, sus autores concluyen que este tipo de programas obtienen resultados positivos en diversos indicadores significativos relacionados con la inclusión laboral de estas personas.

Más allá de sus resultados desde el punto de vista de la inclusión laboral o del coste-efectividad de este tipo de intervenciones, son también relevantes –realmente, los más relevantes– los estudios que muestran en qué medida los programas de empleo con apoyo mejoran la calidad de vida de las personas que participan en ellos. En ese sentido, Ruiz Simón et al. (2011) pusieron de manifiesto, tras analizar los resultados en una escala de calidad de vida de cerca de un millar de personas con discapacidad y/o en situación de exclusión social participantes en este tipo de programas, que sus puntuaciones en esta escala eran sustancialmente superiores a la de las personas con las mismas características que no participan en ellos. De acuerdo a los autores de la investigación, acceder a un empleo en condiciones similares a otras personas, tal y como se propone desde la metodología del empleo con apoyo, influye de forma determinante en la posibilidad de disfrutar de una mayor cali-

dad de vida. El estudio también señala, sin embargo, que la dimensión de relaciones personales es la que –dentro de la escala de calidad de vida– obtiene peores resultados, de lo que se deriva que la inclusión laboral, aun en esta modalidad, no siempre garantiza una red relacional suficientemente sólida.

d) *Lanzaderas de empleo*

La idea de las denominadas *lanzaderas de empleo* se basa en la implantación de una metodología para la búsqueda activa de empleo y el fomento de la ayuda mutua entre las personas desempleadas, en la convicción de que éstas pueden mejorar su situación anímica y personal, así como sus actitudes y aptitudes, ejercitándose a diario para mejorar sus conocimientos, habilidades y capacidades para buscar un empleo y definir un proyecto profesional propio, ya sea como trabajador/a por cuenta ajena o como emprendedor/a (Pérez González, 2015). Este tipo de iniciativas se dirige a combatir algunas insuficiencias detectadas en las estrategias utilizadas para apoyar los procesos de búsqueda de empleo desde los dispositivos de empleo tradicionales (Cárcar, 2015):

- Falta de personalización en la atención y, por tanto, ausencia de adaptación de las estrategias de búsqueda de empleo a las características, recursos y potencialidades de cada persona;
- Escasos recursos orientados al fortalecimiento de la motivación y la autoconfianza de las personas desempleadas. Los aspectos emocionales y motivacionales vinculados a la búsqueda de empleo no reciben la suficiente atención en los dispositivos tradicionales de apoyo.
- Escaso énfasis en el papel proactivo que las personas desempleadas pueden desempeñar para favorecer sus procesos de inserción laboral.

Una de las características básicas de las intervenciones convencionales en el ámbito de la incorporación sociolaboral es que se diseñan desde una perspectiva eminentemente individual. Esto supone que dejan de aprovecharse algunas ventajas vinculadas a los procesos grupales, como el aprendizaje entre pares o la creación de sinergias y economías de escala cuando diversas personas colaboran en el logro de un mismo objetivo. Las lanzaderas de empleo constituyen un dispositivo innovador de apoyo a la búsqueda de empleo de las personas desempleadas que buscan, precisamente, dar respuesta a esas carencias.

Las lanzaderas funcionan en torno a una estructura formada por personas voluntarias desempleadas (entre 15-20), con distinta cualificación y formaciones complementarias, dispuestas a trabajar en equipo para conocer las posibilidades del mercado laboral, mejorar su empleabilidad y ayudarse mutuamente para encontrar trabajo y/o montar sus propios proyectos y desarrollar sus competencias profesionales y personales. Los miembros de la lanzadera se reúnen casi todos los días y están acompañados por un coach, que es el responsable de facilitar los procesos grupales e individuales de búsqueda de empleo, aunque la responsabilidad principal de lograr este objetivo recae en el propio grupo de personas desempleadas. Las distintas funciones que deben realizar para buscar empleo se reparten entre las personas del equipo, de forma similar a como lo harían los departamentos de una empresa. Así, el resultado es que todos/as buscan trabajo para todos/as, realizando labores de intermediación laboral con las empresas (RedCrea, 2016).

e) *Bonos de impacto social*

Numerosos estudios confirman que las inversiones públicas dirigidas a la prevención de problemas sociales y problemas de salud revierten en ahorro para el sector público. A pesar de ello, resulta difícil conseguir financiación pública para las iniciativas sociales de carácter preventivo. Este hecho

se debe, en parte, a la crisis económica que ha conllevado la implantación de políticas de austeridad acentuado los ya anteriormente existentes problemas de financiación de programas públicos. Unos presupuestos públicos cada vez más ajustados provocan, por otro lado, una necesidad emergente de justificar el gasto de las administraciones públicas mediante evaluaciones de resultados.

En un intento de dar respuesta a estos retos surgieron en 2007 en el Reino Unido los primeros bonos de impacto social (BIS) del mundo. Estos bonos, también conocidos como contratos de pago por éxito o bonos con pago por resultado, constituyen un mecanismo de financiación novedoso que promueve la innovación social y la efectividad de programas públicos. Se trata, concretamente, de una fórmula de financiación que consiste en el compromiso de inversores privados de invertir dinero en acciones de carácter social promovidas por las entidades públicas. La administración pública, por su parte, se compromete a reembolsar esta inversión si se comprueba el cumplimiento de los objetivos del programa en cuestión. Como regla general el establecimiento y la implantación de un bono de impacto social sigue los siguientes pasos:

- 1) Una entidad pública identifica una necesidad social no cubierta.
- 2) Se selecciona una entidad sin ánimo de lucro para diseñar e implementar un programa innovador de carácter preventivo.
- 3) Inversores privados se comprometen a financiar el programa en cuestión.
- 4) Se diseña el programa estableciendo el periodo de tiempo durante el que se implementará el programa y definiendo los indicadores adecuados para evaluar su impacto social
- 5) El programa se lleva a cabo.
- 6) Una evaluación externo determina si el programa cumple con los objetivos acordados al inicio.
- 7) Si el programa cumple con los resultados esperados, la entidad pública promotora asume el gasto que incluye el coste del proyecto y un porcentaje adicional en forma de “tasa de retorno” por la inversión. En el caso de que el programa no haya alcanzado los resultados esperados los inversores pierden el capital.

Este nuevo modelo de financiación presenta una serie de ventajas, entre las que destacan:

- Optimización del uso de los presupuestos públicos gracias a la minimización de los gastos de funcionamiento directo (contratación de personal por ejemplo).
- Transferencia de los riesgos del sector público a otros actores.
- Reducciones en el gasto social público sin disminuir, por ello, los presupuestos disponibles para la intervención social.
- Aumento de los presupuestos destinados a iniciativas de prevención social y atención temprana contribuyendo, de esta manera, a llenar un vacío que existe en la prestación de servicios sociales.
- Adopción de iniciativas basadas en la innovación social.
- Impulso de evaluaciones de servicios que, a su vez, contribuyen a generar nuevo conocimiento sustentado en la evidencia creando así una cultura de aprendizaje.

- Incentivo de programas de intervención basados en la evidencia que, a su vez, contribuye al desarrollo de un rendimiento óptimo de los servicios.
- Fomento de la diversidad entre los prestadores de servicios.

No obstante, los bonos de impacto social también han sido objeto de críticas, siendo las principales:

- Los BIS constituyen, al igual que otros tipo de bono, un instrumento financiero de deuda. No obstante, a diferencia de otros bonos, no tienen un rendimiento garantizado, lo cual, desde el punto de vista de los inversores, convierte su uso en una especie de “juego”.
- Los inversores se comprometen a aportar capital durante un periodo de tiempo limitado lo cual puede convertir la prestación de servicios en algo puntual que depende de la situación coyuntural.
- La implantación de los BIS implica la introducción de un nuevo mecanismo de competencia de mercado. Como resultado de ello entidades que son muy buenas en la prestación de servicios pero que no cuenten con la capacidad de adaptarse a cambios de manera rápida podrían verse marginadas.
- Existe, por otro lado, un riesgo de que las entidades involucradas pierdan de vista el objetivo principal de la iniciativa interesándose únicamente por poder demostrar el cumplimiento de los objetivos.
- Otra crítica frecuente se refiere a la complejidad del modelo que, según la opinión de muchos, debería ser simplificado y estandarizado para agilizar la gestión de los bonos de impacto social.

Desde la puesta en marcha del primer proyecto piloto con bonos de impacto social, dirigido a financiar un programa de rehabilitación de personas reclusas, este modelo de financiación se ha extendido de manera rápida, a nivel internacional. De hecho, entre el 2010 y el 2016 se implantaron nada menos que 74 proyectos de bonos de impacto social en 15 países diferentes. Los bonos de impacto social se han utilizado para financiar programas dirigidos a diversos colectivos, entre ellos: personas ex reclusas, personas sin hogar, personas jóvenes sin empleo y sin estudios y menores en situación de desamparo. Según estimaciones recientes, el capital total invertido globalmente mediante este nuevo modelo de financiación supera los 250 millones de euros.

En los siete años que han pasado desde la implantación del primer bono de impacto social este nuevo instrumento de financiación ha evolucionado pero probablemente es aún pronto para poder calificarlo como un “modelo consolidado”. En realidad, en la actualidad, los bonos de impacto social no constituyen una única fórmula de financiación sino más bien un conjunto de mecanismos de financiación con algunas características comunes y que se encuentran en vías de estandarización.

f) Programas de mentoría, tutela y acompañamiento

Los programas de mentoría, tutela o acompañamiento han cobrado protagonismo en el panorama de los servicios sociales europeos. Su gran flexibilidad y cercanía permite responder a necesidades que muchas veces superan la capacidad de los dispositivos convencionales de los Estados del bienestar –máxime en el actual contexto de restricciones presupuestarias–, al tiempo que se adaptan a las preferencias del voluntariado actual, que demanda un compromiso menos rígido e individualizado, y que prefiere la ayuda directa de persona a persona.

La mentoría o tutoría puede definirse como “una relación afectiva privilegiada, de carácter voluntario, que se establece entre dos personas [...], por la cual una ofrece a la otra atención, apoyo moral, orientación para la toma de decisiones, asistencia educativa, o ayuda para adquirir o desarrollar habilidades sociales o laborales” (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2006: 138). Las dos partes pueden tener la misma edad, pero es frecuente que no sea así, pues se supone que la experiencia y la capacidad de ejercer como mentor/a aumentan con los años. Aunque, como se verá más adelante, la relación es beneficiosa para ambas partes, es importante notar que una persona ofrece ayuda y otra la recibe, rasgo que distingue a la mentoría de la ayuda mutua o entre iguales (*peer support*), en la que ambas personas dan y reciben en la misma medida. También debe distinguirse de la tutela, una figura legal que implica la capacidad de decidir por la otra persona.

Según el contexto en que se desarrolle, cabe distinguir tres modalidades de mentoría: aquella que se establece de modo espontáneo y se desarrolla habitualmente de manera informal, aquella que se lleva a cabo en el marco de un proyecto de voluntariado, y aquella que es desempeñada –de modo explícito o no– por un/a profesional de los servicios sociales como parte de sus funciones⁵³. Este apartado pretende profundizar en la segunda modalidad

Las evaluaciones consultadas (Feu, 2015; Feu et al., 2016; Oxford Research, 2014; Rubinstein Reich, s/d; Sild Lönroth, 2007) muestran resultados satisfactorios entre las personas destinatarias de los programas de mentoría:

- Mejoras en el desarrollo emocional: mayor autoconfianza, autoestima y motivación.
- Mejoras en la educación: aumento de las aspiraciones y expectativas educativas, freno al abandono escolar.
- Mejoras en la competencia lingüística (en el caso de niñas, niños y jóvenes de origen extranjero).
- Reformulación de las expectativas ocupacionales: fomenta una revalorización de los estudios como recurso en el mercado laboral.
- Incremento del capital social, a través de las redes que los mentores proporcionan, lo cual facilita la inserción social y laboral.

Pero además, se ha constatado que esta clase de intervenciones benefician también a las personas que ejercen como mentores o mentoras, a quienes aportan un mayor conocimiento del mundo infantil y juvenil, una mejor comprensión de fenómenos sociales como la segregación o la multiculturalidad, oportunidades para la adquisición o afianzamiento de conocimientos y habilidades útiles para el ejercicio profesional (competencia intercultural, atención a la diversidad, habilidades comunicativas, liderazgo), certificados acreditativos de participación y/o créditos académicos (ECTS), etc.

Finalmente, algunos programas han demostrado su coste-eficiencia en términos de retorno social de la inversión (SROI). Es el caso de *Balu und Du*, iniciativa alemana que obtiene un beneficio de entre 4,25 y 8,08 euros por cada euro invertido (Péron y Baldauf, 2014).

⁵³ Los términos de *coaching* o acompañamiento social personalizado podrían designar igualmente esta actividad.

3. Elementos comunes y enfoques de interés: algunas pautas para la articulación de las políticas para la inclusión social en la CAPV

El análisis de estas experiencias, innovaciones y buenas prácticas permite extraer algunos elementos comunes y enfoques de interés que pueden ayudar a mejorar el diseño de las políticas para la inclusión social en Euskadi. En ese sentido, más allá del interés concreto que puede tener cada una de ellas, o de las posibilidades de implantación real en nuestro contexto, cabe pensar en su diseño y concepción subyacen una serie de elementos comunes de interés que podrían incorporarse –en la medida en que no se hayan incorporado ya– a las políticas que en Euskadi se realizan en el ámbito de la inclusión social. Del repaso realizado también cabe extraer algunos aprendizajes concretos que, en relación al diseño de los programas de inclusión social y/o de incorporación laboral, podrían tenerse en cuenta a la hora de diseñar las acciones que formarán parte del IV Plan Vasco de Inclusión Activa.

a) *De la inclusión activa a la activación inclusiva: la multidimensionalidad de la inclusión*

En los últimos años, se ha ido adoptando un consenso general a la hora de definir la exclusión social como una acumulación de desventajas en ámbitos muy diferentes de la vida –educación, vivienda, salud, empleo, derechos políticos, relaciones personales, ingresos...–. Como consecuencia de ello, los enfoques actuales en el diseño de las políticas dirigidas a la exclusión parecen confirmar una tendencia hacia perspectivas basadas en una concepción multidimensional de la inclusión. Sin embargo, determinadas intervenciones, al equiparar de forma exclusiva inclusión social con inserción laboral, no tienen en cuenta el componente multicausal de los procesos de exclusión. En ese sentido, si bien resulta evidente que el acceso al empleo remunerado es un factor esencial de inclusión social, no debe olvidarse que el empleo no es, en sí mismo o por sí sólo, suficiente para garantizar la inclusión; de hecho, puede igualmente pensarse que en determinados casos los procesos de inclusión no requieren necesariamente de la inclusión laboral y que pueden existir otras dimensiones vitales sobre las que resulta prioritario trabajar⁵⁴.

Efectivamente, si decimos que la exclusión social tiene un cariz multifactorial, no se puede explicar con arreglo a una única causa o factor, no podemos pensar los procesos de inclusión atendiendo exclusivamente a uno de esos factores, sea el empleo, la vivienda o la salud; hay que articular procesos integrales, que atiendan los diferentes factores. Aunque, incluso en este momento actual de crisis, consideramos que el empleo sigue siendo una de las principales vías de inclusión, ésta no pasa sólo por el empleo (Sartu, 2010).

En ese mismo sentido, frente al paradigma de inclusión activa en el que se basan las actuales políticas de inclusión social, se ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar un modelo de activación inclusiva o ciudadanía activa (SIIS, 2012) al objeto, precisamente, de reconocer la multidimensionalidad de la inclusión y sus implicaciones. Para ello es necesario construir un modelo de inclusión social que, si bien debe estar prioritariamente centrado en el acceso al empleo normalizado, debe estar también abierto a otras actividades socialmente valoradas. Sin desconsiderar el papel que el trabajo tiene en términos de realización personal y en la satisfacción vital de muchas personas, es

⁵⁴ Efectivamente, tal y como explica Pérez Eransus (2006), “si entendemos la inserción como un proceso de adquisición de capacidades para mejorar la autonomía y la independencia, no conviene reducir dicho proceso únicamente a la realización de una actividad laboral o formativa. La inserción es un proceso de apoyo social continuado que debiera conllevar una sinergia de recursos que incluyen además de la realización de actividades, la adquisición de habilidades, la solución de problemáticas sociales, el acceso a los sistemas de protección y otros”.

cierto que el valor del trabajo debería interpretarse desde presupuestos más pragmáticos, abriéndose como tantas veces se ha dicho al conjunto de las actividades socialmente valoradas. En esa línea, son muchos los autores que han abogado por un concepto de activación que no se circunscriba al empleo remunerado, y que valore otras clases de aportación a la sociedad, principalmente, aunque no únicamente, en el ámbito de los cuidados familiares y de la acción comunitaria. Esta reflexión lleva también a la necesidad de que los programas de inclusión trabajen, al margen de la empleabilidad, otras dimensiones vitales, como pueden ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarios o de interés social.

Este tipo de enfoques integrales resultan especialmente adecuados para las personas con necesidades múltiples en las que, además de la exclusión, se acumulan otras problemáticas, como adicciones, enfermedades crónicas, enfermedades mentales, malos tratos, etc. En estos casos, los nuevos enfoques están optando por la creación de programas integrales en los que se presta una diversidad de servicios (algunos de ellos desde la red ordinaria, y otros desde esquemas especializados) estructurados e integrados en un paquete individual. Se trata de programas que pretenden ofrecer respuestas al conjunto de las necesidades de estas personas –de alojamiento, de tratamiento psiquiátrico, de ocio, de inserción laboral, de garantía de ingresos...– y que se basan en el principio de que los problemas de estas personas constituyen un conjunto entrelazado, difícilmente susceptible de ser abordado desde enfoques parciales, y que requiere por tanto aproximaciones integrales en las que todas las necesidades de la persona atendida sean tenidas en cuenta de forma simultánea y equilibrada.

b) Personalización, acompañamiento, empoderamiento y control

Existe también un consenso amplísimo a la hora de destacar la necesidad de individualizar los servicios y programas de inclusión social y/o de incorporación sociolaboral, en el sentido de adaptarlos en la mayor medida posible a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias. Esta apuesta por la individualización está en la base del paradigma de la activación y se corresponde con un cambio más general en el conjunto de las políticas sociales, cada vez más basadas en la importancia de la autodeterminación y la capacidad de control de las personas usuarias en relación a los servicios y prestaciones que reciben⁵⁵.

Bajo el término de personalización, se designan iniciativas diversas que persiguen dos objetivos estrechamente relacionados:

- Una atención integral y más ajustada a las necesidades de cada individuo, en línea con los modelos de atención centrada en la persona cada vez más habituales en gerontología.

⁵⁵ La individualización o personalización implica reconocer a las personas como individuos con fortalezas, capacidades y preferencias, y poner éstas en el centro de los servicios que reciben. El tradicional enfoque orientado a los servicios ha hecho que, a menudo, las personas no reciban el tipo de apoyo que precisan o prefieren: los enfoques personalizados se basan en la idea de que son las propias personas las que pueden identificar sus propias necesidades y tomar decisiones acerca de los apoyos que quieren recibir; para ello, es necesario que estas personas obtengan la información y el asesoramiento que necesitan para poder realizar decisiones informadas. Las justificaciones de este énfasis en la individualización de las intervenciones son variadas: por una parte, se asume que un enfoque individualizado es la única forma de dar respuesta a las necesidades, deseos y expectativas particulares de cada usuario, y de adaptar los servicios y prestaciones que se le ofertan a su situación, huyendo de esquemas generalistas en los que las posibilidades del dispositivo –social, sanitario o educativo– se anteponen a las necesidades de la persona usuaria. Se asume igualmente que este tipo de enfoques resulta más eficiente, que favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y, sobre todo, que permite un trabajo de acompañamiento social imprescindible para dar respuesta adecuada a las situaciones de exclusión social o laboral. El cambio hacia una mayor individualización viene también motivado por una demanda creciente de autodeterminación y control de la atención recibida por parte de las personas usuarias de los servicios sociales, insatisfechas a menudo con el carácter excesivamente rígido, incluso paternalista, de los modelos convencionales de intervención social (EMAUS, 2015).

- Un mayor empoderamiento de las personas, que haga efectivo el derecho a llevar una vida autónoma, y a escoger, entre una variedad de opciones, aquellas que mejor se adapten los propios gustos, necesidades y expectativas de la persona usuaria.

Se ha ido implantando así la idea de empoderamiento de la persona usuaria, como manifestación de la voluntad de reequilibrar un modelo que, en su afán de protección, actuaba con fuertes rasgos paternalistas, determinantes de que tanto la construcción del sistema como la del modelo de atención estuvieran dominados por el imperativo público y por el criterio profesional, sin que la persona usuaria tuviera realmente voz en los procesos de intervención.

Junto con la personalización y el empoderamiento, el acompañamiento se erige como el tercer pilar de esta nueva tendencia⁵⁶. La base del acompañamiento radica fundamentalmente en la reciprocidad, lo que vincula esta herramienta con los fundamentos de la individualización y la autodeterminación: la persona acompañada no juega un papel pasivo, sino que se le presupone capacidad de decidir sobre su propia vida. Sartu (2013) define el acompañamiento como aquella forma de trabajar en la que la persona vulnerable o en exclusión (persona acompañada) recorre su propio camino de incorporación social en compañía de una persona acompañante experta (educadora social) que le aconseja y le orienta. Durante este proceso, el poder de decisión recae en la persona, que se convierte en el sujeto activo de decisión y cambio. Más recientemente, la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social (2016) ha definido el acompañamiento social como un “método de intervención profesional temporal, de intensidad variable, basado en el derecho de la ciudadanía a una relación de ayuda o atención social personalizada. Partiendo de una relación proactiva y de confianza y mediante el diseño conjunto de un itinerario individualizado de incorporación con objetivos acordes a las necesidades, debe posibilitar una oportunidad de mejora o reducción de daños. Debe estar encaminada al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la persona y al descubrimiento y reinterpretación de la situación en clave de cambio, tomando el protagonismo del propio proyecto vital”.

Las justificaciones de este énfasis en la personalización de las intervenciones son variadas: por una parte, se asume que un enfoque individualizado es la única forma de dar respuesta a las necesidades, deseos y expectativas particulares de cada usuario, y de adaptar los servicios y prestaciones que se le ofertan a su situación personal, huyendo de esquemas generalistas que se anteponen a las necesidades de la persona usuaria. Por otra, se asume que este tipo de enfoques resulta más eficiente, que favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y, que permite un trabajo de acompañamiento social imprescindible para obtener unos resultados adecuados frente a las situaciones de exclusión social o laboral (Blanco et al. 2015).

En todo caso, la personalización puede interpretarse de dos formas: desde una perspectiva orientada a la emancipación y la capacitación de las personas usuarias, o desde otra visión orientada al establecimiento de obligaciones y al control de las mismas. Efectivamente, una de las críticas más razonadas que se le ha hecho al paradigma de la activación –y a muchas de las políticas de incorporación laboral que se realizan en nuestro entorno– es que el énfasis en la individualización de los procesos de inclusión oculta la dimensión estructural y social del desempleo. Se critica en ese sentido que, mediante ese énfasis en la individualización, los problemas políticos y económicos se transformen en cuestiones relativas a los motivos personales y a las voluntades individuales, esti-

⁵⁶ Conchita Corera definió de esta manera el acompañamiento: “Acompañar es avanzar al lado de, es compartir un proyecto común. Es mirar de otra manera a la persona y a su historia para que también ella pueda verse de otra forma. Es creer en sus potencialidades, ayudarle a tomar conciencia y a desarrollarse sea cual sea su estado actual. Si tuviéramos que resumir qué es lo que necesitan muchas de las personas abocadas a la exclusión y marginación, con itinerarios personales erráticos, sin horizontes claros, habría que decir que necesitan de otros estímulos, nuevos conocimientos, pero también nuevas oportunidades, nuevas disponibilidades a su alrededor. Una pedagogía social hecha de pacto y confianza. Las personas han de tener claro que, junto con otros apoyos, tendrán a su alcance profesionales que les dedicarán tiempo y esfuerzos de manera personalizada. Se trata de ayudar a elaborar un proyecto personal de incorporación y ganarnos la ascendencia profesional para poder acompañarlo”.

mulándose la despolitización de la gestión del conflicto social y desdibujándose el carácter sociopolítico de la exclusión social⁵⁷.

Atendiendo a esas críticas, el reconocimiento del carácter estructural del desempleo y la exclusión social implica que las políticas de incorporación laboral, además de intervenir directamente en la mejora de la empleabilidad de las personas, deben también orientarse a la transformación de los factores estructurales que determinan la demanda de empleo y sus condiciones. En ese contexto, los programas basados en intervenciones integrales en zonas o territorios específicos permiten, cuando se diseñan adecuadamente, incidir tanto en los factores individuales como en los estructurales.

Lógicamente, la orientación hacia los elementos estructurales relacionados con la exclusión del empleo no implica la desatención de los factores individuales que incrementan el riesgo de desempleo y/o de exclusión. La personalización de la atención debe en todo caso hacerse desde una perspectiva de atención centrada en la persona, frente a los enfoques tradicionales, caracterizados por la falta de flexibilidad y la estandarización (Dean, 2013). La individualización debería traducirse, por tanto, en: a) intervenciones comprensivas, que no se centren en un solo aspecto de la empleabilidad o la inclusión; b) en la prestación de apoyos permanentes y estables, adaptados a las circunstancias de cada persona; c) en la disponibilidad de referentes profesionales capaces de trabajar con flexibilidad en función de las necesidades, las posibilidades y las expectativas de cada persona.

c) *El paradigma de la inversión social y la importancia de la prevención*

Desde mediados de los años noventa y, con más claridad, a partir de los primeros años del siglo XXI, se ha ido desarrollando sobre todo en Europa un enfoque que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social.

Aunque este nuevo enfoque ha sido denominado de muy diversas formas –liberalismo inclusivo, Estado capacitador, Estado de inversión social, entre otras–, en los últimos años ha ido consolidándose para su definición el término de Estado social inversor o *social investment welfare state*. La principal característica de este enfoque es, tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). De acuerdo a estos autores, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (refuerzo de la infancia, prevención de la desigualdad) y el aprovechamiento eficiente de ese capital como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él.

⁵⁷ Van Berkel y Valkenburg (2007) sostienen que determinadas formas de entender la individualización implican un cambio en la distribución de las responsabilidades entre el Estado y los individuos, a partir de un concepto moralista de la responsabilidad personal. En ese marco, la ciudadanía ya no se interpreta en términos sociales, como un mecanismo de protección frente a los riesgos económicos, sino en términos individuales: el derecho a la protección viene determinado por la conducta, las elecciones, las actitudes y las motivaciones del individuo. El énfasis pasa de la responsabilidad colectiva del Estado Social a la responsabilidad personal del ciudadano individual; el desempleo deja de ser consecuencia de un determinado desarrollo social y económico (culpar al sistema) y pasa a ser consecuencia de la acción, o inacción, del ciudadano individual (culpar a la víctima). En esa misma lógica, el Estado adquiere un papel más intrusivo, orientado a un control permanente de las conductas individuales. Para Serrano (2009) el paradigma de activación “se caracteriza por dirigir su centro de atención e intervención al cambio de las conductas, de las motivaciones y de los comportamientos individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza (...). Desocializa las causas de la pobreza y transforma el marco analítico de reflexión acerca de ésta, pasando de un análisis político de la cuestión a otro más individual o moral (el deber civil de todo sujeto de hacerse cargo de sí mismo)”. Así, “frente a un Estado garantizador de derechos (*entitlement state*), se reclama un Estado dirigido a normalizar la conducta de los individuos (*enabling state*), cuya función sería fundamentalmente la de asegurar las responsabilidades, éticas y oportunidades. La referencia a la solidaridad (responsabilidad colectiva) como legitimadora de la acción pública está siendo desplazada por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo”.

En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, un factor esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento. De acuerdo a Fantova (2017), para que los servicios sociales puedan funcionar como pieza clave coherente y potente dentro de una estrategia de inversión social deben darse cuatro condiciones: unos servicios sociales con objeto propio y conocimiento especializado, unos servicios sociales capaces de activar a todos los agentes en nuevas sinergias, unos servicios sociales determinantes en el rediseño y recalibración de las relaciones intersectoriales en el sistema de bienestar y unos servicios sociales que potencien decididamente su dimensión preventiva.

En lo que se refiere a este último elemento, cabe destacar la necesidad de impulsar las intervenciones de carácter eminentemente preventivo en el ámbito de los servicios sociales. Efectivamente, dado el énfasis que la perspectiva de la inversión social pone en la actuación *ex ante*, de naturaleza preventiva, su aplicación en el ámbito de los servicios sociales exigiría reforzar todas aquellas intervenciones dirigidas a la población en general y, más específicamente, a aquella en situación de fragilidad o riesgo en lo relativo a su situación de interacción (autonomía funcional e integración relacional). Sería para ello necesario superar el actual modelo de provisión de servicios sociales, tendente a actuar cuando se ha producido un grave deterioro de la situación de interacción de las personas e incluso, más bien, cuando dicha situación forma parte de un cuadro más complejo en el que también están afectadas otras necesidades de las personas, como las que tienen que ver, por ejemplo, con el alojamiento o la subsistencia. Reforzar la prevención en servicios sociales incrementará, sin duda, las intervenciones de base domiciliaria y comunitaria, con un fuerte componente de acompañamiento social⁵⁸ (Fantova, 2017).

d) *La importancia de los servicios complementarios para la sostenibilidad de la inclusión en el empleo*

Diversos estudios han puesto de manifiesto en qué medida los programas que buscan una inserción laboral rápida, a cualquier precio, tienen escasos resultados desde el punto de vista del bienestar de las personas atendidas. Por otra parte, la experiencia indica que en ocasiones los elementos que frustran o dificultan el acceso al empleo de muchas personas tienen que ver con cuestiones no estrictamente relacionadas con la cualificación de las personas, sino con los condicionantes que rodean el desempeño de ese puesto de trabajo en concreto.

El acceso a un empleo requiere en general dar una respuesta a las necesidades más o menos específicas que se plantean cuando se produce la incorporación a un puesto de trabajo. En ese sentido, algunos países han desarrollado estrategias amplias que pretenden evitar que una persona no pueda acceder a un puesto de trabajo debido a sus responsabilidades de cuidado, a que carece de un medio de transporte para desplazarse a su lugar de trabajo, o a que no puede adquirir las herramientas necesarias para el desempeño de su trabajo.

La prestación de este tipo de servicios complementarios se realiza, en la mayor parte de los casos, mediante tres fórmulas básicas: en algunos casos, por ejemplo en lo que se refiere al acceso a centros o servicios de atención infantil, se articulan mecanismos de discriminación positiva, que priorizan el acceso a estos servicios de las personas que acceden a un empleo; en otros casos, por ejem-

⁵⁸ Para Fantova, sin embargo, “en muchas ocasiones, la necesidad de contención del gasto y la tendencia institucional a limitar en la mayor medida posible la demanda potencial de prestaciones y servicios está teniendo como consecuencia un desarrollo escaso (nulo, en algunos casos) de las prestaciones de carácter más preventivo, consideradas en general menos perentorias (y más evitables) que las de carácter paliativo. *Reparar en lugar de preparar*, podría parecer el lema de muchos de nuestros servicios sociales, más desarrollados, por ello, en la atención secundaria o terciaria que en la atención primaria”.

plo en lo que se refiere al transporte, se ha optado por el refuerzo de los servicios que resultan más necesarios para el conjunto de las personas trabajadoras y o por la creación de bonificaciones para el pago de tales servicios; finalmente, algunos países han experimentado con la creación de fondos económicos de carácter discrecional, que permiten que las personas puedan disponer de una cierta cantidad de dinero para pagar los productos que puedan precisar de cara a su inclusión laboral (uniformes, herramientas, etc.).

e) *El empleo y la formación como derecho de las personas desempleadas*

En el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos se ha aceptado y aplicado el concepto de doble derecho, en virtud del cual las personas receptoras de ese tipo de prestaciones son acreedoras de dos derechos diferentes: a una prestación económica para dar respuesta a sus necesidades básicas, en ausencia de otras fuentes de empleo, y a una serie de apoyos profesionales para la inclusión sociolaboral, planteados no en términos de contraprestación u obligación, sino en términos de herramienta para la inclusión. También en el ámbito de los servicios sociales y de atención a la dependencia, como antes en el ámbito de la salud o la educación, se ha consolidado la idea de un derecho subjetivo a una serie de servicios y prestaciones.

Los programas de garantía juvenil que se han descrito previamente suponen un paso adelante en el proceso de plantear –más allá de la cuestión de las prestaciones económicas– los apoyos para la incorporación laboral en términos de derecho subjetivo de las personas que cumplen una serie de requisitos de acceso y, por tanto, en términos de obligación para las administraciones. En ese sentido, la idea de que las administraciones públicas están obligadas a ofrecer a determinadas personas –no sólo a las personas jóvenes– una oferta formativa o de inclusión laboral podría incorporarse a las políticas de empleo, con efectos beneficiosos a la hora de evitar la cronificación en el desempleo, garantizando el mantenimiento de un contacto mínimo con el mundo del empleo, y/o en la percepción de prestaciones de garantía de ingresos. La apertura a otros colectivos de la lógica que subyace a la garantía juvenil implica, de hecho, un avance parcial en las propuestas de trabajo garantizado planteadas desde diversos sectores y tendría un efecto notable en las posibilidades de incorporación laboral de las personas con mayor riesgo de cronificación al garantizar una experiencia de trabajo significativa a personas excluidas a largo plazo del sistema productivo⁵⁹.

f) *Apoyo antes, durante y después: la búsqueda de incorporaciones laborales sostenibles*

Una parte importante de los programas de incorporación laboral se centran en la fase previa al acceso a un puesto de trabajo, dirigiendo sus servicios a la orientación, la intermediación o la formación de las personas desempleadas. Las actuales características del mercado de trabajo y el perfil de las personas con mayores dificultades de empleabilidad exigen sin embargo que la labor

⁵⁹ El Empleo Garantizado plantea el acceso a un empleo remunerado en términos de derecho subjetivo, que debe ser garantizado por las administraciones públicas, del mismo modo que el derecho a la asistencia sanitaria o a la educación. De acuerdo a uno de sus principales proponentes en el Estado español, Eduardo Garzón, “la propuesta de Trabajo o Empleo Garantizado (EG) es simple: el Estado tiene la obligación de garantizar un puesto de trabajo remunerado (con condiciones laborales dignas) a cualquier persona que no haya podido encontrar empleo en el sector privado o en el sector público tradicional, y que esté preparada, capacitada y dispuesta a trabajar, sin importar su experiencia profesional, cualificación, sexo, renta o edad”. Los defensores del EG sostienen que “mucho mejor que otorgarle un ingreso fijo a todos los ciudadanos es otorgarle el derecho a trabajar si así lo desean (sí no lo desean o no pueden, entonces que reciban un ingreso básico –de menor cuantía que en el caso de trabajar–). El Estado podría financiar y planificar este EG a través de programas concretos, aunque en última instancia podrían ser las organizaciones no gubernamentales, las cooperativas o cualquier otro tipo de organización las que gestionaran las actividades en cuestión debido a que son las que tienen experiencia sobre el terreno. La remuneración del trabajo debería ser fija por número de horas; por ejemplo, 10 euros la hora. De esta forma se establecería un ancla de precios para evitar tensiones inflacionistas. Al mismo tiempo, se lograría que ninguna persona trabajase en el sector privado por menos de 10 euros la hora, ya que de ser así siempre podrían abandonar su trabajo para formar parte del programa de EG”.

de acompañamiento y apoyo de los programas de incorporación laboral se extienda durante y después del acceso al puesto de trabajo. Ello responde a la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las incorporaciones laborales, frente al riesgo de convertir estos programas en una sucesión de entradas y salidas intermitentes en empleos de escasa calidad.

Una de las formas más ensayadas, y de más contrastada efectividad, para garantizar esa sostenibilidad es la prestación de apoyos en la empresa ordinaria, mediante mentores/as o preparadores/as laborales, en la línea de las iniciativas de empleo con apoyo (*supported employment*) desarrolladas preferentemente en el ámbito de las personas con discapacidad y con enfermedad mental. Como se ha señalado previamente, estos modelos han demostrado su efectividad y coste-efectividad en lo que se refiere a la inclusión laboral de las personas atendidas, mejorando además su calidad de vida en relación a las personas que no participan en este tipo de programas.

Otro de los enfoques aplicados en este ámbito se trata de las iniciativas orientadas a favorecer la progresión laboral de las personas que acceden a puestos de trabajo de baja cualificación en sectores caracterizados por bajos salarios y una elevada rotación de personal debido a las precarias condiciones de trabajo que ofrecen. Para ofrecer una solución conjunta a los intereses de las empresas y los/as trabajadores/as, sobre todo en los EEUU, se han desarrollado los denominados *Workforce Development Systems* o sistemas de desarrollo de la fuerza laboral. Estas iniciativas consisten en identificar aquellos sectores e industrias que presentan problemas para conseguir mano de obra y/o retenerla y tratar de establecer acuerdos con los empleadores para que promuevan la progresión interna de los trabajadores/as hacia puestos de mayor cualificación.

Este tipo de sistemas se orientan a satisfacer de forma simultánea las necesidades de las empresas, los/as trabajadores/as y el estado, favoreciendo al mismo tiempo procesos de inserción socio-laboral más sostenibles. Las empresas se comprometen a abrir canales de promoción interna para sus empleados/as y el estado asume la responsabilidad de formar a los/as trabajadores/as para que adquieran las cualificaciones necesarias para acceder a dichos puestos. Las ofertas formativas se diseñan siguiendo el mismo formato que los cursos puente, es decir, facilitando en la medida de lo posible una estructura modular que permita compatibilizar la formación y el empleo, así como retomar las formaciones en caso de haberlas abandonado. A través de este sistema la empresa logra contar con una mano de obra más motivada y cualificada, disponer de programas de formación adaptados a las necesidades de su industria y evitar los costes asociados a la selección y capacitación de personal reduciendo la rotación. En cuanto a los/as trabajadores/as, consiguen mejorar sus perspectivas de progresión laboral y mejorar su cualificación. Por último, el estado logra reducir la cantidad de población activa con baja cualificación. La idea subyacente es similar a la que rige en el caso de la formación dual, sólo que el tipo de industrias y el tipo de población activa a la que se orientan difieren en ambos casos.

- g) *La necesidad de atender de forma prioritaria los casos más complejos y de evitar los efectos de ‘creaming’ y de ‘parking’*

Los servicios convencionales de empleo trabajan con todo tipo de personas en situación de desempleo, y no necesariamente están preparados para trabajar con las personas que presentan mayores dificultades de empleabilidad, o con aquellas más alejadas del mercado de trabajo. Es importante, sin embargo, que tanto los servicios ordinarios de empleo como aquellas entidades especializadas en la inclusión laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social diseñen sus programas de forma que puedan dar una respuesta adecuada a las personas con necesidades más complejas (personas con discapacidad, problemas de salud mental, consumo de drogas, etc.).

Desde ese punto de vista, es importante que las entidades especializadas sean conscientes de los riesgos de dar prioridad a aquellas personas más fácilmente empleables (efecto selección o *crea-*

ming) y que tanto en el diseño de sus programas como en el análisis de sus actividad sean capaces de distinguir entre las personas usuarias en función de sus dificultades objetivas de acceso al mercado de trabajo, adaptando los criterios de acceso, los contenidos y los objetivos de los programas a las necesidades específicas de estas personas. En muchos casos, esa adaptación implica la necesidad de establecer ritmos y objetivos más pausados, más relacionados con la adquisición de habilidades sociales y pre-laborales, a partir de un concepto más amplio de la activación laboral.

La experiencia desarrollada en los países de nuestro entorno también pone de manifiesto la necesidad de focalizar adecuadamente los programas de incorporación sociolaboral, dirigiendo las medidas y programas de activación a los grupos de población que más pueden beneficiarse de ellas (*targeting*). Una buena selección de las personas beneficiarias de los servicios de activación permite reducir algunos de los efectos indeseados de las políticas de empleo, como los efectos de sustitución, desplazamiento o peso muerto⁶⁰.

⁶⁰ De acuerdo a De la Rica (2015), el primero de ellos se produce cuando, al incentivar empleos para determinadas categorías de trabajadores, otros empleos se ven negativamente afectados dado que sus costes relativos aumentan con respecto a los primeros. El segundo efecto se produce cuando los trabajos creados por un determinado programa se crean a expensas de otros que quizá se hubieran creado en ausencia de éste. El tercero tiene lugar cuando se ofrecen apoyos –por ejemplo, subsidios a contrataciones– que hubieran tenido lugar también en ausencia de las políticas implementadas.

4. Bibliografía

- Allen, G. (2011) *Early Intervention: The Next Steps. An Independent Report to Her Majesty's Government.* Londres, HM Government.
- Assiego, V. y Ubrich, T. (2015) *Iluminando el futuro. Invertir en educación es luchar contra la pobreza infantil.* Madrid, Save the children.
- Besamusca, J., Stanescu, I., Vaukhonen, J. (2013) *The European Youth Guarantee. A reality check.* FEPS Young Academics Network.
- Blanco, J. et al. (coords.) (2015) *Modelo Inclúe. La apuesta por una atención de calidad en el ámbito de la inclusión social.* Vigo: Grupo Emaús Fundación Social, 141 p.
- Bouget, D. et al. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe. A study of national policies.* Luxemburgo: Comisión Europea.
- Burns, T. et al. (2007). "The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial". *Lancet*, vol. 370, n. 9593, p. 1146-1152.
- Calvo, M. y Esnaola, S. (2015) *Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV, 2006-2010 = EAEko oinarritzko osasun-eremuetan bizi-itxaropenean dauden desberdintasunak, 2006-2010.* Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco. Departamento de Salud, 21 p.
- Cárcar, J.E. (2015) "as lanzaderas de empleo y emprendimiento, instrumentos innovadores contra el desempleo: aspectos jurídicos y de política laboral". *Lan Harremanak*, nº32, p. 303-322.
- Card, D., Kluver, J. y Weber, A. (2015). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, IZA DP, nº 9236.
- Carter, E. y Witworth, A. (2016). "Work activation regimes and well-being of unemployed people: rhetoric, risk and reality of quasi marketization in the UK programme". *Social Policy & Administration*.
- Coote, A. (2010) *Cutting it. The 'Big Society' and the New Austerity.* Londres, New Economics Foundation, 32 p.
- De la Rica, S. (2015). *Políticas activas de empleo: una panorámica.* Fedea Policy Papers - 2015/01.
- De la Rica, S. y Gorjón, L. (2016) *Assessing the impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country.* Serie: Estudios sobre la Economía Española n. 2017/16, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 32 p.
- Dean, A. (2013). *Tackling long-term unemployment amongst vulnerable groups.* OCDE.
- Emaús Fundación Social (2015). *Modelo Incluye: la apuesta por una atención de calidad en el ámbito de la inclusión social.* Emaús Fundación Social.
- Escuder, V. y López, E. (2015) *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges.* Research Department. Working paper, nº4. ILO. International Labour Office.
- Esnaola, S. et al. (2017) *Desigualdades socioeconómicas en la mortalidad por todas las causas y por las principales causas de defunción en la CAPV, 2009-2012.* Serie: Osagin Txostenak n. 2017-2, Vitoria-Gasteiz, Departamento de Salud, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 66 p.
- Eurofound (2012) *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden.*
- Fantova, F. (2017) "Los servicios sociales como pieza clave para una estrategia de inversión social". En: *Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social.* Madrid, Editorial Grupo 5, 2017, p. 99-125.

- Fernández, G. (coord.) (2015) *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas*. Fundación FOESSA.
- Feu, J. (2015) “How an intervention project contributes to social inclusion of adolescents and young people of foreign origin”. *Children and Youth Services Review*, vol. 52, p. 144-149.
- Field, F. (2010) *The Foundation Years: Preventing poor children becoming poor adults. The report of the Independent Review on Poverty and Life Chances*. Londres, HM Government, 2010.
- Fundación Foessa (2016) *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Madrid, Fundación Foessa.
- Hall, A.M. et al. (2015) *Piloting youth guarantee partnerships on the ground. A report on the European Parliament Preparatory Action (EPPA) on the Youth Guarantee*. Bruselas, European Commission, 173 p.
- Harvey, B. (2014) *The Case for Prevention and Early Intervention. Promoting positive outcomes for children, families and communities*. Prevention and Early Intervention Network.
- ICF International (2014) *Key policy messages from the Peer Review on the ‘Youth Guarantee’*. The European Commission Mutual Learning Programme. DG Employment, Social Affairs and Inclusion. European Commission.
- Karoly, L. et al. (2005) *Early childhood interventions: Proven results, future promise*. Santa Monica, USA. RAND.
- Kinoshita, Y. et al. (2013). “Supported employment for adults with severe mental illness”. *Cochrane Database Syst Review*, Sep. 13, (9).
- Kenworthy, L. (2015) *Do employment-conditional earnings subsidies work?*. Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 30 p.
- Klosse, S. y Muysken, J. (2016). *Inclusive labour market: A role for a job guarantee scheme*. UNU-MERIT Working Papers. Maastricht Economic and social Research Institute on Innovation and Technology.
- Knapp, M. et al. (2013). “Supported employment: cost-effectiveness across six European sites”. *World Psychiatry*, 12:1.
- McQuaid et al. (2007). *Best Practice in Inter-Agency Co-Operation on Employability*. Department for Employment and Learning Northern Ireland. Employment Research Institute.
- Minas, R. (2014). “One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation?” *International Journal of Social Welfare*. Special Issue: Lost in Activation? The Governance of Activation Policies in Europe. Vol. 23, Issue Supplement, p. 40–53.
- Morel, N., (eds.) (2012) *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol, Policy Press, 386 p.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2007) “Europeización del bienestar y activación”. *Política y Sociedad*, vol. 44, no. 2, p. 31-44.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2009) “Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2, pp. 11-32.
- OECD (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*. OECD Publishing, Paris.
- Pauly, B. et al. (2013) “Housing and harm reduction: what is the role of harm reduction in addressing homelessness?”. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 24, no. 4, p. 284–290.
- Pérez, B. (2006) “Rentas mínimas y políticas de activación”. *Documentación Social*, nº 143, pp. 77-92.

- Pérez González, J.M. (2015) “Las Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento Solidario: claves de una iniciativa de innovación social en desarrollo”. *Panorama Social*, nº21, p. 87-100.
- Péron, C. y Baldauf, V. (2014) Was bringt's? SROI-Analyse des Mentoring-Programms Balu und Du. Berlín, Value for Good; Munich, Social Impact Consulting.
- Pleace, N. y Bretherton, J. (2013) Finding the Way Home. Housing-led responses and the homelessness strategy in Ireland. York, Centre for Housing Policy, 36 p.
- RedCrea, Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje (2016). Evaluación del impacto social de las lanzaderas de empleo. Programa de empleabilidad joven de la Fundación Telefónica. Fundación Telefónica y Fundación Santa María del Real.
- Rubinstein Reich, L. Mentorsprojektet Näktergalen: Möten mellan skolbarn och högskolestudenter.
- Federación Sartu (2013). Nuevas herramientas profesionales para nuevos itinerarios de incorporación social. Bilbao, Federación Sartu, 82 p.
- Serrano, A. (2009) “Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación”. En: *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Serie: Debate Social, nº 2. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 259-289.
- Sild Lönroth (2007) *C. Näktergalen – En knuff framåt*. Malmö.
- SIIS-Centro de Documentación y Estudios (2012). *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritzza.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2016) La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género. Serie: Informes n. 37. Vitoria-Gasteiz, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, 121 p.
- Unicef (2014). *La Infancia en España. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia*. Madrid. UNICEF Comité Español.
- Van Berkel, R. y Valkenburg, B. (2007) The individualisation of activation services in context. En: *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol, Policy Press, pp. 3-21.
- Busch-Geertsema, V. (2011) Housing first in European contexts. Seminar on Social Innovation to Tackle Homelessness: Re-enforcing the role of the European Structural Funds. Brussels, 28 June 2011. Bremen, Association for Innovative Social Research and Social Planning, 8 p.
- Van Berkel, R. y Borghi, V. (2008) “Review article: the governance of activation”. *Social Policy and Society*, vol. 7, n. 3, p. 393-402.
- Waldfogel, J. y Washbrook, E. (2011) “Early Years Policy”. *Child Development Research*, Volume 2011, Article ID 343016.
- Zalakain, J. (2014). “El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco”. *Lan Harremanak*, nº 31, p. 36-62.