

# IV PLAN VASCO DE INCLUSIÓN 2017-2021

**Informe de Evaluación Final**

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LAN ETA ENPLEGU  
SAILA

DEPARTAMENTO DE TRABAJO  
Y EMPLEO

---

# Índice

---

<b>1. Presentación, objetivos y metodología.....</b>	<b>3</b>
1.1. Introducción .....	3
1.2. Objetivos.....	3
1.3. Metodología .....	4
1.4. Condicionantes evaluativas .....	6
1.5. Estructura del informe.....	8
<b>2. Cumplimiento del IV Plan Vasco de Inclusión.....</b>	<b>9</b>
2.1. Introducción .....	9
2.2. Empleo .....	13
2.3. Garantía de Ingresos .....	16
2.4. Servicios sociales .....	18
2.5. Salud .....	20
2.6. Vivienda.....	23
2.7. Educación .....	25
2.8. Articulación y coordinación .....	27
<b>3. Evolución de las situaciones de necesidad y de los recursos.....</b>	<b>33</b>
3.1. Introducción .....	33
3.2. Evolución de las situaciones de pobreza y exclusión durante el periodo de vigencia del plan .....	33
3.3. Cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Vasco de Inclusión .....	45
3.4. Recursos destinados al desarrollo de las políticas de inclusión en la CAPV .....	48
3.5. Efectividad de las políticas contra la exclusión .....	54
<b>4. Valoración de las entidades y agentes del ámbito de la inclusión .....</b>	<b>58</b>
4.1. Introducción .....	58
4.2. Valoración general del IV Plan .....	59
4.3. Valoración de los resultados del IV Plan .....	61
4.4. Orientación del V Plan de Inclusión .....	65
<b>5. Resultados básicos de la evaluación final .....</b>	<b>70</b>
5.1. ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de las metas y actuaciones previstas en el IV Plan? ....	70
5.2. ¿Cuáles son las medidas con mayor impacto en términos de reducción de la exclusión?.....	71
5.3. ¿Cómo han evolucionado las situaciones de exclusión durante la vigencia del Plan? .....	72
5.4. ¿Se han cumplido los objetivos que el Plan se fijaba con relación a la reducción de pobreza? ...	74
5.5. ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones a las políticas de inclusión? .....	75
<b>6. Orientaciones para la elaboración del V Plan Vasco de Inclusión.....</b>	<b>77</b>
6.1. Avances y cambios en las políticas de inclusión en Euskadi.....	77
6.2. Criterios generales para el V Plan .....	80
6.3. Prioridades del V Plan: colectivos y actuaciones.....	82

## Anexos

Listado de entidades informantes  
Baremo: criterios de valoración  
Tabla de cumplimiento de objetivos, metas y actuaciones  
Evolución de los indicadores de contexto

# Capítulo 1.

## Presentación, objetivos y metodología

---

### 1.1. Introducción

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social establece el Plan Vasco de Inclusión como principal instrumento de planificación para el ámbito de la inclusión en la CAPV. Posteriormente, la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, establece que el Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión social, elaborará quinquenalmente una evaluación del citado plan para su elevación al Parlamento Vasco.

Con el fin de dar respuesta a esta obligación legal se aprobó, el 26 de febrero de 2018, el IV Plan Vasco de Inclusión Activa PVIA, impulsado por la Dirección de Empleo e Inclusión Social del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y elaborado por la Comisión Interinstitucional para la Inclusión, de la que forman parte, además de ese Departamento, las tres Diputaciones Forales y EUDEL.

Por su parte, el artículo 81 de la citada Ley 18/2008 establece, entre otras disposiciones, que el Plan ha de contener los mecanismos necesarios para su evaluación sistemática y continuada.

### 1.2. Objetivos

En consecuencia, el IV Plan contempla la obligación de elaborar informes de seguimiento anuales<sup>1</sup>, así como de realizar un informe de evaluación final, una vez terminado su periodo de vigencia. El presente documento responde a este último compromiso, mediante la consecución de los siguientes objetivos:

- Sintetizar el grado de desarrollo de las actuaciones llevadas a cabo durante su vigencia, con el fin de destacar los elementos más significativos, tanto en relación con las actuaciones que cabe considerar más avanzadas como con relación a aquellas que no están siendo suficientemente desarrolladas.

---

<sup>1</sup> Se han realizado sendos informes de seguimiento relativos a los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021.

- Establecer una aproximación al impacto que estas actuaciones han podido tener en la población en situación de exclusión (sin perder de vista el alto impacto de la crisis de la COVID-19).
- Sintetizar la valoración que las entidades implicadas en el ámbito de la inclusión hacen del desarrollo, resultados y posible reorientación del Plan.
- En último lugar, extraer conclusiones que puedan servir de apoyo, en la medida de lo posible, a la elaboración de un V Plan de Inclusión Social Activa efectivo y bien adaptado al contexto institucional en el que se ha de aplicar y a las necesidades de las personas cuya situación se quiere mejorar.
- Finalmente, es importante señalar que este informe de evaluación del IV Plan forma parte de un proceso más amplio, que incluye también la elaboración (en curso) de un documento que establezca las bases para el diseño del V Plan Vasco de Inclusión Activa. Tanto la evaluación como la elaboración del Documento de Bases son competencia de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social y del Grupo de Trabajo Técnico Director, cuya asistencia ha sido encomendada al SIIS Servicio de Información e Investigación Social de la Fundación Eguía Careaga.

### 1.3. Metodología

A partir de los objetivos establecidos, las preguntas de evaluación<sup>2</sup> a las que se quiere dar respuesta son las siguientes:

- ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de las Metas y Actuaciones previstas en el IV Plan?
- ¿Qué valoración hacen las entidades al respecto?
- ¿Qué actuaciones se han llevado a cabo y, por el contrario, qué ámbitos de actuación han permanecido con un menor desarrollo?
- ¿Cuáles son las medidas del Plan que han tenido un mayor impacto en términos de prevención o disminución de las situaciones de pobreza y exclusión?
- ¿De qué forma ha contribuido el Plan a la consecución de los objetivos inicialmente planteados? ¿Qué puntos se consideran fuertes y qué otros debieran ser replanteados?
- ¿Se han cumplido los objetivos que el propio Plan se fijaba con relación a la reducción de las situaciones de pobreza y exclusión?
- ¿Cómo han evolucionado las situaciones de pobreza y exclusión –y los factores que subyacen a esas situaciones– durante el periodo de vigencia del Plan?
- ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las políticas de inclusión?

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la *Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco (2021)*, “toda evaluación debe contener un conjunto de preguntas de evaluación que funcionan como eje central de la evaluación”.

- ¿Cuáles son los aprendizajes y lecciones que se desprenden del proceso de evaluación, de cara a la elaboración del V Plan?

Para dar respuesta a las cuatro primeras preguntas señaladas, se ha recurrido fundamentalmente a la información recopilada en el marco de los procesos de seguimiento anuales llevados a cabo durante el periodo de vigencia del Plan:

- La respuesta a las primeras dos preguntas se ha extraído mediante una lectura sintética y transversal de los datos que han reportado las entidades<sup>3</sup> directamente implicadas en el despliegue del Plan, sobre su actividad durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021.
- La tercera y cuarta interrogante de evaluación se han resuelto a partir de un proceso de consulta de carácter cualitativo, al que se ha invitado a participar a los principales agentes públicos y privados que intervienen en Euskadi en el ámbito de las políticas para la inclusión. Para ello, se ha remitido a las entidades<sup>4</sup> un cuestionario con preguntas relativas a su percepción sobre el propio Plan, su desarrollo, resultados y posible reorientación tras el impacto de la crisis de la COVID.

La respuesta a los otros tres interrogantes de evaluación se ha basado en el análisis de las principales fuentes estadísticas disponibles en el ámbito de la CAPV, tanto en lo que se refiere a la evolución de las situaciones de exclusión, y a los factores subyacentes a las mismas, como a los recursos destinados a las principales políticas para la prevención y el abordaje de la exclusión. El objetivo de este análisis es doble:

- por una parte, se ha analizado cómo han evolucionado durante el periodo de vigencia del Plan las situaciones sobre las que el propio plan había de incidir;
- por otra, se ha analizado si se han cumplido las metas cuantitativas que el propio plan establecía. Si bien este tipo de análisis permite determinar en qué sentido han evolucionado las situaciones de exclusión y los recursos públicos destinados a su abordaje y prevención –desde el momento en el que, teóricamente, se puso en marcha el plan hasta su, también teórico, final–; también es cierto que no puede hablarse de una evaluación de impacto propiamente dicha, puesto que es imposible determinar si los cambios registrados se han producido ‘debido a’, ‘pese a’ o ‘con independencia de’ las actuaciones contempladas en el Plan. Huelga decir que esta limitación ha resultado especialmente determinante en los dos últimos años de vigencia del IV Plan, coincidentes con la pandemia de la COVID-19, que al margen de sus consecuencias sanitarias ha acarreado una crisis socioeconómica sin precedentes, cuyas consecuencias aún se hacen notar.

Por último, la respuesta a la última interrogante en torno a los aprendizajes y lecciones se ha extraído a través de una lectura integral del conjunto de las cuestiones planteadas a lo largo del proceso de evaluación.

---

<sup>3</sup> Con relación al reporte de actividades, la tasa de respuesta ha descendido ligeramente con los años, probablemente debido a las urgencias derivadas de la crisis de COVID- 19. Así, si en 2019 la tasa de respuesta fue del 80%, en 2020 bajó al 71% y ha sido del 64% en 2021.

<sup>4</sup> En el caso de las aportaciones cualitativas, se recibieron 33 cuestionarios cumplimentados, lo que representa en torno al 50% de respuesta.

## 1.4. Condicionantes evaluativas

A la hora de contextualizar los resultados de la presente evaluación, resulta conveniente clarificar determinadas limitaciones que han condicionado, en mayor o menor medida, el proceso. Estos condicionantes se puede sintetizar en:

### a) Impacto de la crisis por COVID-19

Entre los factores que han condicionado el despliegue del IV Plan y, en consecuencia, el proceso y resultados de su evaluación, hay que destacar por encima de todo el impacto de la pandemia por COVID-19. La crisis sanitaria y sus consecuencias socioeconómicas han afectado considerablemente tanto al proceso de evaluación en sí como a la dinámica de trabajo de las entidades encargadas del despliegue del Plan, echando por tierra el diagnóstico, la planificación y los objetivos previstos. Este impacto se ha reflejado en:

- el extraordinario aumento de las necesidades a atender como consecuencia de las circunstancias excepcionales de la pandemia;
- la consiguiente sobrecarga de trabajo y necesidad de aumento presupuestario para dar respuesta a la creciente demanda;
- la necesidad de priorizar la activación de medidas de urgencia, frente a aquellas actuaciones inicialmente previstas en el Plan.

En el ámbito específico del proceso de evaluación, y más concretamente, a la hora de recopilar la información, el impacto de la pandemia se ha visto reflejado además en dos aspectos más concretos:

- las complicaciones asociadas al teletrabajo, en general, y a las dificultades para acceder en remoto a los datos sobre la ejecución de las medidas, en particular,
- los obstáculos para realizar reuniones presenciales y/o entrevistas de grupo con las personas informantes y otros agentes clave.

### b) Carencias del Sistema de Información

Una de las principales limitaciones evaluativas radica en la falta de un sistema de información estructurado y, por ende, de consistencia y homogeneización de los datos disponibles.

La experiencia de los procesos de seguimiento y evaluación ha evidenciado que no existe una sistematización en la recogida y tratamiento de la información y que, por tanto, el reporte de las actuaciones ejecutadas resulta problemático para la mayoría de las entidades implicadas en el despliegue del Plan. Las instituciones informan de dificultades para localizar la información, se constata una escasez de indicadores de ejecución y, en muchas ocasiones, se desconoce el reporte de datos realizado en años anteriores por la propia entidad. En consecuencia, la cantidad y calidad de información remitida resulta muy desigual entre ellas y resulta complicado garantizar el seguimiento sistemático, sobre criterios homogéneos, de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del PVIA.

Estas carencias tienen reflejo en la valoración de las entidades con respecto del Plan (ver capítulo 4). Sus respuestas evidencian que se echa en falta un correcto diseño y funcionamiento del sistema de información, que se considera esencial para que las necesidades y políticas de inclusión puedan evaluarse, planificarse y reorientarse adecuadamente.

En todo caso, cabe matizar que, durante el proceso de evaluación, estas carencias del sistema de información se han visto compensadas, en gran parte, por la implicación de las personas informantes que han aportado tanto datos sobre la ejecución de las medidas como consideraciones de tipo más cualitativo, lo que ha permitido una caracterización relativamente objetiva y uniforme de las medidas (ver capítulo 2).

### **c) Reporte basado en informantes**

Estrechamente vinculado con el punto anterior, cabe advertir que el presente informe de evaluación da cuenta únicamente de aquellas actuaciones sobre las que las entidades responsables han hecho llegar la información. Es decir, no se recoge información relativa a aquellas actuaciones que, aun pudiendo haberse puesto en marcha durante el periodo analizado, no han sido objeto de reporte por parte de los organismos participantes en el proceso de evaluación.

A pesar de que la adopción de este enfoque para la evaluación conlleva ciertas limitaciones a la hora de valorar el cumplimiento efectivo del Plan -en cuanto que no toma en consideración aquellas actuaciones que no han sido reportadas-, se ha optado por respetar esta perspectiva, ya que constituye, en sí mismo, un buen termómetro sobre la validez o las carencias del propio sistema de información y seguimiento.

### **d) Necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional**

El carácter interdepartamental e interinstitucional del PVIA constituye una de sus principales fortalezas y así lo reconocen las entidades implicadas en el mismo. En este sentido cabe recordar que entre las características básicas del IV Plan destaca precisamente el papel que se le atribuye como herramienta básica para la articulación y estructuración de las políticas vascas en materia de inclusión social y en la importancia atribuida a los mecanismos de gobernanza, seguimiento y evaluación. En efecto, tanto la evaluación como el diagnóstico realizados para la elaboración del IV Plan ponían de manifiesto que “junto a la mejora de las actuaciones sectoriales que deben realizarse en materia de empleo, garantía de ingresos, servicios sociales, educación, vivienda o salud, la principal necesidad que existe en el ámbito de las políticas para la inclusión social en Euskadi se refiere a la articulación interna del sistema, a la coordinación entre los diversos agentes que intervienen en él (a nivel macro, meso y micro), a la generación de un modelo común de intervención y a la creación de mecanismos que permitan analizar y evaluar las políticas para la inclusión social, así como incidir en su percepción y legitimidad social”.

Sin embargo, este enfoque interinstitucional requiere necesariamente la implicación de diferentes unidades organizativas y administraciones públicas, cuestión que no siempre se ha resuelto adecuadamente. Tal es la percepción de las entidades implicadas en el Plan que demandan, por ello, un liderazgo más consistente que vaya más allá del seguimiento de las actuaciones y la evaluación del Plan y dinamice el despliegue del Plan de una manera más continuada e integral<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver apartado 4 relativo a la valoración del Plan.

## **e) (des)Conocimiento del Plan Vasco de Inserción**

Muy vinculado al punto anterior, cabe hacer referencia al (des)conocimiento del Plan por parte de las entidades que, a priori, eran consideradas agentes clave de su implementación. En concreto, el 40% de las entidades implicadas en su despliegue aseguran conocerlo poco, lo que dificulta, inevitablemente, los procesos de seguimiento y su posterior evaluación. En todo caso, si bien resulta un tanto preocupante que el grado de conocimiento sea escaso entre varias entidades que tiene asignadas responsabilidades directas en el despliegue del Plan, cabe recordar que en el periodo analizado se han producido importantes cambios en el seno de las distintas administraciones públicas, lo que ha podido propiciar un mayor grado de desconocimiento.

### **1.5. Estructura del informe**

La estructura del informe de evaluación final es la siguiente:

- La presente parte introductoria detalla los objetivos y la metodología del proceso de evaluación final.
- El segundo capítulo analiza el cumplimiento del Plan durante su vigencia, sintetiza las actuaciones que se han llevado a cabo en cada uno de los objetivos estratégicos y pone el foco en aquellas intervenciones que han permanecido sin actividad.
- El apartado tercero describe la evolución de las situaciones de pobreza y exclusión y de los recursos destinados a las políticas de inclusión durante el periodo de vigencia del Plan, así como el grado de consecución de los objetivos previstos.
- El capítulo cuarto sintetiza las valoraciones de carácter cualitativo que han realizado las entidades del ámbito de la inclusión con relación al IV Plan, sus resultados y la posible orientación del siguiente Plan.
- El quinto capítulo resume los principales resultados del proceso, dando respuesta a las preguntas de evaluación inicialmente planteadas.
- El sexto apartado sintetiza los aprendizajes extraídos durante el proceso de evaluación, destacando las orientaciones que pueden resultar de utilidad de cara a la elaboración del V Plan.
- Finalmente, en sendos anexos se incluyen el listado de personas informantes, el baremo para la valoración del cumplimiento de las actuaciones, la tabla detallada del grado de ejecución de las metas y actuaciones del IV Plan, así como una recopilación de los principales indicadores de contexto que conforman una visión de las situaciones de exclusión, desde una perspectiva evolutiva.



## Capítulo 2.

# Cumplimiento del IV Plan Vasco de Inclusión




---

### 2.1. Introducción

El IV Plan Vasco de Inclusión se vertebra en torno a 3 ejes, 7 objetivos estratégicos, 34 metas y cerca de 148 actuaciones. El presente capítulo analiza el grado de cumplimiento del Plan durante su vigencia y sintetiza tanto las principales actuaciones que se han llevado a cabo, como las áreas que han permanecido con un menor desarrollo.

El grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Plan se ha valorado en función de la información facilitada por las entidades en los sucesivos procesos de seguimiento. Las actuaciones, metas y objetivos se han clasificado en base a los criterios de valoración del siguiente baremo<sup>6</sup>:

**Tabla 1. Baremo de valoración del cumplimiento**

Grado de ejecución	Criterio
 <b>Implantado</b>	>=60% de metas/actuaciones iniciadas, siendo al menos una implantada
 <b>Iniciado</b>	>=60% de metas/actuaciones activas, pero ninguna implantada; >=30% de metas/actuaciones iniciadas; siendo al menos una implantada
 <b>No iniciado</b>	<30% de metas/actuaciones iniciadas; >70% sin reporte de información.

<sup>6</sup> En el anexo 2 se puede consultar el Baremo de las actuaciones, metas y objetivos.

### a) El cumplimiento de los Objetivos

En función de las actividades reportadas por las entidades, se constata que el grado de ejecución final de los 7 Objetivos del Plan Vasco de Inclusión es muy alto, puesto que todos ellos alcanzan la calificación de *Implantados*<sup>7</sup>.

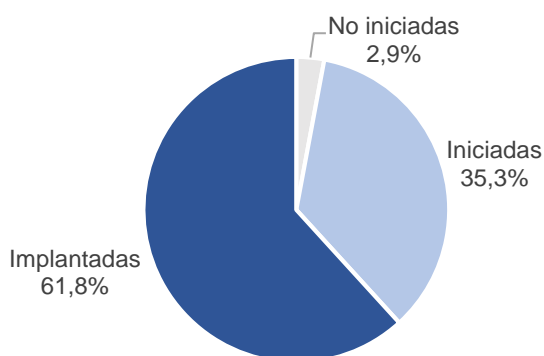
**Tabla 2. Baremo de valoración del cumplimiento**

Objetivos	Final	2021	2020	2019	2018
1. Empleo	✓	Implantado	Implantado	Implantado	Implantado
2. Garantía de Ingresos	✓	Implantado	Iniciado	Iniciado	Implantado
3. Servicios Sociales	✓	Implantado	Implantado	Implantado	Iniciado
4. Salud	✓	Iniciado	Implantado	Implantado	Implantado
5. Vivienda	✓	Implantado	Implantado	Implantado	Implantado
6. Educación	✓	Implantado	Implantado	Implantado	Implantado
7. Articulación y Coordinación	✓	Implantado	Implantado	Implantado	Implantado

### b) El cumplimiento de las Metas

Cuando el análisis del cumplimiento desciende al nivel de las 34 metas que establece el Plan, como era de esperar, el porcentaje global de despliegue es algo más matizado y se reduce levemente, aunque sigue considerándose muy alto. Así, se constata que, durante la vigencia del Plan, el 97,1% de las metas se han activado<sup>8</sup>. Más concretamente, el 61,8% de las metas cuentan con un elevado nivel de ejecución (implantadas), el 35,3% presenta un nivel medio de ejecución (iniciadas), mientras que solo el 2,9% de ellas cuenta con poca actividad o no se han reportado datos sobre su ejecución.

**Gráfico 1. Grado de cumplimiento de las Metas del PVI 2018-2021**



<sup>7</sup> Es decir, al menos el 60% de las metas se han activado, y al menos una se considera totalmente implantada.

<sup>8</sup> Entendiendo como tales tanto las metas valoradas como *Iniciadas* como aquellas totalmente *Implantadas*.

En términos absolutos, una vez finalizado el periodo de vigencia del Plan, 21 de las 34 metas alcanzan la calificación de implantadas (alto nivel de ejecución), 12 cuentan con un grado de ejecución medio, mientras que únicamente 1 de ellas cuenta con una baja ejecución –o no se ha reportado suficiente información al respecto–.

**Tabla 3. Grado de cumplimiento de las Metas del PVI 2018-2021**

Objetivos	No inicia- das <sup>9</sup>	Iniciadas	Implanta- das	Total
1. Empleo	0	2	4	6
2. Garantía de Ingresos	1	1	2	4
3. Servicios Sociales	0	1	1	2
4. Salud	0	2	4	6
5. Vivienda	0	1	2	3
6. Educación	0	0	4	4
7. Articulación y Coordinación	0	5	4	9
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>34</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>2,94%</b>	<b>35,29%</b>	<b>61,76%</b>	<b>100%</b>

Al analizar porcentualmente el grado de ejecución de las metas por objetivos, se observa que, durante el periodo de vigencia del IV Plan:

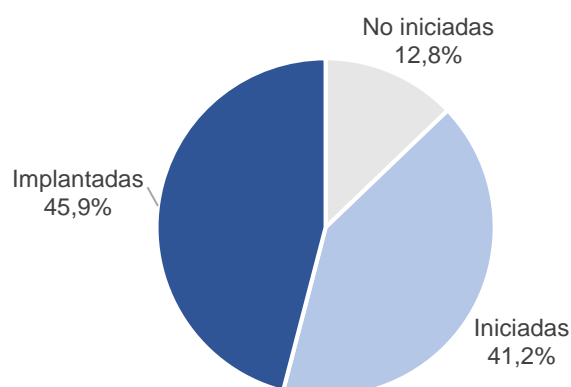
- En la práctica totalidad de los siete objetivos se ha activado<sup>10</sup> la totalidad de las metas (100%); la excepción la constituye el eje de Garantía de Ingresos, en el que se ha activado el 75% de metas.
- Al analizar únicamente las metas cuya ejecución ha tenido un mayor desarrollo –es decir, aquellas calificadas como implantadas–, destaca el eje de Educación con un 100% de metas implantadas, seguido de Empleo, Salud y Vivienda con un 66,7% cada una. El Objetivo de Articulación y Coordinación cuenta con el menor porcentaje de metas con un alto grado de implantación (44%).

### c) El cumplimiento de las actuaciones

El nivel más detallado de análisis sobre el cumplimiento del Plan es el que atañe a las actuaciones, que suman un total 148. Como es lógico, a nivel de las actuaciones, el porcentaje global de cumplimiento se reduce algo más, aunque sigue considerándose muy alto, con un 87,1% de las actuaciones iniciadas o implantadas. De ellas, el 45,9% cuenta con un alto grado de desarrollo, mientras que el 41,2% restante cuenta con un nivel de ejecución medio. Por el contrario, el 12,8% de las actuaciones no se han activado.

<sup>9</sup> O sin reporte de información por parte de las entidades.

<sup>10</sup> Entendiendo como activadas tanto las consideradas implantadas como las iniciadas, en función del baremo.

**Gráfico 2. Grado de cumplimiento de Actuaciones del PVI 2018-2021**

En términos absolutos, 68 actuaciones se han valorado como implantadas, 61 se califican como de ejecución media, mientras que 19 de ellas no se han iniciado –o no se ha reportado suficiente información al respecto–.

**Tabla 4. Grado de cumplimiento de las Metas del PVI 2018-2021**

Objetivos	No inicia- das <sup>11</sup>	Iniciadas	Implanta- das	Total
1. Empleo	3	11	12	26
2. Garantía de Ingresos	2	6	2	10
3. Servicios Sociales	1	4	7	12
4. Salud	0	14	14	28
5. Vivienda	5	2	9	16
6. Educación	1	2	11	14
7. Articulación y Coordinación	7	22	13	42
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>61</b>	<b>68</b>	<b>148</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>12,8%</b>	<b>41,2%</b>	<b>45,9%</b>	<b>100%</b>

Al analizar porcentualmente el grado de ejecución de las actuaciones en cada uno de los objetivos, se observa que:

- En la práctica totalidad de los objetivos –todos salvo Vivienda–, el grado de activación<sup>12</sup> de las actuaciones es superior al 80%. Destacan por encima de la media (87,2%) el eje de Salud con un 100% de actuaciones activas, seguido de Educación (92,9%), Servicios sociales (91,7%) y Empleo (88,5%).

<sup>11</sup> O sin reporte de información por parte de las entidades.

<sup>12</sup> Entendiendo como activadas tanto las consideradas implantadas como las iniciadas, en función del baremo.

- Si se pone el foco en aquellas actuaciones con mayor grado de ejecución (consideradas implantadas), destaca el ámbito de la Educación con un 78,8%, seguido a cierta distancia de Servicios Sociales con un 58,3% y Vivienda con un 56,25%. Únicamente permanecen por debajo de la media (45,9%), los objetivos de Articulación y Coordinación (con un 30,9% de actuaciones muy desarrolladas) y el de Garantía de Ingresos (20%).
- Por el contrario, al analizar el porcentaje de actuaciones con un desarrollo más bajo, no iniciadas o sin suficiente información, destacan por encima de la media (12,8%) los ámbitos de la Vivienda (31,25% de actuaciones), de la Garantía de Ingresos (20%) y de la Articulación y Coordinación (16,7%).
- En este punto, resulta necesario destacar el hecho de que, habida cuenta de que el despliegue del IV Plan ha coincidido con la crisis derivada de la pandemia por COVID-19, los resultados sobre el cumplimiento general son positivos. El sistema ha funcionado en cuanto que se ha articulado una respuesta temprana mediante la activación de los mecanismos necesarios para paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias socioeconómicas de la crisis. Más aún, podemos presuponer que, en ausencia de la COVID-19, el cumplimiento de las actuaciones más directamente vinculadas a la hoja de ruta establecida por el Plan hubiera sido aún mayor.

## 2.2. Empleo

El objetivo 1 de Empleo pretende prevenir y abordar los procesos de precarización del empleo, impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes y/o con mayores dificultades de empleo y avanzar en la mejora del Sistema Vasco de Empleo.

Para ello, prevé la realización de 26 actuaciones concretas en torno a 6 metas. Al término de la vigencia del IV Plan, cuatro de dichas metas se valoran como implantadas, mientras que, en dos de ellas el cumplimiento ha sido más bajo. Por tanto, el objetivo 1 de Empleo se ha valorado como implantado, en términos de ejecución. Se sintetizan a continuación las principales actuaciones desarrolladas en cada una de las Metas:

### Meta 1. Mejorar la calidad del empleo



Durante el periodo de vigencia del IV Plan y con el objetivo de prevenir y abordar la problemática de la pobreza en el empleo y reducir la incidencia de los factores asociados a la precariedad laboral, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

- Avances en la reforma de la Ley del Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión, cuya aprobación en Consejo de Gobierno se prevé para 2022. Concretamente, el anteproyecto de Ley incluye medidas orientadas a reforzar el actual sistema de estímulos al empleo en el marco de la Renta de Garantía de Ingresos.
- La Inspección de Trabajo en Euskadi realizó en torno a 15.500 inspecciones de contratos laborales al año, más de la mitad correspondientes a mujeres. Sin embargo, a raíz de la crisis de la COVID-19, las inspecciones se redujeron un 55% y la actividad se centró en inspecciones realizadas por temas de salud laboral por la pandemia y los ERTes. En 2018 se crearon 6 plazas de subinspectores de seguridad y salud. La perspectiva de género se aborda mediante planes de igualdad en empresas.

## **Meta 2. Impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes y de las personas con mayores necesidades de apoyo a la empleabilidad**



Se han desarrollado actuaciones orientadas a la activación laboral de las personas con mayores necesidades de apoyo a la empleabilidad tanto en la empresa ordinaria como en el marco de la economía social, que mejoren su inclusión social y su calidad de vida. En este ámbito cabe destacar fundamentalmente las convocatorias anuales relativas a:

- Ayudas para la contratación de personas jóvenes por parte de empresas o de entidades locales.
- Ayudas para la adquisición de una primera experiencia laboral.
- Ayudas para la contratación de personas desempleadas de larga duración.
- Proyectos singulares de acompañamiento sociolaboral a personas con más necesidad de apoyo.
- Estrategia Euskarri para la inclusión sociolaboral de menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad.
- Ayudas para Centros Especiales de Empleo y Unidades de apoyo.
- Incentivos para la contratación de personas con discapacidad.
- Ayudas para planes de formación dirigida a personas desempleadas.
- Programa reactiva de aprendizaje y empleo para personas jóvenes.
- Acciones locales de activación para personas jóvenes y desempleadas.

Cabe destacar, por su parte, que el Anteproyecto de Ley del Sistema vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión incluye el compromiso de ofrecer, por parte de Lanbide, alternativas específicas de carácter ocupacional o laboral antes de superar un tiempo determinado de percepción continuada de la prestación.

## **Meta 3. Reforma y modernización del Servicio Vasco de Empleo / Lanbide**



En estos cuatro años, se han dado avances en la reforma y modernización de Lanbide, con el objetivo de dotar al Servicio Vasco de Empleo de las herramientas que le permitan, en colaboración con las entidades gestoras de estos servicios, 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.

En este ámbito cabe destacar la definición de la Cartera de Servicios de Lanbide dirigida a asegurar una orientación personalizada, el desarrollo del modelo de intervención especializada desde el principio de personalización, la definición del modelo tipo de oficina implantado en las 42 oficinas, el sistema para la identificación de las personas mediante la huella digital, así como la presentación en el Parlamento Vasco del Documento de Reforma y Modernización de Lanbide.

#### **Meta 4. Apostar por la economía social, el autoempleo, el microemprendimiento y el emprendizaje social**



En aras a generar oportunidades sostenibles de inclusión laboral en el marco de la economía social y el autoempleo, fomentando fórmulas de emprendimiento viables a largo plazo para las personas con mayores dificultades, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones durante los años 2018 y 2021:

- Convocatorias de ayudas para la constitución de empresas de economía social; para la realización de estudios de viabilidad económica y financiera de sociedades anónimas o limitadas con pérdidas; para la elaboración de estudios jurídicos y económico-financieros de la viabilidad de que los trabajadores adquieran la propiedad de la empresa en la que trabajan; así como ayudas de apoyo a las personas emprendedoras.
- Abono de cuotas a la Seguridad Social a las personas perceptoras de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.
- Estrategia de promoción de oportunidades de empleo y del emprendimiento en el ámbito de los cuidados y la *silver economy*.
- Actuaciones locales de apoyo al autoempleo por parte de diversos ayuntamientos.

#### **Meta 5. Impulsar la responsabilidad social en la administración pública**



El Plan se proponía en este punto generar oportunidades de inclusión laboral para las personas con mayores necesidades de apoyo a la empleabilidad a través de dos vías: políticas basadas en la contratación pública sostenible y responsable, por un lado, y a través del empleo público, por otro. En esta línea, destacan las siguientes actuaciones:

- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueba la Instrucción de 5 de marzo de 2019 sobre incorporación de cláusulas para la igualdad retributiva de mujeres y hombres y medidas contra la brecha salarial en la contratación pública.
- Circular 1/2019, de 25 de octubre, de la junta asesora de contratación pública, orientada a contratos reservados, empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.
- Incorporación de cláusulas sociales en los procesos de contratación, así como adaptaciones en los procesos de selección, por parte tanto de las Diputaciones como de diversos Ayuntamientos.

## Meta 6. Incrementar la tasa de activación y ocupación de las mujeres a través de su participación en empleos de calidad



Entre las actividades orientadas a favorecer la autonomía económica de las mujeres promoviendo su incorporación a empleos de calidad, cabe destacar:

- Estrategia y Plan Operativo de Acción para reducir la brecha salarial en Euskadi, por parte de Emakunde y el Departamento de Trabajo y Justicia.
- Subvenciones dirigidas a entidades entre cuyos fines figure el promover el emprendimiento de las mujeres y la incorporación de talento femenino en los órganos de dirección de las empresas y organizaciones.
- Ayudas para la inserción laboral de mujeres en ocupaciones masculinizadas.
- Incentivos para la contratación de mujeres, especialmente en ocupaciones en las que se encuentran subrepresentadas, en el marco de algunos programas como Lehen Aukera.

**Actuaciones con menor desarrollo.** Entre las actuaciones con menor desarrollo –o sin reporte de información– durante los años de vigencia del IV Plan, destacan:

- Desarrollo de proyectos piloto orientados a facilitar apoyos complementarios a la inclusión laboral, con particular atención a las necesidades en materia de conciliación y cuidado infantil, transporte y desembolsos económicos necesarios para la incorporación a un puesto de trabajo (actuación 7, meta 2).
- Incrementar las bonificaciones previstas en los contratos de relevo en aquellos casos en los que los relevistas sean personas receptoras de la RGI y/o desempleados de larga duración (actuación 9, meta 2).
- Incorporación de criterios de discriminación positiva que ayuden a disminuir las diferencias existentes con relación al género en los diferentes ámbitos vinculados con nuestro mercado de trabajo (actuación 25, meta 6).

### 2.3. Garantía de ingresos

El Eje 2 de Garantía de Ingresos prevé como objetivo el preservar y mejorar el modelo vasco de garantía de ingresos, garantizando su legitimidad social y su sostenibilidad económica en los próximos años. Para ello, contempla la realización de 10 actuaciones en torno a 4 metas concretas.

Durante el periodo de vigencia del Plan, dos de las metas se consideran implantadas, una iniciada y otra permanece sin información. Por ello, el Objetivo 2 relativo a la Garantía de Ingresos se ha calificado como Iniciado, lo cual resulta lógico teniendo en cuenta que sus actuaciones se hallan estrechamente vinculadas a la reforma de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que se encuentra pendiente de aprobación.



### Meta 7. Consolidar la Renta de Garantía de Ingresos (RGI)



Entre las actuaciones orientadas a mejorar y consolidar la Renta de Garantía de Ingresos, hay que destacar en primer lugar los avances realizados en la tramitación del Anteproyecto de Ley de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, cuya aprobación en Consejo de Gobierno está prevista 2022.

En el ámbito de la garantía de ingresos, pero al margen de las actuaciones previstas inicialmente en el Plan hay que destacar la activación en 2020 y el mantenimiento durante 2021, por parte del Gobierno Vasco y con el fin de hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, de las ayudas extraordinarias para personas trabajadoras afectadas por ERTES a consecuencia de la crisis de la COVID-19.

### Meta 8. Garantizar las Ayudas de Emergencia Social (AES)



La meta 8 preveía una serie de actuaciones orientadas a modificar la actual regulación de las Ayudas de Emergencia para facilitar un mejor ajuste del sistema de ayudas a las nuevas necesidades. Se trata de una de las metas en las que la crisis de la COVID-19 ha tenido mayor impacto y donde más actuaciones se han desarrollado al margen del Plan.

- En 2020 y 2021 se han aumentado las partidas presupuestarias de las Ayudas de Emergencia Social (AES) y de las ayudas municipales de urgencia social para hacer frente al impacto COVID-19.
- En 2020 se activa el Fondo Inor Atzean Utzi Gabe para hacer frente al impacto social de la Crisis de COVID-19, que incluye programas específicos orientados a la cobertura de necesidades básicas, concretamente, Guztion Artean (reparto de productos de primera necesidad y apoyo social) y Azken Sarea Indartzen (cobertura de necesidades básicas para personas que no pueden acceder a AES).
- El Gobierno Vasco ha iniciado el análisis técnico de alternativas de criterios de reparto de asignaciones de las Ayudas de Emergencia Social.

### Meta 9. Impulsar el rediseño de las políticas pasivas de empleo de competencia estatal



No se ha recibido apenas información en torno a las actuaciones realizadas en el marco de la meta orientada al rediseño de las políticas pasivas de empleo de competencia estatal. Sin embargo, parece pertinente destacar que en 2021 se ha acordado que el Gobierno central transferirá la gestión íntegra del Ingreso Mínimo Vital al Gobierno Vasco, a principios de 2022.

## Meta 10. Mejorar y racionalizar el sistema de prestaciones económicas a las familias con hijos e hijas



Con el objetivo de aplicar un enfoque familiar y amigable con la infancia en la política vasca de garantía de ingresos, multiplicando, específicamente, su capacidad para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social, entre 2018 y 2021 se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

- En el ámbito de la mejora del sistema de prestaciones por hijo o hija a cargo, cabe recordar la aprobación del Decreto 121/2018, de modificación del Decreto de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo (BOPV 06/08/2018) con el fin de añadir una tercera anualidad para segundos hijos o hijas.
- Se han producido avances en la tramitación del anteproyecto de Ley del Sistema vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que incorpora importantes mejoras en el tratamiento de las familias con hijos e hijas a cargo en el marco de la Renta de Garantía de Ingresos.
- Se han introducido cambios en las deducciones por descendientes que se aplican en el marco del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de los tres Territorios Históricos, así como otros beneficios fiscales complementarios, que en líneas generales benefician a los y las contribuyentes con hijos e hijas a cargo.

**Actuaciones con menor desarrollo.** Por último, entre las actuaciones que han tenido menos desarrollo –o han permanecido sin reporte de información– durante los años de vigencia del Plan, cabe aludir a aquellas relacionadas con el rediseño de las políticas pasivas de empleo de competencia estatal y con la definición de una política integral y eficaz de garantía de ingresos única en toda la Comunidad Autónoma (actuaciones 33 y 34, meta 9).

### 2.4. Servicios Sociales

El Objetivo 3 de Servicios Sociales tiene como objetivos impulsar el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de manera que sea efectivo el derecho subjetivo a los Servicios Sociales para toda la ciudadanía vasca, favorecer la adecuación conceptual del sistema de servicios sociales a los principios señalados en el Plan e impulsar nuevos programas de inclusión social en clave de ciudadanía activa y participación social.

Para ello, el IV Plan preveía la realización de 12 actuaciones vertebradas en torno a 2 metas concretas. Una vez agotada la vigencia del Plan, las actuaciones llevadas a cabo permiten constatar que la meta 11 ha sido implantada, mientras que la meta 12 permanece como iniciada, por lo que el Objetivo 3, en su conjunto, se ha calificado como implantado.

### Meta 11. Avanzar en el desarrollo del Mapa de Servicios Sociales y la Cartera de Servicios y Prestaciones en lo que se refiere a los centros y servicios para la inclusión social



En el marco del objetivo orientado a avanzar en el desarrollo de la red de atención en el ámbito de la exclusión social y promover la extensión de proyectos experimentales, las principales actuaciones llevadas a cabo entre 2018 y 2021 se concretan en:

- Se han producido avances en el desarrollo la red de atención primaria de centros y servicios para la inclusión, fundamentalmente en la atención diurna para personas en situación de exclusión social (1.7), la acogida nocturna para personas en situación de exclusión social (1.8) y las viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión (1.9.2).
- Se han desarrollado las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV del servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3), los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5), los centros residenciales para personas menores de edad (2.4.4), los centros residenciales para personas en situación crónica (2.4.5.1) y los centros de acogida nocturna para personas con necesidades de inclusión social (2.3.2).
- Se ha llevado a cabo la evaluación del I plan estratégico de servicios sociales de la CAPV. En el mismo, se constata un avance relevante en la consolidación de la red de atención en el ámbito de la exclusión, particularmente en la atención de día y de acogida nocturna para personas en situación de exclusión y marginación en atención secundaria, así como un cierto avance en el despliegue territorial de la red.
- Se han puesto en marcha, en el marco del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe, de programas específicamente orientados a responder al impacto de la pandemia en las personas en situación o riesgo de exclusión.
- Se han llevado a cabo diversas iniciativas de carácter experimental, fundamentalmente a nivel foral (enfoque de bajo umbral, *Housing first* y *Hábitat*, servicios desplegados en el entorno rural, programas de terapia asistida con animales, etc.)

### Meta 12. Culminar el desarrollo normativo en el ámbito de los Servicios Sociales para la inclusión



Se han dado avances en la regulación de los aspectos relacionados con el funcionamiento de los servicios, centros y programas relacionados con los servicios sociales para la inclusión social, al objeto de contar con un modelo común de intervención y clarificar las funciones, características y contenidos de los diferentes servicios. Más concretamente:

- Se ha procedido con la tramitación del Decreto por el que se regulan el régimen de concierto social y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- La Diputación Foral de Bizkaia ha establecido la normativa de régimen interno común a todos los centros de inclusión, mientras que la Diputación de Gipuzkoa ha realizado el encuadre y ajuste de los centros y servicios orientados la inclusión del Decreto de Cartera y ha adaptado los convenios a contratos programa.

**Actuaciones con menor desarrollo.** Por tanto, dado el avance realizado en el resto de las actuaciones, quedaría pendiente la creación de un grupo de trabajo interinstitucional de carácter técnico que, de cara a la preceptiva actualización del Decreto de Cartera prevista para el año 2019, analice los cambios en la definición de los servicios para personas en situación de exclusión (actuación 44, meta 11).

## 2.5. Salud

El objetivo de Salud prevé la realización de 28 actuaciones vertebradas en torno a 6 metas, mediante las que se pretende potenciar la adquisición de hábitos saludables en la población en situación de vulnerabilidad social, mejorar el acceso a los servicios de salud de las personas en situación o riesgo de exclusión social y reducir las desigualdades sociales en salud.

Durante el periodo de vigencia del IV Plan, las actuaciones llevadas a cabo permiten constatar que cuatro de las metas alcanzan el carácter de implantadas y otras dos se consideran iniciadas. Por ello, el Objetivo 4, en su conjunto, se ha calificado como implantado.

### Meta 14. Fomentar la prevención y la adquisición o mantenimiento de hábitos saludables



El impulso a la promoción de la salud, los entornos y los estilos de vida saludables, mediante la colaboración intersectorial en los ámbitos local y comunitario, se ha concretado en:

- Subvenciones de concurrencia competitiva para entidades que realizan acciones de promoción de la salud.
- Implementación de la Estrategia de prevención de Suicidio en Euskadi.
- Programas de educación para la salud sexual basado en la igualdad y diversidad.
- Proyecto europeo UPRIGHT, que se centra en mejorar la salud mental en adolescentes de entre 12 y 14 años mediante intervención en los centros educativos.
- Protocolos para una atención integral de las mujeres embarazadas.
- Actuaciones para personas mayores en el marco de Euskadi Lagunkoia.
- En el marco de la pandemia, se ha activado el programa de apoyo emocional a pacientes familiares y profesionales.
- A nivel local, destacan los programas de intervención psicoeducativa y la elaboración de planes locales de adicciones.

### Meta 15. Garantizar el acceso a los servicios de salud a las personas en situación o riesgo de exclusión



Durante estos años se han desarrollado las siguientes actuaciones específicas dirigidas a grupos de personas con niveles de salud más bajos para reducir desigualdades en la atención sanitaria, poniendo especial atención a las personas mayores, personas con discapacidad, personas inmigrantes, personas con enfermedades mentales o personas privadas de libertad:

- Actuaciones de formación específica para personal de Osakidetza, incluyendo el aseguramiento sanitario aplicable a las personas extranjeras en situación irregular, la coordinación entre Salud Mental y Atención Primaria o el acompañamiento a personas con mayores necesidades.
- Implantación del Sistema de Información Microbiológica (SIMCAPV) como protocolo de actuación ante enfermedades de transmisión sexual.
- Ayudas dirigidas a ESAL para programas de prevención y control del VIH/sida, hepatitis C (HC) e infecciones de transmisión sexual (ITS).
- Programa de test rápidos de VIH en farmacias.

**Meta 15. Garantizar el acceso a los servicios de salud a las personas en situación o riesgo de exclusión**



- Convocatorias de ayudas para la adherencia al tratamiento (Copago).
- Funcionamiento de las salas de consumo supervisado.
- Programas de tratamiento asertivo comunitario (TAC) para personas sin hogar y con trastorno mental grave.
- Planes estratégicos de las redes de salud mental Euskadi sobre trastorno mental grave en Bizkaia, Gipuzkoa y Araba.
- Avances en el despliegue de la Estrategia de prevención del Suicidio.

**Meta 16. Prevenir y abordar la violencia de género desde el ámbito de la salud**



La prevención y el abordaje de la violencia contra las mujeres desde los servicios de salud, ha visto los siguientes avances en el periodo 2018-2021:

- Publicación por parte del Departamento de Salud de la Guía de actuación para profesionales de la salud ante la violencia de género y las agresiones sexuales en Euskadi (2019).
- Mejoras en la Historia Clínica y en Osabide Global, tanto para la identificación como la codificación de casos de violencia de género.
- Grupo de trabajo, iniciado en 2019, para implantar un protocolo sociosanitario conjunto de Diputaciones forales, ayuntamientos y Osakidetza.
- Colaboración técnica del Departamento de Salud con Emakunde para mejorar la detección y valoración de las situaciones de desprotección relacionadas con la violencia machista.
- En el caso concreto las personas beneficiarias de la Teleasistencia, se ha iniciado la colaboración técnica entre Servicios Sociales y Salud para comunicar riesgo de situaciones de desprotección relacionadas con la violencia de machista.

**Meta 17. Reducir desigualdades en salud y fortalecer la equidad en el sistema de salud de Euskadi**



Se han desarrollado las siguientes actuaciones con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y de género en salud, mejorando la situación de los grupos más desfavorecidos:

- El Plan de Salud 2013-2020 incorpora un área prioritaria denominada "Equidad y responsabilidad", dónde se prioriza esto en todas las políticas y actuaciones de salud.
- El Programa Paziente Bizia-Paciente Activo promueve la educación en autocuidados y se han desarrollado cursos de formación para el personal sanitario centrados en la activación de pacientes.
- Existencia de enfermeras o enfermeros de enlace para asistir a las personas usuarias en sus propios domicilios.
- Euskadi Aktiboa es un proyecto que promueve una visión positiva de la salud mediante la identificación de fortalezas o activos en las comunidades.
- Avances en la puesta en marcha del Observatorio de la salud.

### Meta 18. Avanzar en la monitorización de las desigualdades en salud



Se han producido algunos avances en la monitorización e investigación sobre desigualdades en salud:

- Se ha publicado el Atlas de salud poblacional de Euskadi, que contiene una serie de mapas interactivos que muestran la distribución de la mortalidad, esperanza de vida o indicadores socioeconómicos según el sexo y causas principales de mortalidad en diferentes áreas geográficas como los municipios, secciones censales y zonas básicas de salud.
- Los datos de la Encuesta de Salud ESCAV18 se explotan estratificando los resultados por sexo, clase social, etc.
- En octubre de 2020 se adjudicó el Servicio de Análisis, Diseño y Construcción Web de un futuro Observatorio de la Salud de Euskadi.

### Meta 19. Disminuir en la mayor medida posible, desde la perspectiva de la equidad, el consumo de sustancias adictivas y las adicciones comportamentales y, en consecuencia, los efectos sobre la salud de las personas y sus familias, al igual que sobre la comunidad y sobre la población en general



Se ha impulsado la promoción de la salud y la adquisición de habilidades que ayuden a reducir la demanda de sustancias y llevar una vida libre de adicciones, así como minimizar los riesgos y daños derivados de las adicciones a través de la red sanitaria y de servicios sociales de Euskadi, mediante las siguientes actuaciones:

- Convocatoria anual de ayudas destinadas a entidades locales y del tercer sector que realizan programas de promoción de la salud y prevención de las adicciones en personas y colectivos en situación de riesgo o vulnerabilidad: tanto refuerzo de intervenciones efectivas para la detección temprana de familias, menores y personas en situaciones de riesgo y especial vulnerabilidad; como programas de prevención dirigidos a colectivos y personas en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad en los ámbitos comunitarios, escolar, familiar, laboral, de ocio y festivo.
- Establecimiento de convenios con asociaciones (Gizakia, Caritas Bilbao y Comisión Ciudadana Antisida de Bizkaia) que gestionan recursos de reducción de daños que atienden a personas en situación de alta exclusión, que además de una atención integral realizan acompañamiento y cobertura de sus necesidades básicas.
- En el marco de la pandemia, se ha activado el programa Erdu de atención a personas con adicciones en recursos sociales mediante unidades móviles y servicios online durante la pandemia).

**Actuaciones con menor desarrollo.** Todas las actuaciones del ámbito de la salud se han activado, en mayor o menor medida, durante los años de vigencia del Plan.

## 2.6. Vivienda

El objetivo de Vivienda pretende facilitar el acceso a una vivienda adecuada a las personas en situación o riesgo de exclusión social, mediante el desarrollo del derecho subjetivo a la vivienda y la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial.

Con este fin, el Plan prevé un total 17 actuaciones concretas, vertebradas en torno a 3 metas. Durante el periodo de vigencia del Plan, 2 de las metas han sido implantadas y la tercera permanece como iniciada. Por ello, el Objetivo de Vivienda, en su conjunto, se ha calificado como implantado.

### **Meta 20. Garantizar el acceso estable a una vivienda digna, accesible y adecuada a aquellas personas que carecen de recursos económicos o, en su caso, reconocer una prestación económica con la que se garantice el acceso a una vivienda en régimen de alquiler**



Las siguientes actuaciones se han llevado a cabo en aras a desarrollar el derecho subjetivo a la vivienda:

- Aprobación del Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda.
- Avances en la tramitación del Decreto de Derecho Subjetivo de Vivienda cuya aprobación está prevista para 2022.
- Mantenimiento de los programas ASAP y Bizigune de movilización de viviendas hacia el mercado de arrendamiento asequible.
- Programa Gaztelagun de ayudas al alquiler para personas jóvenes, activo desde 2019.
- Refuerzo de las Ayudas Municipales de Urgencia destinadas a sufragar gastos de vivienda.

### **Meta 21. Prevenir las situaciones de exclusión residencial y facilitar a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial el acceso a una vivienda independiente**



Se han dado avances en el desarrollo de la Estrategia Vasca para la Prevención y Abordaje de situaciones de Exclusión Residencial grave, mediante las siguientes actuaciones:

- Aprobación del Decreto 210/2019 de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda que incluye como beneficiarias de medidas de adjudicación directa a las personas en especial vulnerabilidad afectadas por un desahucio.
- Cesión de vivienda de promoción pública a Entidades del Tercer Sector para su destino a programas de intervención social.
- Convenio de colaboración suscrito con el Consejo General del Poder Judicial y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar.
- Parque de más de 1.600 apartamentos dotacionales, dirigidos principalmente a personas jóvenes, en uso o distintas fases de construcción en la CAV.



### **Meta 21. Prevenir las situaciones de exclusión residencial y facilitar a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial el acceso a una vivienda independiente**



- Descarte, tras analizar su pertinencia, de la creación de servicios de ayuda al sobreendeudamiento familiar desde la administración autonómica.
- Puesta en marcha, durante la pandemia, de los programas Aterpeak (refugio para personas sin hogar durante el confinamiento) y Lehen Urratsa (alternativas de alojamiento con apoyo social a la salida de los refugios, prorrogado en 2021), dentro del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe.
- Activación, frente a la crisis, de medidas extraordinarias en el ámbito de la vivienda como, por ejemplo, la exoneración temporal del pago de alquiler en viviendas sociales o el programa o de solución habitacional inmediata a colectivos vulnerables
- A nivel municipal, destacan las Ordenanzas municipales de acceso de colectivos vulnerables a las viviendas municipales, la activación de medidas municipales frente al riesgo de desahucio, así como la existencia de protocolos de coordinación entre juzgados y servicios sociales.

### **Meta 22. Hacer frente a la pobreza energética**



Con el fin de hacer frente a la pobreza energética, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

- La normativa reguladora de las Ayudas de Emergencia Social se ha actualizado para la inclusión de gastos directamente vinculados a la pobreza energética.
- Se han mantenido las ayudas para el pago de recibos de agua, luz o gas, distribuidas a través de Cruz Roja con la financiación del Gobierno Vasco.
- Se han activado proyectos E-lagun de acompañamiento energético y N-zero de eficiencia energética en viviendas sociales.
- Se realizado una investigación sobre Pobreza Energética y Oportunidad de Intervención (promovida por el Gobierno Vasco con la colaboración de Escuelas de arquitectura de Cataluña y la CAV).
- La Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta con el Observatorio de Pobreza Energética.
- Se ha aplicado el Bono Social Térmico, así como diversas actuaciones activadas desde varios ayuntamientos: bonos energéticos, programas de formación, servicios de asesoramiento...

**Actuaciones con menor desarrollo.** Por el contrario, permanecen con un bajo desarrollo –o sin información–, las siguientes actuaciones:

- Impulso a la firma de convenios de colaboración entre la Administración de la CAPV y las entidades del Tercer Sector de Acción Social para la cesión de viviendas de promoción pública que puedan ser destinadas a programas de alojamiento e intervención social con personas en situación de exclusión residencial y/o social, de forma que se establezcan programas sociales de vivienda y se articule una red de viviendas de inserción (actuación 85, meta 21).



- Asunción progresiva por parte del Departamento de Vivienda de la gestión de las prestaciones en materia de vivienda PCV (ahora Lanbide) + PEV (actuación 78, meta 20).
- 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, con especial atención a la regulación de las interrupciones de suministro por causa de impago (actuación 89, meta 22).
- Impulsar el establecimiento de fondos de garantía que faciliten el desarrollo de proyectos de mejora de la eficiencia energética de las viviendas en el marco de programas integrales de regeneración urbana, de forma que se garantice la participación en tales programas de las unidades familiares con rentas más bajas (actuación 91, meta 22).
- Impulsar el desarrollo, preferentemente en áreas territoriales más desfavorecidas, de programas de formación y asesoramiento sobre el consumo energético eficiente (actuación 92, meta 22).

Tras analizar su pertinencia, en 2019 se decidió no desarrollar el programa piloto de rehabilitación por renta, por lo que esta actuación pasa a ser considerada como descartada.

## 2.7. Educación

El Objetivo 6 plantea, en el ámbito de la Educación, garantizar que las personas en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, independientemente de su edad, accedan a unos servicios educativos y formativos de calidad, que favorezcan la igualdad de oportunidades y transiciones exitosas al mundo adulto. Se establecen, para ello, un total de 4 metas y 14 actuaciones concretas. La información sobre las actuaciones llevadas a cabo durante el periodo de vigencia del Plan permite constatar que el Eje de Educación se considera implantado, puesto que todas sus metas han alcanzado un elevado grado de ejecución.

---

### **Meta 23. Garantizar el acceso a servicios de atención infantil, accesibles, asequibles y de calidad, particularmente a las familias de menor renta y/o en las áreas urbanas más desfavorecidas**

---



Con el objetivo de incrementar la oferta de servicios de atención infantil de calidad en las áreas y/o para las personas con mayor vulnerabilidad, el Consorcio Haurreskolak ha aprobado Acuerdos para:

- Exención de cuota para las familias con ingresos inferiores a 18.000 euros (a partir de 2019).
- Reducción del 10% en el tramo 1 de cuota (a partir de 2020).

Se ha mantenido el número de centros (236) desde 2018, aunque las plazas varían en función de la demanda realizando agrupamientos. Cabe destacar además que varios ayuntamientos cuentan con escuelas infantiles municipales.

---

#### **Meta 24. Avanzar en la construcción de una escuela inclusiva, equitativa y de calidad**



En aras a ofrecer al alumnado en situación de desventaja social una respuesta educativa adecuada y de calidad que le facilite alcanzar los objetivos de la enseñanza obligatoria en el entorno escolar ordinario, se han llevado a cabo las siguientes intervenciones:

- Se han implementado anualmente los programas Bidelaguna, Hamaika esku, Complementarios y de Refuerzo Educativo Específico.
- En la atención al alumnado inmigrante destacan la aprobación del Decreto 1/2018, sobre admisión y escolarización del alumnado inmigrante, la dotación Profesores de Refuerzo Lingüístico dependiendo del número de alumnos y alumnas de reciente incorporación, el trabajo de las oficinas territoriales de escolarización y el programa de Primera Acogida para la escolarización de menores inmigrantes no acompañados.
- Se ha impulsado la colaboración sociosanitaria y educativa mediante el desarrollo de los protocolos y guías de buenas prácticas en Atención Temprana y la implementación de los Equipos de Atención Temprana (EVAT) en los 3 Territorios. Destaca así mismo el Máster de Atención Temprana, impartido por la UPV/EHU.
- Durante la pandemia, y en el marco del Fondo Inor Atzean Utzi gabe, se ha activado el Programa Aukerak Suspertzen, de refuerzo educativo extraescolar y de apoyo frente a la brecha digital para menores de edad en situación de desventaja social y con dificultades para continuar su proceso educativo que estén cursando Primaria o Secundaria.

#### **Meta 25. Favorecer el acceso de las personas jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad a la Formación Profesional e impulsar su transición al empleo**



En la línea de ofrecer al alumnado con necesidades educativas especiales que abandona la ESO y al resto de colectivos con mayores necesidades de apoyo, especialmente a las personas con discapacidad intelectual, oportunidades formativas vinculadas a la formación profesional y favorecer transiciones exitosas al mundo del empleo, cabe destacar las siguientes actuaciones:

- Aprobación de la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco, que incluye entre sus objetivos el impulso de una oferta formativa específica, adaptada y orientada a los colectivos y personas con dificultades de inserción sociolaboral.
- Incremento de las plazas reservadas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a la Formación Profesional.
- Implementación de la posibilidad de acceder a la Formación Profesional Básica a las personas mayores de 17 años.
- Becas de estancia en empresa para el alumnado de Formación Profesional, con reserva para personas con discapacidad.
- Subvenciones para proyectos de Formación Profesional Dual en régimen de Alternancia y programa HEZIBI para jóvenes.
- Convocatoria de formación para personas jóvenes con baja cualificación.
- Subvenciones para acciones formativas con compromiso de contratación.
- Convocatorias de proyectos singulares de inserción sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de empleabilidad.

**Meta 26. Impulsar las actividades de formación a lo largo de toda la vida**

Con el objetivo de garantizar a toda la ciudadanía vasca el acceso universal y en condiciones de igualdad al aprendizaje a lo largo de la vida y a la adquisición de las competencias básicas que precisa para su desarrollo personal y para la inclusión e integración, en estos años se han activado las siguientes medidas:

- Aprobación del Decreto 118/2019, de 23 de julio, por el que se regulan ayudas para la realización de actividades referidas al aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- Convocatoria anual de ayudas para actividades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- Orden de 20 de mayo de 2021, por la que se establece el currículo específico de la Educación Básica para las personas adultas y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

**Actuaciones con menor desarrollo.** A pesar de los avances realizados, permanece con un bajo desarrollo –o sin información suficiente–, el fomento del diseño de acciones innovadoras integrales de formación y empleo, a través del desarrollo de proyectos singulares de atención integral que contemplen un programa conjunto de formación, experiencia práctica, acompañamiento a la inserción, orientación, apoyo individualizado, emprendizaje u otras medidas de inserción laboral, de manera coordinada con otras instituciones públicas o privadas (actuación 102, meta 25).

**2.8. Articulación y coordinación**

El Objetivo 7 plantea como objetivos mejorar la coordinación intersectorial, desarrollar un modelo común de intervención, impulsar la gestión del conocimiento y avanzar en la articulación interna del sistema vasco para la inclusión social. Se plantean, para ello, un total de 9 metas y 41 actuaciones concretas. Del análisis de la información sobre las actuaciones llevadas a cabo durante el periodo de vigencia del Plan se deduce que 5 de las metas se dan por iniciadas, mientras que cuatro se consideran totalmente implantadas.

**Meta 27. Desarrollar planes específicos de actuación en comarcas y municipios desfavorecidos y fomentar el trabajo en red a nivel territorial**

Se han desarrollado las siguientes actuaciones orientadas a reducir las desigualdades territoriales que se producen en Euskadi en el ámbito de la pobreza y el desempleo:

- Convocatorias de ayudas Indartu para empresas que realicen inversiones para el impulso de las zonas con una tasa de desempleo elevada.
- Desarrollo de experiencias piloto en el marco del Plan ITI de Inversión Territorial Integrada en Euskadi.
- Subvenciones a proyectos innovadores que contribuyan a los objetivos del nicho de oportunidad “hábitat urbano” del PCTI Euskadi 2020.

**Meta 27. Desarrollar planes específicos de actuación en comarcas y municipios desfavorecidos y fomentar el trabajo en red a nivel territorial**



- Programa Berpiztu, para el relanzamiento de comarcas desfavorecidas o zonas de actuación preferente
- Inclusión de proyectos de ámbito comarcal orientados a la dinamización del trabajo en red a nivel local en el marco de la convocatoria para proyectos singulares de inserción sociolaboral.
- Publicación del Documento de Regeneración Urbana con Perspectiva de Género (2020).
- Avances en la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050 y en el Observatorio Socioeconómico Urbano.
- Activación del Plan Elkar-Ekin de Inclusión social de personas en situación vulnerable en Gipuzkoa.
- Diversas iniciativas municipales de actuación a nivel local y comarcal, incluyendo la adhesión a programas forales.

**Meta 28. Desarrollar herramientas de coordinación intersistemas a nivel de barrio, municipio o comarca y favorecer la dimensión comunitaria de los procesos de intervención**



Con el objetivo de posibilitar procesos de intervención que tengan en cuenta las características diferenciales de cada territorio, integren a los diferentes agentes y permitan la atención comunitaria, se han desarrollado las siguientes actuaciones:

- Proyecto de Barrios Piloto, iniciado en 2017 los barrios de Txomin Enea (Donostia) y Txonta (Eibar), y extendido a Aramotz (Durango), Basauri Bailara (Lasarte) y Otxarkoaga (Bilbao). En 2021 se ha ampliado a Amurrio y Portugalete. Participación de las oficinas de proximidad de los Barrios Piloto en el proyecto mesas locales de coordinación entre sistemas de inclusión social en 4 municipios.
- Iniciativa Bherria - Ágora para una nueva ciudadanía, vinculado a la promoción y generación de procesos de participación social e interacción público-social ([www.bherria.eus](http://www.bherria.eus)).
- Funcionamiento de las redes, comisiones y/o mesas de incorporación sociolaboral a nivel comarcal y de cuadrillas; el Departamento de Salud destaca las mesas comarcales de inclusión en atención primaria, promoción de la salud y salud mental.
- A nivel municipal, se han activado protocolos de coordinación intersistemas en varios ayuntamientos, así como diversos programas de orientación socioeducativa de entorno.

### **Meta 29. Promover la coordinación de los agentes en los procesos de intervención individual**



Se ha favorecido la intervención coordinada de los agentes que intervienen desde distintos sistemas con una misma persona o familia, mejorando los procesos de valoración y reforzando el acompañamiento social y la gestión de casos, mediante:

- Revisión de los instrumentos comunes regulados en los Decretos 353/2013 de Ficha Social y 385/2013 de Instrumento de Valoración de la Exclusión Social.
- Trabajo de consenso entre las 3 Diputaciones Forales sobre el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social.
- Plan piloto de implementación de planes locales de coordinación entre diferentes sistemas de protección.
- Adhesión de los ayuntamientos al protocolo de colaboración entre el Servicio Vasco de Empleo - Lanbide y los Servicios Sociales Municipales.
- Desarrollo de protocolos de colaboración entre sistemas y coordinación entre niveles de atención, en los tres Territorios Históricos y varios ayuntamientos.
- Tramitación del Anteproyecto de Ley del Sistema vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión que incorpora el compromiso de desarrollar una herramienta de diagnóstico y un programa integral y personalizado de intervención con las personas beneficiarias.
- Mecanismos de seguimiento de los convenios de colaboración con las entidades del tercer sector, por parte de las 3 Diputaciones.

### **Meta 30. Generar un marco común de intervención en el ámbito de la inclusión social que articule la práctica profesional en torno a los principios de atención centrada en la persona, individualización, activación inclusiva y calidad de vida**



Entre 2018 y 2021, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones destinadas a reorientar el modelo de atención a las personas en situación de exclusión y a fomentar la participación de las personas afectadas.

- Trabajo conjunto de las tres Diputaciones Forales en la generación de un marco y protocolos comunes de intervención en el ámbito de la inclusión social (aprobación del Decreto Foral 59/2019 sobre modelo de atención en Bizkaia; elaboración de manual de inclusión y celebración de jornadas de buenas prácticas, en Gipuzkoa...).
- Creación y mantenimiento del Banco de buenas prácticas e instrumentos de atención primaria en materia de Servicios Sociales (berrituz.eus) y celebración de Topaketak anuales.
- Investigación del Observatorio Vasco del Tercer Sector Social sobre la participación de las personas destinatarias de la intervención social, particularmente en la coordinación de caso. La Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta con un Programa de participación en el marco del Plan Elkar-Ekin.

**Meta 31. Desarrollar un modelo de atención sociosanitario efectivo, coordinado y sostenible, centrado en la persona como protagonista de su proyecto vital**



Con el fin de favorecer la coordinación y mejorar la atención sociosanitaria a las personas en situación o riesgo de exclusión social, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

- Publicación de la Estrategia de Atención Sociosanitaria de Euskadi 2021-2024.
- Tramitación del decreto de modelo de gobernanza sociosanitaria en Euskadi.
- Publicación del Mapa de recursos sociosanitarios de Euskadi, disponible en línea.
- Aprobación del Modelo de Gobernanza sociosanitaria, en el seno del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria.
- Diagnóstico institucional y tecnológico de la Oficina de impulso para el desarrollo de la Historia sociosanitaria.
- Proyecto de coordinación para la detección de casos urgentes en el ámbito del maltrato y/o de riesgo de suicidio para las personas beneficiarias del servicio de Teleasistencia.
- A nivel municipal, diversos ayuntamientos reportan actuaciones orientadas hacia una atención sociosanitaria efectiva.

**Meta 32. Favorecer la innovación y la gestión del conocimiento y garantizar la legitimidad social del sistema vasco de inclusión social**



Se han llevado a cabo las siguientes actuaciones orientadas a promover de forma coordinada la investigación, la formación y la evaluación en el ámbito de las políticas para la inclusión social, y a mejorar la labor de observación y prospectiva en materia de inclusión social:

- Publicación de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (2018 y 2020), que analiza los distintos indicadores de pobreza en la CAV.
- Actualización del Inventario de Vulnerabilidad Urbana de Euskadi.
- Desarrollo, por parte de Lanbide, de una herramienta de perfilado de las personas demandantes de RGI que mejora el diseño de itinerarios laborales, así como de un nuevo sistema de difusión de las estadísticas de la prestación.
- Realización, cada dos años, del recuento de personas sin hogar (2018 y 2020) y celebración de las jornadas sobre exclusión residencial en Euskadi (2019 y 2021).
- Estudios de posgrado en el ámbito de las políticas sociales y las intervenciones para la inclusión social por parte tanto de la UPV/EHU como de la Universidad de Deusto.
- Investigación estadística sobre las necesidades de las personas beneficiarias de las Ayudas de Emergencia Social y de Azken Sarea Indartzen (en curso).

### **Meta 33. Favorecer el liderazgo en la aplicación del Plan y la articulación del sistema vasco de inclusión social**



El objetivo de hacer del Plan Vasco de Inclusión una herramienta útil para la articulación del sistema vasco de inclusión social, mediante la participación de todos los agentes, se ha desarrollado mediante las siguientes actuaciones:

- Unificación de la Comisión Interdepartamental y la Comisión Interinstitucional, y creación, por una parte, de la Comisión Interinstitucional y, por otra, del Grupo de Trabajo Técnico-Director.
- Proceso de seguimiento sobre la ejecución del Plan correspondientes a los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021.
- Elaboración del presente informe de evaluación final del Plan.
- Activación del proceso de reorientación de la política de inclusión, con vistas a la elaboración del V Plan, incluyendo la realización de un documento de bases en 2021.

Estos informes han sido presentados y debatidos tanto en la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social como en el Consejo Vasco para la Inclusión Social, y han permitido avanzar en la articulación interna del sistema para la inclusión social.

### **Meta 34. Garantizar la construcción de un sistema coherente con la diversidad de la sociedad, que garantice la igualdad entre mujeres y hombres**



Se ha perseguido el objetivo de apoyar el empoderamiento de las mujeres a todos los niveles, reconociendo la igualdad entre hombres y mujeres como valor necesario para la transformación social y económica y detectando, atendiendo y reparando el daño causado por la violencia contra las mujeres, mediante las siguientes actuaciones:

- Funcionamiento del Servicio Telefónico Especializado de Atención Telefónica y Prestación económica de pago único para Mujeres Víctimas de Violencia de Género.
- Protocolos forales de colaboración para la atención a víctimas de la violencia machista e implementación de recursos especializados, incluyendo descentralización de los servicios. Recursos también a nivel municipal.
- Adjudicaciones directas de vivienda a mujeres víctimas de violencia de género.
- Edición de la Guía "Qué hacer ante la violencia contra las Mujeres" en formato de lenguaje claro y 6 idiomas.
- Establecimiento de la Mesa contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, coordinada por Emakunde.

### Meta 35. Favorecer el desarrollo del Tercer Sector social en Euskadi



Por último, se han desarrollado las siguientes actuaciones con el fin de impulsar el modelo mixto para la provisión de servicios de responsabilidad pública y favorecer el modelo comunitario de atención en las organizaciones del Tercer Sector:

- Avances en el procedimiento para la aprobación del decreto por el que se regulan el régimen de concierto y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Despliegue de la Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi que contempla dos acciones relacionadas con el impulso del modelo mixto y del modelo comunitario.

Cabe apuntar además que, tal y como se ha detallado en la descripción de varias actuaciones, se constata que la colaboración entre administraciones públicas y entidades del tercer sector se produce, de facto, en diversas metas del Plan.

**Actuaciones con menor desarrollo.** Por el contrario, a pesar de los avances realizados, permanecen con un bajo desarrollo –o sin reporte de información suficiente–, las siguientes actuaciones:

- Elaboración de protocolos o acuerdos de colaboración entre administraciones públicas y entidades privadas sin fin de lucro para la participación de éstas en las funciones de referencia y coordinación de caso que incluyan los supuestos en los que un o una profesional de la entidad se constituiría en referente, la información a intercambiar y los criterios y procedimiento para hacerlo, así como el seguimiento a realizar desde las administraciones públicas (actuación 118, meta 29).
- Impulsar un programa o plataforma que permita articular y estabilizar las actividades de innovación, investigación y evaluación que en la actualidad se realizan en el ámbito de las políticas para la inclusión social, así como el desarrollo de intervenciones experimentales y la innovación en la materia (actuación 131, meta 32).
- Reforzar las iniciativas dirigidas a difundir discursos y mensajes inclusivos que favorezcan la legitimidad social de las políticas para la inclusión (actuación 134, meta 32).
- Extender el número de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la inclusión y que tienen por objeto o que incluyen objetivos dirigidos a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres en sus programaciones (actuación 139, meta 34).
- Incrementar la presencia e incidencia de las mujeres en los ámbitos de decisión y dirección, dentro de las entidades que trabajan en el ámbito de la exclusión social (actuación 141, meta 34).
- Seguimiento, impulso y valoración del despliegue del modelo mixto (cooperación público social) en el ámbito de la intervención social (actuación 146, meta 35).



## Capítulo 3.

# Evolución de las situaciones de necesidad y de los recursos destinados a las políticas de inclusión

---

### 3.1. Introducción

A la hora de evaluar el IV Plan Vasco de Inclusión y, una vez analizado su despliegue, resulta necesario analizar en qué sentido han variado las situaciones de exclusión en la CAPV y qué recursos se han destinado a las políticas de inclusión durante su periodo de ejecución.

Con este fin, en el presente capítulo se describe de forma sintética la evolución de las principales problemáticas y necesidades vinculadas a los procesos de inclusión y exclusión social, así como de los factores que más o menos directamente se relacionan con estas situaciones. En concreto, se pretende dar respuesta –mediante el análisis de los indicadores extraídos de las principales fuentes de datos estadísticos disponibles– a tres preguntas de evaluación:

- ¿Cómo han evolucionado las situaciones de pobreza y exclusión –y los factores que subyacen a esas situaciones– durante el periodo de vigencia del Plan?
- ¿Se han cumplido los objetivos que el propio Plan se fijaba con relación a la reducción de las situaciones de pobreza y exclusión?
- ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las políticas de inclusión?

### 3.2. Evolución de las situaciones de pobreza y exclusión durante el periodo de vigencia del plan

Desde un punto de vista fundamentalmente cuantitativo, los principales elementos que se pueden poner de manifiesto con relación a la evolución de las problemáticas y necesidades vinculadas a los procesos de inclusión y exclusión social son los siguientes:

### a) Recuperación económica y de los niveles de empleo tras la crisis sociosanitaria provocada por la COVID-19, y preocupación por el alza de los precios

El primer elemento que cabe poner de manifiesto se refiere a la recuperación de los niveles de crecimiento económico y creación de empleo registrados en Euskadi tras la profunda crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19. De acuerdo con el último Informe trimestral de la economía vasca realizado por la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, “en el tercer trimestre de 2021, la economía vasca creció un 3,9% en términos reales y un 6,2% en euros corrientes, con un deflactor del PIB que se eleva hasta el 2,2, su mayor subida desde el inicio del 2008”. Es precisamente este incremento significativo de los precios uno de los elementos que mayor incertidumbre genera el panorama económico mundial, si bien tal como se señala en el informe “mayoritariamente se piensa que se trata de un fenómeno transitorio que refleja la incapacidad de la oferta para satisfacer una demanda extraordinariamente elevada”. En comparación a las economías del entorno, la intensidad del crecimiento del PIB vasco en términos reales ha resultado similar a la del conjunto de países de la UE (4,1%) o la zona euro (3,9%), y más elevada en relación con España (2,7%). De cara al 2022, el informe prevé un crecimiento anual del 6,7% del PIB en términos reales.

A diferencia de las recesiones anteriores, la respuesta fiscal y monetaria a la pandemia fue rápida y de envergadura considerable. Ante todo, destaca el plan de recuperación impulsado por la Comisión Europea a través del programa *Next Generation UE*, dotado de 750.000 millones de euros entre préstamos reembolsables (360.000€) y no reembolsables (390.000€). Parte de esos fondos se destinarán a los Planes de recuperación nacionales. Es importante señalar que, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español, se contemplan dos componentes de transformación directamente ligadas a la inclusión. Se tratan de los componentes 22 y 23. El primero, se orienta al refuerzo de la economía de los cuidados y a las políticas de inclusión, mientras que el segundo plantea llevar a cabo una serie de reformas encaminadas, entre otros, a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, a reducir la temporalidad y corregir la dualidad del mercado laboral, a aumentar la inversión en el capital humano, y a modernizar los instrumentos de negociación colectiva. Por otro lado, poniendo el foco en la respuesta a la pandemia por parte del Gobierno Vasco, es importante poner de manifiesto que se han destinado alrededor de 851 millones de euros, principalmente, por vía de un mayor gasto en salud, un apoyo extraordinario a los centros educativos, un incremento en las ayudas de emergencia social, un mayor número de ayudas para la conciliación laboral y familiar, ayudas a trabajadores y trabajadoras/as en situación de ERTE, y ayudas para proveer de liquidez a las empresas<sup>13</sup>.

En lo que se refiere al empleo, de acuerdo con la Estadística de Población en relación con la Actividad (PRA) de EUSTAT, la tasa de paro de la C.A. de Euskadi se situó en el 9,9% en el cuarto trimestre de 2021, 1 punto por encima en relación con el tercer trimestre del mismo año, y 1,5 puntos menos que en el 4º trimestre de 2017, año en el que se aprueba el IV Plan Vasco de Inclusión. En todo caso, la tasa de ocupación (50,7% en el 4º trimestre de 2021) se encuentra aún un 4,6% por debajo de su máximo histórico, alcanzado en el 1º trimestre de 2008 (53,5%). Cabe destacar asimismo el papel crucial que han tenido los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) durante la situación de crisis sociosanitaria de la COVID-19. Esta figura ha permitido a las plantillas seguir ligadas a las empresas, a pesar de que estas no tuviesen actividad por las restricciones impuestas. En Euskadi, fueron más de 220.000 trabajadores/as los que estuvieron alguna vez en situación de ERTE durante el 2020. En junio de 2021, todavía se encontraban en esta situación alrededor de 19.000 personas trabajadoras.

En el mismo sentido, los datos de afiliación a la Seguridad Social ponen de manifiesto que se alcanzó en septiembre de 2021 un total de 959.926 personas afiliadas, frente a las 932.615 registradas en septiembre de 2017. Se trata, en cualquier caso, de una cifra ligeramente inferior al máximo histórico de 980.508 personas afiliadas registrado en noviembre de 2019.

<sup>13</sup> Para más detalles, ver el apartado 3.5.

**b) Tendencia a la estabilización de las tasas de pobreza en Euskadi, en un contexto de incremento de la desigualdad y reducción de ingresos de la población de menor renta**

Los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV (EPDS) de 2020 ponen de manifiesto una mejora de los indicadores generales de pobreza, si bien se constata también alguna tendencia negativa en la evolución de los indicadores de pobreza que se utilizan habitualmente, así como un incremento notable de los indicadores que miden la desigualdad de ingresos. De forma sintética, los principales resultados que refleja la EPDS-2020 son los siguientes:

- Si se tienen en cuenta los indicadores específicos de la EPDS, se puede hablar de una estabilización de las tasas de pobreza de mantenimiento y de una reducción de los indicadores de pobreza de acumulación, lo que se traduce en una reducción de las tasas de pobreza real (que pasa para toda la CAPV del 6,1% en 2018 al 5,6% en 2020).
- En concreto, la reducción del indicador de pobreza de acumulación –que no ha dejado de caer desde 2000– muestra que las condiciones de vida a medio y largo plazo de la población y los indicadores asociados al patrimonio de reserva a su disposición mantienen la línea positiva que persistió incluso durante el periodo de crisis posterior a la inestabilidad financiera de 2008. La mejora de estos indicadores se asocia a la mejora de otros indicadores relacionados con la capacidad de ahorro de las familias vascas, la reducción de los problemas de acceso a la alimentación, la incidencia de los cortes de suministros o el acceso al vestido y al calzado<sup>14</sup>.
- Sin embargo, el indicador de pobreza severa que utiliza EUROSTAT y tiene en cuenta el porcentaje de población en hogares con ingresos inferiores al 40% del ingreso mediano equivalente crece de forma clara (del 5,1% al 6,1%) y alcanza en 2020 su máximo histórico. De acuerdo con el informe de resultados de la EPDS, en la medida en que este repunte no se vincula con un deterioro llamativo en los indicadores asociados a la medición de las necesidades básicas, que tienden a mejorar de forma prácticamente general, se constata que la evolución observada se relaciona sobre todo con la tendencia al aumento de la desigualdad de ingresos dentro de la sociedad vasca.
- Efectivamente, los indicadores que miden la desigualdad de ingresos muestran una línea de continuo empeoramiento, en claro contraste con la dinámica de reducción que caracterizó el periodo que va de 1986 a 2012 y, de forma más coyuntural, el bienio 2014-2016. En cualquier caso, los principales indicadores de desigualdad utilizados en la EPDS –índice de Gini, ratio S80/20, % de ingresos del 10% más pobre– alcanzan en 2020 máximos históricos. La explicación del incremento de los indicadores de desigualdad se explica por el menor crecimiento de los ingresos de los grupos de menor renta: desde 2008, en euros constantes, el 10% más pobre ha experimentado una reducción de sus ingresos medios equivalentes per cápita del 9,2%, frente a un incremento del 11% para el conjunto de la población y del 20% para el 10% más rico.
- El empeoramiento relativo de la posición económica de los grupos más desfavorecidos, incluso en un contexto de importante crecimiento de sus ingresos, tiene consecuencias en términos de percepción subjetiva de la pobreza, con un moderado aumento de la proporción de personas en hogares que se consideran al menos más bien pobres, una dinámica que también puede observarse en el repunte al alza de la proporción de hogares abocados a la necesidad de reducir gastos básicos.

---

<sup>14</sup> Destaca, en este sentido, la línea de caída de la población en hogares sin capacidad para disfrutar de una semana de vacaciones o para disponer de un vehículo de antigüedad inferior a diez años, o la casi total generalización del acceso a las instalaciones y equipamientos básicos en las viviendas de los hogares vascos. También se observa la evolución favorable mencionada en la caída de la incidencia de los indicadores de carencia en el acceso a Internet.

- En lo relativo a los grupos sociales más afectados, uno de los cambios más llamativos del periodo se vincula al repunte alcista de la pobreza real en las familias en las que están presentes menores de 14 años y en las familias monoparentales. Frente a la caída de la pobreza en el resto de los hogares, y en contraste con la evolución favorable del periodo 2014-2018, la pobreza infantil repunta al alza y, alcanza niveles máximos en 2020. En cambio, mejora claramente la situación de la población de 15 a 24 años, grupo en el que se mantenía el deterioro de las tasas de pobreza real entre 2016 y 2018. El aumento señalado en la pobreza infantil se vincula a incrementos de la tasa de pobreza real en la población de 25 a 44 años, en especial entre los 35 y 44 años.
- Un segundo cambio de gran importancia se relaciona con la nacionalidad. Frente a la reducción de las tasas de pobreza de la población de nacionalidad española, la población de nacionalidad extranjera registra las tasas de pobreza más elevadas desde 2008 y pasa a representar casi la mitad de toda la población en situación de pobreza real. Otro aspecto que mencionar es que el incremento de las tasas de pobreza entre 2018 y 2020 afecta a hogares con presencia de personas ocupadas, pero no de forma estable. En el total de situaciones de pobreza, más de dos tercios de las situaciones de pobreza corresponden a hogares de personas paradas o con alguna persona ocupada de forma no estable.
- También desde el punto de vista territorial la evolución de los indicadores de pobreza presenta una gran heterogeneidad de forma que, mientras las tasas de pobreza se reducen en Bizkaia, aumentan en Álava y en Gipuzkoa. De hecho, es la reducción experimentada en Bizkaia la que explica la reducción en las tasas de pobreza real que se produce en el conjunto de Euskadi. En efecto, en una aproximación comarcal, se constata que la caída de las tasas de pobreza real entre 2018 y 2020 queda limitada en lo fundamental a Bilbao, Margen Izquierda y Bizkaia-Costa, con aumentos de menor o mayor importancia en el resto de las comarcas. Con cifras superiores a 1,5 puntos porcentuales, entre 2018 y 2020 los incrementos más significativos corresponden a las comarcas de Ayala, Duranguesado, Tolosa-Goierri y Bajo Deba.

**Tabla 5. Evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad de ingresos, 2018-2020**

	2018	2020	Cambio (%)
<b>Tasa de pobreza de mantenimiento</b>	8,0%	8,0%	0,0% =
<b>Tasa de pobreza de acumulación</b>	0,9%	0,3%	-200,0% ↓
<b>Tasa de pobreza real</b>	6,1%	5,6%	-8,9% ↓
Hogares con menores de 14 años	9,5%	10,7%	+11,2% ↑
Familias monoparentales	15,0%	15,6%	+3,8% ↑
Nacionalidad extranjera	30,7%	38,0%	+19,8% ↑
<b>Tasa de riesgo de pobreza severa (40% de la mediana)</b>	5,1%	6,1%	+16,4% ↑
<b>Tasa de percepción subjetiva de pobreza</b>	2,7%	2,8%	+3,6% ↑
<b>% de población con necesidad de reducir gastos básicos</b>	11,7%	13,1%	+10,7% ↑
<b>Coefficiente de Gini</b>	26,7	28,2	+5,3% ↑
<b>Ratio S80/S20</b>	4,1	4,4	+6,8% ↑
<b>% de ingresos del decil más pobre</b>	3,35%	3,18%	-5,3% ↓

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

### **c) Incremento de las tasas de pobreza primaria (antes de prestaciones)**

El análisis de las situaciones de pobreza y desigualdad puede realizarse desde dos perspectivas.

- La perspectiva habitual, recogida en el epígrafe anterior, ofrece los indicadores de pobreza o desigualdad que se derivan de la renta disponible de los hogares. La renta disponible incluye las rentas propias de los hogares (de trabajo, de capital, etc.), así como las transferencias públicas que reciben (pensiones, prestaciones por desempleo, rentas mínimas de inserción, prestaciones familiares, etc.), y se ve reducida por los impuestos directos que los hogares pagan (fundamentalmente, el impuesto por la renta de las personas físicas<sup>15</sup>).
- La segunda perspectiva se refiere a las tasas de pobreza primaria, es decir, a las tasas de pobreza que se derivan de la renta primaria de los hogares (trabajo y rentas de capital), sin tener en cuenta los ingresos que los hogares obtienen mediante transferencias o los impuestos que abonan. El análisis de la evolución de las situaciones de pobreza antes de prestaciones permite analizar fundamentalmente cuál es la evolución de las tasas de pobreza y desigualdad que genera el mercado de trabajo, antes de ser corregidas por la intervención pública en forma de impuestos y prestaciones. El análisis de las tasas de pobreza primaria (antes de prestaciones) permite también analizar cuál es la magnitud de las tasas de pobreza que deben ser reducidas mediante la intervención pública mediante las políticas redistributivas.

En este epígrafe se analizan brevemente algunos datos relacionados con la evolución de los indicadores de pobreza antes de prestaciones en Euskadi, en la medida en que permiten conocer cómo han evolucionado las situaciones primarias de pobreza y desigualdad sobre las que, posteriormente, deben aplicarse las políticas públicas redistributivas y, más concretamente, las prestaciones económicas orientadas a reducir las situaciones de pobreza.

La tabla siguiente recoge la evolución de las tasas de pobreza para el conjunto de la población, la población mayor de 65 años y la población menor de esas edad en tres casos o situaciones: antes de percibir cualquier tipo de prestación o transferencia pública (es decir, cuando los hogares sólo han recibido rentas de trabajo y de capital), cuando se han percibido las pensiones contributivas por jubilación además de las rentas de trabajo y de capital, y cuando se han recibido, además de las anteriores, las rentas derivadas de las restantes prestaciones económicas (prestaciones por desempleo, rentas mínimas, prestaciones familiares, etc.).

La siguiente tabla recoge las tasas de pobreza severa (ingresos inferiores al 40% del ingreso mediano) y de riesgo de pobreza (ingresos inferiores al 60% del ingreso mediano) para el conjunto de la población. Al objeto de realizar un análisis de alcance suficiente, se tiene en cuenta el periodo que va de 2008 a 2020.

Si la atención se centra en la pobreza severa, se observa que las tasas de pobreza primaria han crecido en un 34% desde 2008, mientras que las tasas de pobreza que se derivan de la renta disponible han crecido en un 96%. En otras palabras, el incremento de las tasas de pobreza que en la práctica experimenta la población se derivan tanto del crecimiento de las tasas de pobreza que genera el mercado como de la menor capacidad de los sistemas de protección social para reducir esas mayores tasas de pobreza, de acuerdo a lo señalado en el punto de 3.4. Este incremento de las tasas de pobreza primarias (generadas por el mercado) se deriva tanto del incremento del desempleo, como del incremento de las situaciones de baja intensidad laboral (parcialidad y temporalidad) y de la prevalencia de los bajos salarios.

---

<sup>15</sup> A título de ejemplo, de acuerdo a la Estadística de la Renta Familiar y Personal de EUSTAT la renta familiar media asciende en Euskadi a 46.007 euros; de ellos, el 60% proviene del trabajo, el 26% de transferencias públicas (incluidas las pensiones) y el 14% restante de las rentas de capital mobiliario e inmobiliario. Los datos de la encuesta señalan además que la renta disponible es sin embargo de 38.290 euros, de forma que cabe calcular que en torno al 16% de la renta familiar media ha sido destinada al pago de impuestos directos.

**Tabla 6. Evolución de las situaciones de pobreza antes y después de prestaciones para el conjunto de la población**

	2008	2012	2014	2016	2018	2020	Variación 08/20 %
<b>Riesgo de pobreza</b>							
<i>Renta primaria</i>	37,1	40,8	44,4	44,0	42,7	44,8	20,8
<i>Renta primaria y pensiones</i>	20,7	22,5	25,2	21,7	23,9	25,4	22,7
<i>Renta disponible</i>	14,8	15,4	18,5	16,4	17,7	17,8	20,3
<b>Pobreza severa</b>							
<i>Renta primaria</i>	25,0	31,4	34,0	32,8	31,5	33,5	34,0
<i>Renta primaria y pensiones</i>	8,1	10,6	13,3	11,7	11,9	13,1	61,7
<i>Renta disponible</i>	3,1	3,5	4,9	4,9	5,1	6,1	96,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

Los datos previamente señalados se observan con más claridad cuando se analizan los mismos datos para la población menor de 65 años, que accede con menos frecuencia a las pensiones contributivas de jubilación. Como se observa en la tabla, si nos centramos nuevamente en la pobreza severa, las tasas de pobreza primaria han crecido en un 49% -pasando del 14,4% al 20,9%-, mientras que las tasas de pobreza después de prestaciones han crecido en más de un 150%. Nuevamente se observa en qué medida, para esta población, la pobreza crece debido tanto al incremento de la pobreza que genera el mercado como a la menor capacidad de las políticas públicas para revertir esas mayores tasas de pobreza primaria.

**Tabla 7. Evolución de las situaciones de pobreza antes y después de prestaciones para la población menor de 65 años**

	2008	2012	2014	2016	2018	2020	Variación 08/20 %
<b>Riesgo de pobreza</b>							
<i>Renta primaria</i>	26,9	29,4	33,6	32,3	31,9	32,9	22,3
<i>Renta primaria y pensiones</i>	18,3	21,4	26,0	22,4	24,7	26,6	45,4
<i>Renta disponible</i>	12,2	13,9	19,1	16,5	18,0	18,0	47,5
<b>Pobreza severa</b>							
<i>Renta primaria</i>	14,4	19,0	22,7	21,2	20,0	20,9	45,1
<i>Renta primaria y pensiones</i>	8,2	11,9	15,2	13,8	13,7	15,5	89,0
<i>Renta disponible</i>	2,9	4,0	5,6	5,7	5,8	7,4	155,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

Desde el punto de vista de la evaluación del IV Plan de Inclusión, en cualquier caso, debe señalarse que los principales incrementos en las tasas de pobreza, ya sea antes o después de prestaciones, se han producido entre 2008 y 2014, es decir, durante la crisis financiera iniciada en 2008.

#### d) Se mantienen las elevadas tasas de integración social, pero crecen con fuerza las situaciones de exclusión severa

La evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad descritos previamente ha venido acompañada en Euskadi, como consecuencia de la pandemia, de un incremento de las situaciones de exclusión social, y, sobre todo, de las situaciones de marginación más severas. Así lo demuestran, al menos, los datos de la última Encuesta de Necesidades e Integración Social de la Fundación FOESSA (EINFOESSA 2021) para la CAPV. Cabe también destacar, en cualquier caso, que la situación actual en Euskadi es notablemente más positiva que la observada para el conjunto de España, así como también lo ha sido la evolución experimentada en esta comunidad desde 2018.

De acuerdo con los datos de la encuesta, el 57,7% de la población vasca estaría en 2021 en una situación de integración plena (frente al 42,2% en España), el 26,1% en situación de integración precaria (34,4% en España), el 7,3% en situación de exclusión moderada (10,7% en España) y el 9,0% en situación de exclusión severa (12,7% en España). La mejor situación en relación con el conjunto de España no oculta sin embargo un deterioro notable de las tasas de exclusión, especialmente de exclusión severa entre 2018 y 2021. Por una parte, el porcentaje de población en situación de exclusión social se ha incrementado casi en un 20%, pasando del 13,9% al 16,3% de toda la población. El cambio más significativo se refiere sin embargo al notable incremento del número y el porcentaje de la población en situación de exclusión social severa, que pasa del 4,4% de la población al 9,0% (y, desde el punto de vista de los hogares, del 3,6% al 6,8%)<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, se ha reducido el porcentaje de población en situación de exclusión moderada, que pasa del 9,5% al 7,3%.

Cabe por tanto destacar que, aunque no se han reducido de forma clara los niveles generales de integración social, la crisis del COVID-19 sí ha producido en Euskadi en un incremento relativamente importante de las situaciones de exclusión y, sobre todo, de las situaciones más severas, incluso extremas, de exclusión.

**Tabla 8. Evolución de los principales indicadores de la Encuesta de Necesidades e Integración Social de la Fundación FOESSA para Euskadi y España, 2018-2021**

	2018	2021	Cambio (%)
<b>Euskadi</b>			
% población en situación de integración plena	59,7%	57,7%	-3,4% ↓
% población en situación de integración precaria	26,4%	26,1%	-1,1% ↓
% población en situación de exclusión moderada	9,5%	7,3%	-23,2% ↓
% población en situación de exclusión severa	4,4%	9,0%	+125,0% ↑
<b>España</b>			
% población en situación de integración plena	50,6%	42,2%	-16,6% ↓
% población en situación de integración precaria	31,1%	34,4%	+10,6% ↑
% población en situación de exclusión moderada	9,7%	10,7%	+10,3% ↑
% población en situación de exclusión severa	8,6%	12,2%	+41,9% ↑

Fuente: Fundación FOESSA. Encuesta de Necesidades e Integración Social (EINFOESSA 2021).

<sup>16</sup> A la hora de interpretar estos datos hay que tener en cuenta en cualquier caso el cambio en la metodología de la encuesta, que ha modificado los resultados correspondientes a 2018. En ese sentido, la tasa de exclusión severa para 2018 pasa del 8,8% con la metodología antigua al 4,4% con la nueva metodología, lo que se traduce en un incremento mucho mayor de estas situaciones entre 2018 y 2021.

En esta misma línea, los datos de la Encuesta FOESSA para Euskadi confirman una situación comparativamente más favorable en la Comunidad Autónoma respecto a los tres grandes ejes de exclusión. El 24,4% de la población vasca está afectada por una situación de exclusión en el eje económico, el 31,47% en el eje político y de ciudadanía, y el 7,1% en el eje relacional, una incidencia que resulta inferior en 8,5, 12,5 y 4,9 puntos a la del conjunto de España, respectivamente.

En términos evolutivos, entre 2018 y 2021 se ha reducido en Euskadi el porcentaje de personas afectadas por situaciones carenciales en el eje político y de ciudadanía, y en el eje relacional (en un 6% y en un 10%, respectivamente). Al mismo tiempo, sin embargo, al igual que en el resto del Estado, se ha incrementado el porcentaje de población afectada por situaciones problemáticas en la dimensión económica, pasando del 15,6% al 24,4% de la población vasca. Se trata, en este caso, de un incremento más pronunciado que el registrado en el conjunto de España.

Por su parte, los problemas más frecuentes que afectan a estos hogares serían los siguientes: los gastos excesivos de vivienda (el 15,2% de la población vive en hogares que están en esa situación); la inestabilidad laboral grave (13,8%); el desempleo de todas las personas en edad activa que residen en el hogar (9,7%); las dificultades económicas para comprar medicamentos o seguir tratamientos médicos (9,2%) y las limitaciones a la participación política (8,6%). Es obvia, por otra parte, la interrelación entre los cinco indicadores que, si bien afectan a dimensiones o ámbitos diferentes –el empleo, la política, la vivienda y la salud– derivan de la ausencia de unos ingresos económicos mínimos para dar respuesta al conjunto de las necesidades de las familias.

#### **e) Crecimiento de las situaciones de exclusión residencial**

Se ha producido además durante el periodo de vigencia del IV PVIA un incremento importante de las situaciones más extremas de exclusión residencial, si bien cabe pensar que este incremento se debe en parte a la visibilización de estas situaciones provocada por la COVID-19 y, concretamente, por el confinamiento domiciliario decretado en la primavera de 2020. En cualquier caso, tanto la serie de recuentos nocturnos realizada en los municipios de la CAPV a instancias de la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco y un amplio número de ayuntamientos, como la encuesta sobre recursos para personas sin hogar realizada por EUSTAT ponen de manifiesto un incremento de estas situaciones:

- De acuerdo con los datos de EUSTAT, la atención de las personas sin hogar por los servicios sociales vascos en 2020 se realizó a través de una red compuesta por 299 centros y servicios. En diciembre de 2020, esta red alojó a una media diaria de 3.118 personas, un 50% más que las 2.128 personas alojadas, por término medio, en 2012. De esas 3.188, algo más de 600 –un 20%– fueron alojadas en albergues y centros de baja exigencia, mientras que el 80% restante fueron alojados en alojamientos colectivos y viviendas. Si se tiene en cuenta el conjunto del año 2020 –incluyendo el periodo de confinamiento– el número medio de personas alojadas asciende a 3.471, de las cuales mil son usuarias de albergues y centros de baja exigencia.
- Por su parte, durante el último de los recuentos de las situaciones de exclusión residencial realizados por la Dirección de Servicios Sociales, las tres Diputaciones y una veintena de ayuntamientos vascos en mayo de 2020, fueron localizadas un total de 2.797 personas en situación de exclusión residencial grave. Una proporción muy pequeña de todas ellas (5,8%) eran personas que pese al confinamiento domiciliario y, por diversos motivos, permanecían en calle. El 12,5% estaban en albergues y centros de acogida ordinaria y el 30,2% en alguno de los establecimientos especiales que se habilitaron para la pandemia. El resto estaba alojado, fundamentalmente, en centros y pisos de inclusión social.



Aun teniendo en cuenta las diferencias respecto a la metodología de los recuentos realizados, y la excepcionalidad de las circunstancias del recuento de 2020, los últimos datos apuntan a una tendencia creciente de estas situaciones, especialmente pronunciada en Bilbao y de menor calado en ciudades como Vitoria-Gasteiz y Donostia, así como en otros municipios de gran tamaño fuera de ellas en Gipuzkoa y Bizkaia.

**Tabla 9. Evolución de los indicadores de exclusión residencial, 2018-2020**

	2018	2020	Cambio (%)
<b>Nº de centros para personas sin hogar <sup>(1)</sup></b>	<b>276</b>	<b>299</b>	<b>+8,3%</b>
<b>Nº medio de personas personas atendidas diariamente* <sup>(1)</sup></b>	<b>3.013</b>	<b>3.118</b>	<b>+3,5%</b>
Albergues y centros de baja exigencia	784	622	-20,7%
Alojamientos colectivos y viviendas	2.229	2.496	+12,0%
<b>Personas localizadas en situación de exclusión residencial grave <sup>(2)</sup></b>	<b>3.007**</b>	<b>2.797</b>	<b>-7,0%</b>
En calle (sin considerar los migrantes en tránsito)	430	163***	-62,1%
Albergues y centros de acogida ordinarios	497	351	-29,4%
Establecimientos especiales habilitados para la pandemia	-	846	-
Centros y pisos para víctimas de violencia de género	140	168	+20,0%
Centros y pisos de inserción social	1.253	1.269	+1,3%

Fuentes: (1)Eustat. Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar. (2) SIIS Centro de Documentación y Estudios. Estudio sobre la situación de personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV, ediciones 2018 y 2020.

\*Se refiere al promedio diario de personas atendidas en las fechas en las que se realiza el estudio, el 15 de junio y el 15 de diciembre. Con motivo de la pandemia COVID19, se ha modificado, para el año 2020, la fecha de referencia estival correspondiente al día 15 de junio, trasladándola al 30 de abril.

\*\*Para el 2018, además de las situaciones recogidas en la tabla, al total de personas localizadas en situación de exclusión residencial grave se suman 104 personas migrantes en tránsito en situación de calle, 124 personas en albergues para migrantes en tránsito, y 459 personas en pisos de acogida para personas refugiadas.

\*\*\*Es importante señalar que en la fecha de realización del recuento (Mayo 2020) el confinamiento domiciliario estaba en vigor.

#### **f) Estabilidad del número de personas titulares de la Renta de Garantía de Ingresos**

Los cambios señalados en el escenario sociodemográfico y socioeconómico se han traducido en un ligero repunte del número de personas titulares de la Renta de Garantía de Ingresos, que puede considerarse un buen indicador de la evolución de las situaciones de pobreza y exclusión social en Euskadi. En el medio plazo, sin embargo, la evolución del número de personas titulares de la RGI tiende a la estabilidad.

Así, el número de personas titulares de la RGI alcanzó en diciembre de 2014 su máximo histórico, con 65.700 personas titulares, reduciéndose hasta las 52.400 en diciembre de 2019. Aunque en diciembre de 2020 creció hasta las 54.700 personas titulares, en octubre de 2021 se ha situado de nuevo en el entorno de las 52.000 personas.

**Tabla 10. Evolución del número de titulares de la RGI 2012-2021**

Año	Nº titulares	Cambio respecto al año anterior (%)	Cambio acumulado(%)
2012	57.979	-	-
2013	62.817	+8,3%	8,3%
2014	65.687	+4,6%	+13,3%
2015	64.726	-1,5%	+11,6%
2016	64.797	+0,1%	+11,8%
2017	60.405	-6,8%	+4,2%
2018	55.380	-8,3%	-4,5%
2019	52.455	-5,3%	-9,5%
2020	54.747	4,4%	-5,6%
2021	52.723	-3,7%	-9,1%

Fuente: Lanbide.

**g) Notable incremento de los flujos migratorios y de los hogares unipersonales**

Los cambios en las tasas de pobreza y de exclusión que se registran en Euskadi se relacionan en parte con los cambios en las tasas de empleo y desempleo de la población vasca, así como con los cambios en la estructura productiva vasca y en su modelo de protección social. También se relacionan de forma importante, sin embargo, con los cambios que se vienen produciendo en la estructura sociodemográfica vasca, especialmente si se tiene en cuenta el crecimiento poblacional de algunos grupos que, tradicionalmente, registran tasas de pobreza y exclusión más elevadas. Cabe señalar al respecto, fundamentalmente, el incremento de la población inmigrante, así como, en menor medida, el peso creciente de los hogares unipersonales y monoparentales.

Por un lado, cabe destacar el importante incremento de población inmigrante que se viene produciendo en la CAPV durante las últimas décadas y, especialmente, durante el último quinquenio. Desde 2001, el porcentaje de población nacida en el extranjero ha pasado del 2,2% al 11% y se ha incrementado en casi 180.000 personas. Este movimiento, además, se ha intensificado claramente desde 2014, cuando se inicia el periodo de reactivación económica posterior a la crisis financiera. De hecho, a partir del 2015, el número de personas nacidas en el extranjero se ha incrementado en un 32%, con cerca de 60.000 nuevos residentes nacidos/as en el extranjero. Estos flujos modifican de forma importante la composición sociodemográfica de la población vasca y, dadas sus mayores tasas de vulnerabilidad, empujan sin duda al alza las tasas de pobreza y exclusión.

Junto a estos cambios en el corto plazo, es también necesario hacer referencia a los cambios en el largo plazo que se pueden asociar a la inmigración. Más allá del número de personas nacidas en el extranjero o de nacionalidad extranjera actualmente asentadas en Euskadi, se ha producido en los últimos 20 años un crecimiento aún mayor de las personas de origen inmigrante, es decir, inmigrantes de primera o segunda generación, que, al margen de su nacionalidad o lugar de nacimiento, están biográficamente condicionados por el hecho migratorio<sup>17</sup>. Si bien todos los estudios disponibles hacen referencia a los elevados niveles de inclusión social

<sup>17</sup> De acuerdo con el Observatorio Vasco de la Inmigración Ikuspegi, "en líneas generales, y si tomamos como criterio de comparación la situación del conjunto de la población de origen extranjero, vemos cómo la situación de las segundas generaciones es más favorable y positiva. Y esto se puede ver a través de diferentes indicadores. En primer lugar, muestran una mayor estabilidad administrativa y legal. Asimismo, poseen, aunque en algunos casos sea levemente, mejores indicadores de inserción y estabilidad laboral, como por ejemplo una menor tasa de desempleo y un menor número de empleos sin contrato. También es destacable que se da una mayor diversificación laboral, que hace que en el caso de las mujeres el peso del sector de las tareas domésticas sea menor entre las segundas generaciones. Todo ello apunta a un escenario en el que parece que la población de segunda generación está mejor y, aunque sea una cuestión en la que haya que profundizar, por lo menos se intuye una cierta mejoría que cuanto menos es esperanzadora" (Ikuspegi, 2018).

de la población inmigrante en Euskadi<sup>18</sup>, así como a la normalidad con la que la ciudadanía vasca observa el fenómeno de la inmigración<sup>19</sup>, la mayor diversidad –religiosa, cultural, lingüística, etc.– que se asocia a estos flujos tendrá sin duda un impacto importante en la configuración de la demanda ciudadana ante los Servicios Sociales, así como sobre su aceptación y legitimidad a nivel social.

A este respecto, no conviene olvidar que, para muchos teóricos del Estado del Bienestar, la diversidad religiosa, étnica o cultural contribuye a debilitar las bases sobre las que se asiente el sistema de protección social.

Por último, en lo que se refiere al importante crecimiento de los hogares unipersonales y monoparentales, éstos han pasado de 311.000 en 2013 a 351.000 en 2020, y, desde el punto de vista relativo, del 35% al 38,6% de todos los hogares vascos.

**Tabla 11. Evolución del porcentaje de población extranjera, hogares unipersonales y hogares monoparentales en Euskadi, 2001-2021**

	2001	2005	2009	2013	2017	2021	Variación desde 2013
% de población nacida en el extranjero <sup>(1)</sup>	2,24%	4,28%	7,50%	8,56%	9,10%	11,25%	+1,4%
% de hogares unipersonales <sup>(2)</sup>	*	*	*	26,1%	27,5%	28,2%	+8,0%
%de hogares monoparentales <sup>(2)</sup>	*	*	*	8,8%	10,7%	10,4%	+18,2%

FuenteS: (1) Eustat. Estadística Municipal de Habitantes (EMH). (2) INE. Encuesta Continua de Hogares (ECH).

\*La fuente de datos utilizada no dispone de datos previos al 2013.

#### **h) Crecimiento de los costes de los suministros básicos, y en especial el coste de la energía y de la vivienda en alquiler**

La última de las cuestiones que cabe destacar en este repaso se refiere al incremento del coste que supone el acceso a determinados suministros básicos, como el alquiler, el gas o la electricidad.

<sup>18</sup> De acuerdo con el último informe de la Encuesta de Población Inmigrante de la CAPV, elaborada por el Órgano Estadístico Específico (OEE) del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales, en 2018, entre casi el 88% de la población de origen extranjero dice no tener problemas para integrarse, tanto en relación con personas o grupos autóctonos como con respecto a otros grupos de inmigrantes, de su nacionalidad de origen o de cualquier otra procedencia. En todo caso, de acuerdo con este informe, “el sentimiento de integración en la CAE resulta matizado entre la población de origen extranjero. La proporción de personas que se sienten muy integradas en Euskadi no pasa del 33,6% aunque se muestra claramente al alza respecto al 23,5% de 2010. Sin embargo, otro 50,3% señala sentirse bastante integrado en la comunidad con lo que hasta un 83,9% de las personas con origen extranjero mantienen una posición claramente orientada hacia la parte positiva de los niveles de integración, por encima de los niveles de 80,6-80,8% de 2010 y 2014. La población que se siente poco o nada integrada en la CAE supone un 16,1% del total, en línea claramente descendente respecto al 19-19,4% de 2010 y 2014”.

<sup>19</sup> Los datos del último barómetro de Ikuspegi señalan que ha descendido a niveles muy reducidos el porcentaje de población que considera la inmigración como un problema en Euskadi. De acuerdo con ese informe, “en 2020 la mayoría de la población vasca sigue percibiendo los beneficios económicos y la funcionalidad laboral de la llegada de personas de origen extranjero a la comunidad. Por otro lado, disminuye el porcentaje de la población que percibe efectos perniciosos, sobre todo en el caso del efecto de la inmigración en el paro (-13,6 puntos). Por tanto, la población vasca no “responsabiliza” a la población inmigrante sobre problemas económicos como el paro, el descenso del empleo o la bajada de los sueldos, sino todo lo contrario, aprecia cada vez más su aportación positiva a nuestra economía”. Además, la mayoría de la población vasca (74,7%) considera que todas las personas, independientemente de su origen deben tener las mismas obligaciones y derechos, como son el acceso a la asistencia sanitaria, las ayudas sociales o las viviendas de protección oficial.

En lo que se refiere a la vivienda, cabe señalar que, desde 2011, el precio de la vivienda en alquiler se ha incrementado en un 18% en Euskadi, alcanzado los 1.057€ para el conjunto de la CAPV, de acuerdo con los datos de la Encuesta sobre oferta inmobiliaria del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco. Por otro lado, el número de hogares con necesidad de cambio o acceso a una vivienda ha pasado de 114.000 en 2011 a 136.000 en 2019, según el Observatorio Vasco de la Vivienda, mientras que, de acuerdo con la Encuesta de Gasto Familiar de EUSTAT el gasto en vivienda ha pasado del 34% de todo el gasto familiar en 2011 al 38% en 2020, mientras que el gasto medio por hogar en alquileres se ha incrementado en un 18%.

También es patente el incremento actual de los precios de la energía, y su impacto sobre las situaciones de pobreza energética. Si bien el crecimiento de los precios de estos bienes y servicios no parece que haya provocado una tendencia al alza perceptible en las tasas de privación material de los hogares vascos —el indicador de privación material se ha reducido del 6,4% en 2016 al 4,1% en 2020, y han mejorado la mayor parte de los indicadores relacionados con las condiciones materiales de vida<sup>20</sup>—, no cabe descartar un repunte de estas situaciones.

**Tabla 12. Evolución de las necesidades y costes vinculados con vivienda, 2011-2020/21**

	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2021	Cambio (%)
Alquiler medio <sup>(1)</sup>	896€	825€	872€	944€	1.045€	1.041€	1.057€ (3º trim.)	+18,0% ↑
Nº de hogares con necesidades de cambio o acceso a una vivienda <sup>(2)</sup>	114.408	120.939	117.422	131.502	136.857	-	-	+19,6% ↑
% del gasto familiar en vivienda <sup>(3)*</sup>	34,6%	35,2%	34,7%	33,1%	34,0%	38,4% <sup>A</sup>	-	+11,0% ↑
Gasto medio por hogar en alquiler <sup>(3)</sup>	794€	893€	755€	865€	908€	941€ <sup>A</sup>	-	+18,5% ↑
Índice de precios de la electricidad, gas y otros combustibles (base=100) <sup>(4)**</sup>	87,0	94,6	90,0	92,3	83,7	82,6	126,5	+45,4% ↑

Fuentes: (1) Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria (OFIN). (2) Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda (ENDV). (3) EUSTAT. Encuesta de Gasto Familiar (EGF). (4) INE. Índice de Precios de Consumo.

\*Incluye el gastos realizado en suministros relacionados con la vivienda.

\*\*Se utiliza como base el índice correspondiente al 1 de Enero del 2021. Los datos reflejan el índice correspondiente para el mes de diciembre de cada año, a excepción del 2021, para el que los datos incluidos corresponden al mes de noviembre.

Por último, y como complemento a este capítulo de síntesis sobre la evolución de las situaciones sobre pobreza y exclusión que se ha realizado en el presente capítulo, se ha llevado a cabo un **análisis más detallado sobre la evolución de los principales indicadores de contexto** que reflejan la situación general de la población vasca, teniendo en cuenta aquellos aspectos que miden de manera directa o indirecta el impacto del Plan. Con el fin de aligerar la lectura del informe, las tablas y gráficos correspondientes se han incorporado como Anexo 4.

<sup>20</sup> De acuerdo con la EPDS, es especialmente significativo comprobar que la línea de mejora observada en el periodo 2016-2018 en la evolución de los indicadores relativos a la alimentación o a los cortes de suministro se extiende entre 2018 y 2020 a prácticamente todos los indicadores específicos relacionados con la pobreza de ingresos. Así, se reduce de forma relevante la incidencia de los impagos o atrasos en el pago, la necesidad de recurrir a prendas de segunda mano o la experiencia de frío durante el último invierno. La evolución del periodo 2018-2020 es tanto más favorable como que refleja una clara ruptura respecto a la dinámica de empeoramiento prácticamente continuado que se venía observando en estos indicadores hasta 2018.

### 3.3. Cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Vasco de Inclusión

El IV Plan de inclusión preveía que las actuaciones contenidas en el mismo deberían contribuir a la consecución de los siguientes objetivos cuantitativos, una vez finalizado su periodo de vigencia:

- Reducir en un 20% la tasa de pobreza de mantenimiento en todas las comarcas, situando la tasa de pobreza para el conjunto de la CAPV por debajo del 5,6%.
- Situar la tasa de baja intensidad laboral por debajo del 8%.
- Incrementar la tasa de ocupación masculina y femenina hasta el 75% y el 66%, respectivamente.
- Situar las tasas de abandono escolar por debajo del 7%.
- Reducir las desigualdades en mala salud percibida por nivel social en cada sexo (10% hombres, 20% mujeres).
- Situar el porcentaje de población con necesidad de acceso a la vivienda por debajo del 5%.

**Tabla 13. Indicadores de Impacto del Plan: partida, esperados y situación actual**

	Indicador de partida	Indicador esperado	Indicador de situación actual	Cambio (%)
Pobreza de mantenimiento <sup>(1)</sup>	7,1% (2016)	>5,6%	8,0% (2020)	%13,8% ↑
Tasa de baja intensidad laboral <sup>(1)</sup>	10,2% (2016)	<8,0%	7,6% (2020)	-25,5% ↓
Tasa de ocupación masculina <sup>(2)*</sup>	69,9% (2017)	>75,0%	69,6% (2020)	-0,4% ↓
Tasa de ocupación femenina <sup>(2)*</sup>	62,8% (2017)	>66,0%	63,6% (2020)	+1,3% ↑
Tasa de abandono escolar <sup>(2)**</sup>	9,5% (2017)	<7,0%	8,8% (2019)	-7,4% ↓
Mala salud percibida Hombres (IRD <sup>***</sup> ) <sup>(3)</sup>	2,40(2013)	<2,37	2,55(2018)	+6,3% ↑
Mala salud percibida mujeres (IRD) <sup>(3)</sup>	2,55(2013)	<2,49	2,83(2018)	+11,0% ↑
Hogares con necesidad de acceso a vivienda <sup>(4)</sup>	7,4% (2015)	<5%	6,0% (2019)	-19,7% ↓

Fuentes: (1) Órgano Estadístico Específico del Dpto. de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (GV). Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS). (2) Eustat. Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA). (3) Dpto. Salud GV. Encuesta Salud de la CAPV (ESCAV). (4) Órgano Estadístico del Dpto. de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del GV. Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda (ENDV).

\*En el documento del IV Plan Vasco de Inclusión 2017-2021, se reflejaba como punto de partida una tasa de ocupación del 70,5% y 62,4% para los hombres y las mujeres, respectivamente. Las revisiones posteriores de los datos han llevado a modificar las tasas señaladas, y son los valores consolidados los que se reflejan en la tabla.

\*\*El indicador de partida del Plan refleja una tasa de abandono escolar del 7,3% (2017). Pero ese dato corresponde a la tasa de abandono escolar de las mujeres. Para el conjunto de la población, el indicador reflejaría una incidencia del 9,5%, lo cual afecta directamente en la posibilidad de alcanzar los objetivos cuantitativos establecidos (<7,0%).

\*\*\*Índice Relativo de Desigualdad: se refiere a las desigualdades en salud percibida en función de la clase social.

Cabe apuntar que las previsiones macroeconómicas, del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social sobre las que se marcaron las metas de los indicadores de impacto del IV Plan han sufrido un importante vuelco como consecuencia de la situación de crisis sociosanitaria de la COVID-19. Los efectos disruptivos de la crisis han dado lugar a un nuevo escenario, muy alejado de cualquier previsión, lo que obliga a valorar con cautela el grado de consecución de los objetivos cuantitativos planteados por el plan en el momento de su elaboración.

Cabe añadir además que, en el caso de ciertos indicadores de impacto, las estadísticas disponibles no reflejan aún el impacto de la crisis al ser anteriores a 2020, de modo que cabe esperar que sus consecuencias se visibilicen más adelante.

**a) Reducir en un 20% la tasa de pobreza de mantenimiento en todas las comarcas de la CAPV, situando la tasa de pobreza para el conjunto de la CAPV por debajo del 5,6%**

El primero de los objetivos planteados por el IV PVI era el de reducir en un 20% la tasa de pobreza de mantenimiento<sup>21</sup> en todas las comarcas, situando la tasa para el conjunto de la CAPV por debajo del 5,6%. Sin embargo, los datos muestran que, entre 2016 y 2020, la tasa de pobreza se incrementa en un 13,8% en el conjunto de la CAPV, pasando de una incidencia del 7,1% al 8,0%. En términos absolutos, se habrían contabilizado alrededor de 23.000 personas más en esta situación.

En todo caso, cabe destacar que, en el ámbito comarcal, la evolución de las tasas de pobreza ha resultado ser muy desigual. En este mismo periodo, solamente las comarcas de Ayala (-24,2%) y Bizkaia Costa (-56,3%) han alcanzado el objetivo de reducción del 20%. Esta evolución contrasta con la tendencia observada, por ejemplo, en Bilbao (+38,9%), Donostialdea (+48,6%) o la Margen Derecha (+71,2%).

Se observa en todo caso que el grueso del incremento de la pobreza se produce entre 2016 y 2018 (+13,2%), mientras que en 2020 las tasas parecen mostrar como se ha dicho una tendencia a la estabilización. Tal como subraya el informe de resultados de la EPDS del 2020, es interesante señalar que el empeoramiento relativo de la situación se produce en un contexto de crecimiento de los ingresos y del empleo. Es más, la tendencia poco favorable de este indicador contrasta con la línea de mejoría de otros indicadores específicos asociados a la pobreza y el bienestar.

**b) Situar la tasa de baja intensidad laboral por debajo del 8%**

Un ejemplo de la citada mejoría lo constituye la tasa de riesgo de pobreza y exclusión AROPE, que desciende del 20,6% en 2016 al 19,9 en 2020%.

Este descenso se debe atribuir en gran medida a la importante reducción del indicador de baja intensidad laboral. Entre 2016 y 2020, la incidencia de la baja intensidad laboral se reduce en un 25,5%, pasando de una prevalencia del 10,2% al 7,6%. Se sitúa por tanto por debajo del 8,0%, de modo que se ha alcanzado el objetivo cuantitativo fijado en cuanto a este indicador.

---

<sup>21</sup> El indicador de pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de ingresos económicos para abordar de forma regular la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. En función del tamaño del hogar y de la edad de la persona principal, se establecen unos umbrales de ingreso por debajo de los cuales un hogar se identificará en situación de pobreza de mantenimiento.

**c) Incrementar la tasa de ocupación masculina y femenina en la CAPV hasta el 75% y el 66%, respectivamente**

Si bien los indicadores anteriores no muestran oscilaciones apreciables por motivo de la situación de excepcionalidad de la pandemia, en el caso de los datos relativos al mercado laboral el impacto de la crisis se hace más visible.

En este sentido, se observa que la tasa de ocupación tanto de los hombres como de las mujeres se resiente entre 2019 y 2020, con una reducción de 2,7 puntos y 1,1 puntos, respectivamente, produciéndose una interrupción de la tendencia al alza producida durante el resto del periodo de vigencia del IV PVI. Entre 2017 –año de referencia del indicador de partida– y 2019, la tasa de ocupación para los hombres se había incrementado en 2,4 puntos, y en el caso de las mujeres, el crecimiento fue de 1,9 puntos.

Tomando como referencia el año 2020, mientras que los hombres presentan una tasa inferior a la del punto de partida (69,6% vs 69,9%), la tasa de ocupación femenina se encuentra por encima de los niveles iniciales (63,6% vs 62,8%). En todo caso, la distancia de estos valores con los objetivos marcados (75% para los hombres y 66% para las mujeres) es significativa en ambos casos.

Para los indicadores de referencia restantes, los datos más recientes de los que se dispone son anteriores al 2020, por lo que no reflejan los posibles efectos derivados de la crisis de la COVID-19.

**d) Situar las tasas de abandono escolar por debajo del 7%**

La tasa de abandono escolar<sup>22</sup>, que se situaba en el 9,5% en 2017, se redujo hasta el 8,8% en 2019. A pesar de que se trata de una bajada nada desdeñable (-7,4%), el nivel marcado permanece lejos del umbral del 7,0% establecido como objetivo. En cualquier caso, es importante señalar que la CAPV es, según los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional, la Comunidad Autónoma con las tasas más bajas de abandono escolar.

**e) Reducir las desigualdades en mala salud percibida por nivel social en cada sexo (10% hombres, 20% mujeres)**

Por el contrario, en el plano de la salud la evolución de los indicadores esperados es negativa, a pesar de que tampoco reflejan aún el posible impacto de la COVID-19. En relación con la edición de 2013, los datos de la ESCAV de 2018 reflejan un incremento de las desigualdades de salud en función de la clase social, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. Las desigualdades sociales en la salud percibida se han ampliado en este periodo, y son especialmente relevantes para el caso de las mujeres, para quienes el índice relativo de desigualdad (IRD) es de 2,83, un 11,0% superior al IRD del 2013 (2,55). Para los hombres, el IRD del 2018 se situó en el 2,55, lo cual equivale a un incremento del 6,3% en comparación con el valor correspondiente al 2013 (2,40).

---

<sup>22</sup> El indicador se refiere al porcentaje de personas de 18 a 24 años que no han completado la segunda etapa de la Educación Secundaria (FP de Grado Medio, Básica o Bachillerato) y no siguen ningún tipo de formación.

#### **f) Situar el porcentaje de población con necesidad de acceso a la vivienda por debajo del 5%**

Por último, en materia de vivienda, los datos vuelven a ser razonablemente positivos a pesar de no alcanzar los objetivos establecidos en el PVI. Así, comparado con la situación de referencia (2015), los resultados de ENDV del 2019 muestran un descenso significativo de la proporción de hogares con dificultades de acceso a una vivienda<sup>23</sup> (-19,7%). Durante el periodo en cuestión, la incidencia de esta problemática se ha reducido del 7,2% al 6,0%, lo cual se traduce en unos 10.800 hogares menos en situación de dificultad. De acuerdo con los últimos datos, serían alrededor de 53.400 los hogares y 92.200 las personas que declaran tener dificultades de acceso a la vivienda. A diferencia de ediciones anteriores, en la ENDV del 2019 se incorporan también las personas con dificultades de acceso de más de 44 años. Pese a no haberse considerado en el análisis de evolución, cabría sumar unas 10.500 personas de este colectivo a los anteriormente identificados.

### **3.4. Recursos destinados al desarrollo de las políticas de inclusión en la CAPV**

A continuación, se recogen algunos de los datos básicos disponibles con relación a los recursos destinados por las diferentes administraciones con competencias en políticas de inclusión social en Euskadi. Más concretamente, se abordan tres aspectos concretos:

- Políticas sociales de inclusión y garantía de ingresos.
- Políticas de empleo y prestaciones de desempleo.
- Recursos extraordinarios motivados por la COVID-19.

#### **a) Políticas sociales de inclusión y garantía de ingresos**

Entre 2016 y 2019 el número de personas beneficiarias de la RGI ha disminuido en un 17,8%, y entre ellas, las perceptoras de la PCV también se han reducido en un 15,2%. Con la llegada de la crisis sociosanitaria de la COVID-19 se observa una ruptura de la tendencia decreciente de los últimos años, viéndose incrementado el número de personas beneficiarias de la RGI en casi 2.300, y el de la PCV en cerca de 1.400. En 2021, sin embargo, el número de beneficiarios se acerca nuevamente a los niveles de 2019 en ambos casos. Por su parte, los datos de gasto en RGI y PCV para el periodo 2016-2019 replican en buena medida la tendencia observada en relación con el número de beneficiarios/as (-14,2%). Es importante señalar que el descenso del gasto referido se debe, en buena medida, a una evolución favorable de la economía y consiguiente mejora de la situación de las familias vascas en general.

En contraste con las ayudas anteriores, para las AES se evidencia una tendencia al alza tanto en el número de beneficiarios como en el gasto realizado. El número de personas beneficiarias a lo largo del año se incrementa de forma constante en el transcurso del periodo entre 2016 y 2020, pasando de 55.982 a 63.276 (+13,0%). De forma paralela, el gasto se incrementa en un 11,3% entre 2016 y 2019.

Por su parte, los servicios de atención directa para las personas en situación de exclusión social dibujan una evolución diametralmente opuesta. En contraste con la situación de estancamiento producido durante el periodo de despliegue del III PVIA (2012-2016), tanto el número de plazas residenciales (+31,6%) como el personal ocupado propio o subcontratado (+17,0%) se han

<sup>23</sup> Para la construcción de este indicador, se consideran únicamente a la población de entre 18 y 44 años con ingresos y necesidades de acceso a una primera vivienda.



incrementado de forma significativa. Respecto al personal ocupado en los servicios de inclusión, cabe señalar que, si bien se produce un incremento en el personal propio y subcontratado, el número de personas voluntarias se ve reducido de forma considerable (-11,7%). En balance, el personal ocupado solo incrementaría en un 1,3%.

**Tabla 14. Evolución de los diversos indicadores relacionados con las políticas sociales y garantía de ingresos en la CAPV (2017-2021)**

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. (%)
Prestaciones económicas	RGI (titulares a 31 de diciembre)	63.797	60.404	55.380	52.455	54.747	52.723	-17,4%
	PCV (titulares de la RGI que perciben la PCV)	29.447	27.917	25.838	24.479	25.868	24.977	-15,2%
	AES (beneficiarios/as de las AES a lo largo del año)	55.982	56.198	58.253	59.502	63.276	-	+13,0%
Servicios para la inclusión	Número de plazas residenciales <sup>(1)</sup>	3.044	3.379	3.630	4.077	-	-	+33,9%
	Número de plazas no residenciales <sup>(2)</sup>	1.695	1.780	1.909	2.158	-	-	+27,3%
	<b>Total</b>	4.739	5.159	5.539	6.235	-	-	+31,6%
Personal ocupado en servicios para la inclusión	Personal propio <sup>(3)</sup>	1.111	1.196	1.259	1.294	-	-	+16,5%
	Subcontratado	216	275	231	258	-	-	+19,4%
	Voluntario	1.613	1.436	1.406	1.425	-	-	-11,7%
	<b>Total</b>	2.940	2.907	2.896	2.977	-	-	+1,3%
Gasto en servicios sociales para la inclusión (miles €)	Gasto corriente	45.965	47.654	52.013	57.750	-	-	+25,6%
	RGI+PCV	492.334	483.662	453.563	422.487	-	-	-14,2%
	AES	29.760	32.382	32.996	33.117	-	-	+11,3%
	Otras prestaciones económicas	30.047	22.786	14.357	18.761	-	-	-37,6%
	<b>Total</b>	<b>598.106</b>	<b>586.484</b>	<b>552.929</b>	<b>532.115</b>	-	-	-11,0%

Fuentes: Gobierno Vasco, Estadística de Servicios Sociales y Acción Social; Lanbide, Personas Beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos por Territorios Históricos.

(1) Incluye Centros de día y Comedores Sociales.

(2) Incluye alojamiento residencial y centros de acogida nocturna.

(3) Se refiere al personal medio anual.

La evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales también ofrece datos de interés sobre la evolución de los servicios orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión. La Tabla siguiente recoge el número de plazas residenciales y de atención diurna disponibles en Euskadi para personas en situación o riesgo de exclusión social, así como su cobertura, a partir del Informe de Evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. De acuerdo con esos datos, el número total de plazas ha pasado de 2.279 a 3.926 entre 2012 y 2019 y, con relación a la población, de 10 plazas de atención diurna y residencial por cada 10.000 habitantes a casi 18.

**Tabla 15. Evolución del número de plazas y la cobertura poblacional de los principales servicios sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social en Euskadi (2012-2019)**

		2012		2019	
		Nº	Cobertura	Nº	Cobertura
<b>Primaria</b>	Atención diurna	139	0,64	413	1,89
	Acogida nocturna	389	1,78	488	2,23
	Vivienda tutelada	413	1,89	921	4,21
<b>Secundaria</b>	Centro de día	491	2,25	1.038	4,74
	Acogida nocturna	15	0,07	27	0,12
	Centros residenciales	832	3,81	1.039	4,75
<b>Total</b>		<b>2.279</b>	<b>10,45</b>	<b>3.926</b>	<b>17,94</b>

Fuente: Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 2021. Cobertura por 10.000 habitantes

Cabe recordar por otra parte que, tal y como se ha indicado en el punto anterior, y de acuerdo con los datos de EUSTAT, la atención de las personas sin hogar por los servicios sociales vascos en 2020 se realizó a través de una red compuesta por 299 centros y servicios. En diciembre de 2020, esta red alojó a una media diaria de 3.118 personas, un 50% más que las 2.128 personas alojadas, por término medio, en 2012. De esas 3.188, algo más de 600 –un 20%– fueron alojadas en albergues y centros de baja exigencia, mientras que el 80% restante fueron alojados en alojamientos colectivos y viviendas.

Desde el punto de vista del gasto, la tabla 13 compara la evolución del gasto por habitante en protección social para dos colectivos -las personas en situación de exclusión social y las personas mayores- en Euskadi y en la Eurozona 12<sup>24</sup> para el periodo comprendido entre 2016 y 2019. Los indicadores se han obtenido a partir de la Cuenta de la Protección Social de Eustat y del sistema de estadísticas integradas de protección social (SEEPROS) de Eurostat, que utilizan la misma metodología para la recogida y presentación de los datos de gasto correspondientes a las prestaciones de protección social. De los datos obtenidos se desprenden las siguientes constataciones:

- En relación con los servicios de atención directa para personas mayores, la CAPV destina a estos efectos un gasto por habitante (medido en PPA) más elevado en comparación con el conjunto de los países de la Eurozona 12. Durante el periodo en cuestión, se ha producido un incremento similar en el gasto por habitante destinado a estos servicios, siendo del 9,2% en la CAPV y del 12,2% en la Eurozona 12.
- De forma paralela, la CAPV también destina mayores recursos a las prestaciones de garantía de ingresos en relación con el promedio de los países pertenecientes a la Eurozona 12. En consonancia con el descenso del gasto en las prestaciones que componen el sistema de garantía de ingresos -RGI, PCV, AES, entre otros-, ya referido en líneas anteriores, se produce un recorte del 10,0% del gasto por habitante (medido en PPA) en Euskadi. En la Eurozona 12, por el contrario, se incrementa en un 22,7%.
- En cuanto a los servicios de atención directa para las personas en situación de riesgo o exclusión, en el transcurso del periodo bajo análisis se ha logrado cerrar el diferencial negativo respecto a la Eurozona 12. En Euskadi, se produce un aumento importante del gasto por habitante destinado a estos servicios (+57,8%), siendo especialmente acentuado entre 2017 y 2018, donde se pasa de un gasto de 48 PPA por habitante a 65 PPA. En la Eurozona 12, por su parte, el gasto por habitante en PPA se ha reducido en un 18,4%.

<sup>24</sup> Hace referencia a los estados que formaron parte de la zona euro desde su fundación en 1999 hasta el 2006. Conforman este grupo Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Grecia. Esta última se incorporó en 2001.

**Tabla 16. Evolución del gasto por habitante en PPA en políticas de inclusión, garantía de ingresos y atención a las personas mayores en la CAPV y la Eurozona 12 (2016-2019)**

	2016	2017	2018	2019	Evolución 2016-2018 (%)
<b>CAPV*</b>					
Servicios de atención directa a personas mayores	226	231	238	246	+9,2% ↑
Prestaciones de garantía de ingresos	217	220	205	194	-10,0% ↓
Servicios de atención directa a personas en situación de exclusión	47	48	65	73	+57,8% ↑
<b>Eurozona 12</b>					
Servicios de atención directa a personas mayores	104	106	111	117	+12,2% ↑
Prestaciones de garantía de ingresos	142	145	152	174	+22,7% ↑
Servicios de atención directa a personas en situación de exclusión	61	56	53	50	-18,4% ↓
<b>CAPV/EUROZONA 12 = 100</b>					
Servicios de atención directa a personas mayores	217,32	219,01	214,47	210,58	-3,1% ↓
Prestaciones de garantía de ingresos	152,81	151,24	134,76	111,51	-27,03% ↓
Servicios de atención directa a personas en situación de exclusión	76,12	86,59	122,90	146,67	+92,7% ↑

Fuente: Eurostat, Estadísticas Integradas de la Protección Social (SEEPROS); Eustat, Cuenta de la Protección Social.

\*Para el cálculo del gasto por habitante en PPA en Euskadi, se ha utilizado el factor de conversión de la *Purchasing Power Standard* (PPS) de Eurostat correspondiente a España.

## b) Políticas activas de empleo y prestaciones de desempleo

Una vez analizados los recursos destinados al ámbito de la pobreza y la exclusión, procede analizar algunos indicadores relacionados con las políticas de empleo, tanto en lo que se refiere a la cobertura de las prestaciones por desempleo como en lo que se refiere al gasto realizado en políticas activas de empleo.

Con arreglo a los datos recogidos en la Tabla 17, el primer elemento a destacar es el incremento de la tasa de cobertura por desempleo. En un primer periodo se produce un notable incremento: en 2017, las prestaciones por desempleo cubrían a 4 de cada 10 personas desempleadas con experiencia laboral previa, mientras que, en 2019, la cobertura de la protección se elevó a 5 de cada 10. La llegada de la crisis sociosanitaria de la COVID-19, condujo la tasa de cobertura en 2020 hasta el 77,2%, reduciéndose posteriormente al 52,9% en 2021. En este sentido, cabe no pasar por alto que las personas en situación de ERTE no son tomadas en cuenta a la hora de elaborar la estadística del paro registrado, en tanto que las estadísticas de prestaciones por desempleo sí que las contabilizan. Por tanto, el tratamiento diferenciado de los dos elementos constituyentes del indicador la tasa de cobertura por desempleo requiere un análisis más cauteloso de los resultados. En lo tocante a las prestaciones por desempleo no contributivas, de

carácter asistencial, la crisis sociosanitaria también ha supuesto un importante despliegue, incrementándose en alrededor de 3.400 el número de personas beneficiarias.

En lo que se refiere a las políticas activas de empleo desarrolladas en la CAPV, tras un periodo inicial de cierta estabilidad en el gasto total dirigido a estos efectos -con un nivel de gasto que oscilaba entre los 310 y 320 millones-, se produce un incremento del gasto hasta los 356 millones, en 2020, que se amplía de forma considerable hasta casi 380 millones en 2021. Finalmente, el gasto público dirigido tanto a ayudar a las Empresas de Inserción como a financiar los Centros Especiales de Empleo se ha incrementado considerablemente durante el periodo bajo análisis, con incrementos del 28,6% y 28,4%, respectivamente. Cabe precisar que el volumen de recursos destinados a las primeras resulta notablemente inferior al de los Centros Especiales de Empleo.

**Tabla 17. Evolución de diversos indicadores relacionados con la protección al desempleo y las políticas del mercado de trabajo en la CAPV (2017-2021).**

	2017	2018 <sup>o</sup>	2019	2020	2021	Evolución 2017-2020 (%)
Tasa de cobertura por desempleo <sup>25</sup> (1)	42,4%	43,4%	49,6%	77,2%	52,9%	24,8% ↑
Beneficiarios de la prestación asistencial por desempleo (2)	17.602	15.268	17.236	20.652	-	17,3% ↑
Gasto en políticas activas de empleo <sup>26</sup> . Miles de euros (3)	309.951	321.521	316.920	356.081	379.826	22,5% ↑
Gasto público en ayudas dirigidas a las Empresas de Inserción. Miles de euros (4)	7.990	9.319	9.319	9.785	10.276	28,6% ↑
Financiación pública de los Centros Especiales de Empleo. Miles de euros (5)	50.847	56.305	65.264			28,4% ↑

Fuentes: (1) Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Estadísticas de prestaciones por desempleo; (2) Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social del Gobierno de España, Prestaciones por Desempleo; (3) Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España. Datos consolidados de los presupuestos de las CCAA; (4) Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2017-2020); (5) Organismo Estadístico Específico del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco. Estadística de Servicios Sociales y Acción Social (ESSEC);

### c) Recursos extraordinarios destinados a la inclusión por motivo de la COVID-19

Para responder al incremento de las situaciones de vulnerabilidad provocadas por la crisis sociosanitaria de la COVID-19, la Administración Autónoma ha movilizado recursos adicionales en forma de nuevas ayudas, programas de intervención y dotaciones presupuestarias adicionales en ayudas ya existentes.

En materia de empleo, cabe poner de relieve las ayudas dirigidas a las personas trabajadoras afectadas por los ERTE derivados de la COVID-19. Destinadas a las personas trabajadoras con menores salarios afectadas por una suspensión o reducción de jornada, estas ayudas complementan las correspondientes prestaciones por desempleo con el fin de paliar la merma sufrida en los ingresos. La cuantía mensual de la ayuda ascendía a 150€<sup>27</sup>. Considerando las

<sup>25</sup> Refleja la proporción entre número total beneficiarios/as de prestaciones por desempleo y el paro registrado entre las personas con alguna experiencia laboral previa.

<sup>26</sup> De acuerdo con la clasificación funcional de los presupuestos de las CCAA, se imputan de esta categoría aquellos gastos que tienen por objeto el fomento y la promoción del empleo, bien a través de acciones propias o bien en colaboración con otras Administraciones. Se han considerado únicamente los montantes relativos a las transferencias corrientes (Capítulo 4).

<sup>27</sup> En caso de que la jornada de la persona trabajadora fuese inferior al 50%, la cuantía señalada se reducía a 100€.

sucesivas convocatorias de ayuda realizadas, el total de recursos económicos destinados a estos efectos ha sido de 31.766.000€.

En lo tocante a la vivienda, destaca la puesta en marcha de una línea de ayudas para el alquiler de vivienda libre. Orientada a los hogares que como consecuencia de circunstancias sobrevenidas de la crisis sociosanitaria de la COVID-19 se encontraban en una situación de vulnerabilidad económica<sup>28</sup>, se les ofrecía una ayuda finalista de 250€ mensuales para el alquiler de la vivienda por un periodo máximo de 6 meses (se fijó un límite máximo de 1.500€ para el total de la ayuda recibida).

Por otro lado, ante el notable incremento de las situaciones económicas de emergencia, en abril de 2020 se aprobó una dotación extraordinaria de 16.000.000€ para las Ayudas de Emergencia Social (AES), que en 2021 se ha mantenido en una subida de 15 millones de euros. Es importante señalar que este esfuerzo adicional se ha visto reflejado, entre otros, en el número de personas beneficiarias. Según apuntan los datos de la Dirección de Servicios Sociales de Gobierno Vasco, el total de personas beneficiarias de la AES durante el 2020 ascendió 63.276, lo cual supone 3.774 beneficiarios más que durante el año precedente.

También a nivel autonómico, cabe poner de manifiesto los programas desarrollados dentro del *Fondo COVID Inor Atzean Utzi Gabe*, diseñado para dar respuesta a las situaciones de riesgo, exclusión y/o pobreza derivadas o agravadas por la crisis sociosanitaria de la COVID-19. Según se señala desde el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, más de 13.000 familias se habrían beneficiado de alguno de los ocho programas puestos en marcha, con una dotación de 10 millones de euros, en 2020. De forma breve, los hitos logrados por los distintos programas serían los siguientes:

- **Aterpeak.** Dirigido a habilitar lugares para acoger a las personas sin hogar durante el confinamiento, atendió a un total de 1.635 personas.
- **Guztion Artean.** Red de solidaridad organizada para poder canalizar la ayuda. 1.561 personas voluntarias realizaron 2.295 intervenciones como compra de medicamentos, comida o productos de higiene; recogida de basura; realización de trámites y gestiones; etc.
- **ADI.** Orientado al apoyo psicológico, especialmente de las personas mayores, atendió a un total de 511 personas de forma directa o indirecta en 2020.
- **Betirako.** Servicio profesional de acompañamiento al duelo de personas que han perdido a algún familiar durante el confinamiento. En 2020, fueron atendidos 402 hogares.
- **Azken Sarea Indartzen.** Se concibió como una última red para dar cobertura a las necesidades básicas de personas y familias con falta de recursos, que no podían acceder a las Ayudas de Emergencia Social ni a la Renta de Garantía de Ingresos. En 2020, se concedieron un total de 7.621 prestaciones en el marco de este programa.
- **Erdu.** Programa de intervención de proximidad en adicciones, atendió a 832 personas durante el 2020, bien en unidades móviles o bien de forma telemática.
- **Lehen Urratsa.** Programa orientado poner en marcha itinerarios de integración social a las personas sin hogar que fueron acogidas en refugios durante el confinamiento. Se atendió a 694 personas durante el 2020.
- **Aukerak suspertzen.** Programa de refuerzo educativo extraescolar para alumnado afectado por la brecha digital. En 2020, atendió a 928 familias y un total de 1.114 niños y niñas.

---

<sup>28</sup> Se consideraba una situación de vulnerabilidad económica para los siguientes supuestos: alguna de las personas inquilinas se encuentra en situación de desempleo o bien han visto modificado su contrato laboral y pasa a reducir su jornada, bien por cambio de contrato a tiempo parcial, o para cuidado de familiares, por conciliación y cuidado de menores y/o personas mayores. Asimismo, el límite máximo de ingresos establecido para acceder a la ayuda se fijó en 39.000€ para la unidad convivencial.

En 2021, cinco de los programas incluidos en el Fondo contra las consecuencias sociales de la pandemia continúan en vigor, gracias a partidas destinadas a entidades sociales por valor de 8,6 millones.

Al margen de los recursos movilizados por la Administración Autonómica, hay que destacar que tanto las diputaciones como ayuntamientos han activado medidas específicas para dar respuesta a la pandemia. Estos programas y servicios se han detallado en los informes de seguimiento de los años 2020 y 2021.

### 3.5. La efectividad de las políticas contra la exclusión

El carácter global y multidimensional de las políticas vascas contra la exclusión impide la realización de una evaluación de impacto que permita determinar en qué medida el Plan, o algunas de sus actuaciones, han contribuido al cambio en las situaciones de pobreza o exclusión. Es posible sin embargo realizar un análisis de la efectividad de determinadas políticas –especialmente, las relacionadas con las prestaciones económicas– en lo que se refiere a las situaciones de pobreza económica.

En ese sentido, los datos expuestos en el apartado 3.2 permiten analizar cómo ha evolucionado la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto de las prestaciones sociales asistenciales. Más concretamente, la tabla siguiente recoge la evolución de reducción porcentual de las tasas de riesgo de pobreza y de pobreza severa que traen consigo las transferencias sociales distintas de las pensiones, tanto para el conjunto de la población como para la población menor de 65 años. De acuerdo a los datos de la tabla, la reducción de la tasa de riesgo de pobreza se ha mantenido relativamente estable entre 2008 y 2020, debido sobre todo a la mejora experimentada en 2020. En el caso de la pobreza severa, por el contrario, cabe hablar de una reducción progresiva de la capacidad de reducción de la pobreza de las transferencias sociales distintas de las pensiones, pasando del 64,6% en 2008 al 52,3% en 2020.

**Tabla 18. Reducción de las tasas de pobreza primaria (incluyendo pensiones) tras la percepción de otras transferencias sociales en Euskadi para la población total y la población menor de 65 años**

		2008	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Total</b>	Riesgo de pobreza	28,5	31,6	26,6	24,4	25,9	30,0
	Pobreza severa	61,7	67,0	63,2	58,1	57,1	53,6
<b>Menores de 65 años</b>	Riesgo de pobreza	33,3	35,0	26,5	26,3	27,1	32,3
	Pobreza severa	64,6	66,4	63,2	58,7	57,7	52,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

Desde un punto de vista comparado, puede decirse que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto del sistema vasco de protección social es intermedia, al menos si se compara con otros países de Europa. La tabla siguiente recoge, para 2020, las tasas de pobreza severa y de pobreza relativa antes y después de las transferencias distintas de las pensiones, así como la variación de las tasas de pobreza que cabe atribuir a esas transferencias. La tabla pone claramente de manifiesto cómo, con tasas de pobreza antes de transferencias relativamente similares en los tres territorios –algo más bajas, en todo caso, en Euskadi–, las tasas reales de pobreza son tanto en Euskadi como en la Eurozona notablemente más bajas que en España, debido a una capacidad de reducción de la pobreza mucho más elevadas en el caso de la pobreza severa, esta capacidad de reducción es superior al 50% en la Eurozona y en

Euskadi, por apenas el 36% en España. En lo que se refiere a la pobreza relativa, los porcentajes de reducción son, respectivamente, del 32%, el 29% y el 23%.

**Tabla 19. Tasas de pobreza severa y relativa antes y después de transferencias y porcentaje de reducción en Euskadi, España y la Eurozona (2020)**

		Antes	Después	Reducción
<b>Pobreza severa</b>	Euskadi	13,1	6,1	-53,6
	España	14,9	9,5	-36,2
	Eurozona	14,7	7,0	-52,4
<b>Pobreza relativa</b>	Euskadi	25,4	17,8	-30,0
	España	27,4	21,0	-23,4
	Eurozona	25,7	17,3	-32,7

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC de EUROSTAT y EPDS 2020.

Si la atención se centra, de forma más específica, en la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de garantía de ingresos, dejando por tanto de lado el impacto de las prestaciones por desempleo y el resto de las prestaciones estatales, las conclusiones del análisis son en cierta medida distintos. En efecto, los datos de la EPDS ponen de manifiesto la importante capacidad de reducción de la pobreza que tienen las prestaciones que conforman el sistema vasco de garantía de ingresos, con una reducción de las tasas generales de pobreza de entre el 31% y el 38% en cualquiera de los años analizados.

La tabla siguiente recoge, para diversos años, el número y porcentaje de población en situación de necesidad económica que podría ser potencialmente demandante de la RGI, la parte de esa población que efectivamente accede a la prestación, la que no lo hace y la que, percibiendo la prestación, sale y no sale de la situación de pobreza.

**Tabla 20. Indicadores relativos al impacto del sistema RGI/PCV/AES en la prevención de la pobreza real. Población en riesgo de pobreza. 2008 a 2020**

	2008	2012	2014	2016	2018	2020
<b>% población</b>						
Potencialmente demandante	6,1	8,5	9,6	9,1	9,1	8,4
Atendida en el sistema	3,9	6,1	7,0	6,3	6,3	5,9
• No sale de la pobreza	2,0	3,0	3,3	2,9	3,3	3,1
• Sale de la pobreza	1,9	3,2	3,7	3,3	3,1	2,8
No atendida en el sistema	2,2	2,3	2,6	2,8	2,8	2,5
% de reducción	31,1	37,6	38,5	36,8	33,6	33,3
<b>% colectivo de riesgo</b>						
Potencialmente demandante	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Atendida en el sistema	63,9	71,8	72,9	69,3	69,3	70,2
• No sale de la pobreza	32,8	35,3	34,4	32,5	35,7	37,0
• Sale de la pobreza	31,1	37,6	38,5	36,8	33,6	33,3
No atendida en el sistema	36,1	27,1	27,1	30,7	30,7	29,8

Fuente: EPDS 2020



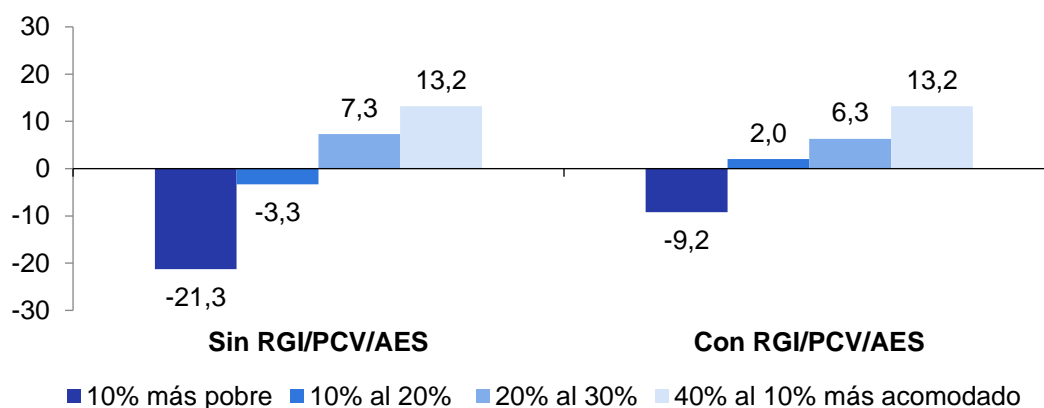


Así, en 2020, 182.000 personas, el 8,4% de la población vasca, estaría –si se tienen en cuenta únicamente sus ingresos propios y los que se obtienen de los sistemas estatales de protección social– en situación de pobreza real si no existiera la RGI. Ese año, el 5,9% de la población accede al sistema, lo que equivale al 70,2% del colectivo de riesgo<sup>29</sup>. De ese grupo, algo menos de la mitad –el 2,8% de la población– sale de su situación de pobreza gracias a la percepción de la prestación, mientras que el resto, aun percibiendo la prestación, se mantiene en una situación de necesidad. En otras palabras, del conjunto de la población potencialmente demandante, en torno al 70% percibe la prestación y en torno al 33% sale de la pobreza gracias a ello. Se reduce drásticamente en cualquier caso la intensidad de la pobreza que padecen estas familias, es decir, la distancia entre los ingresos reales de la población beneficiaria y los umbrales económicos que definen la pobreza.

Esta capacidad de reducción de la prevalencia y, sobre todo, la intensidad de la pobreza no es de extrañar si se tiene en cuenta que el 51,7% de los ingresos de las personas receptoras de la RGI, y el 42,4% de los ingresos que percibe el conjunto de la población en situación de pobreza, proviene del sistema vasco de ingresos. El resto de las rentas de la población vasca en situación de pobreza proviene fundamentalmente del empleo (24,4%), las pensiones de la Seguridad Social (8,7%) y las prestaciones por desempleo (16,5%). Es patente, como se ha señalado en otros trabajos, el muy diferente peso que en los ingresos de los hogares pobres del País Vasco tienen los ingresos derivados del sistema vasco de garantía de rentas y los derivados de los sistemas de protección de ámbito estatal y está por ver en qué medida la consolidación del IMV modificará esta situación.

Los datos ponen de manifiesto, por otra parte, que el sistema vasco ha sido capaz de paliar el proceso de incremento de la desigualdad al que antes se ha hecho referencia. En efecto, sin la acción de este sistema de protección, la caída de los ingresos medios netos del 10% más desfavorecido en la distribución de ingresos (D1) habría sido de -21,3% entre 2008 y 2020, en términos de euros constantes-. El sistema también contribuye de forma positiva en el segundo grupo más desfavorecido (D2). Este grupo, que ve aumentar los ingresos medios a precios constantes en un 2,0% entre 2008 y 2020, consigue este resultado gracias a la aportación del sistema RGI/PCV/AES. Sin este apoyo, los ingresos de este grupo habrían caído un -3,3%.

**Gráfico 3. Evolución de los ingresos medios equivalentes por grupos de renta con y sin RGI/PCV/AES\*. Periodo 2008-2020**



Fuente: EPDS 2020.

\*Para tomar en cuenta el efecto de los cambios en los niveles de precios, los ingresos se han considerado a través de precios constantes.

<sup>29</sup> Las situaciones de riesgo incluyen tanto a las personas afectadas por situaciones de pobreza real como a las que se enfrentan a los problemas económicos que fundamentan el acceso al sistema de prestaciones. Incluye, por tanto, a personas que cumplen los requisitos de acceso a la RGI, pero también a las que, aun estando en situación de necesidad, no cumplen los requisitos administrativos de acceso.

Dejando de lado los análisis realizados mediante encuestas, el análisis de los expedientes de las personas receptoras de la RGI también apunta a la notable capacidad de reducción de la pobreza de la RGI entre las personas que acceden a la prestación. En ese sentido, el Documento de Bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, recoge algunos datos que permiten cuantificar desde otra perspectiva la efectividad del sistema vasco de garantía de ingresos. De acuerdo con ese análisis<sup>30</sup>, el 82,8% de las personas que acceden a la RGI están en situación de pobreza severa con sus propios ingresos, con tasas que oscilan entre el 55% de las unidades encabezadas por personas mayores de 65 años y el 96% en el caso de las familias de cuatro o más miembros. Tras la percepción de la RGI y, en su caso, la PCV, la tasa de pobreza severa se reduce al 9,8% de esta población, lo que supone una reducción cercana al 90%. La mayor capacidad de reducción de la pobreza severa se obtiene en los hogares unipersonales y los encabezados por mayores de 65 años –erradicándose casi por completo en estos casos las situaciones de pobreza severa–, mientras que se mantienen en niveles todavía altos –con menores porcentajes de reducción de las situaciones de necesidad– entre las familias de tres o más miembros y las familias con hijos a cargo.

---

<sup>30</sup> En este caso, se aplica el umbral de pobreza severa (ingresos inferiores al 40% de la renta mediana equivalente) para el conjunto de las unidades familiares receptoras de la RGI.

## Capítulo 4.

# La valoración de las entidades y agentes del ámbito de la inclusión

---

### 4.1. Introducción

Como se ha señalado en el apartado introductorio, durante el proceso de seguimiento y evaluación del IV Plan se ha llevado a cabo un proceso de consulta de carácter cualitativo con todas las instituciones públicas –Departamentos del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y EUDEL–, así como con las entidades del Tercer Sector implicadas en el ámbito de las políticas de inclusión, al objeto de conocer su opinión en torno a tres elementos generales:

- Valoración general del IV Plan de Inclusión.
- Percepción sobre los resultados e impacto del IV Plan.
- Definición del nuevo escenario COVID-19 y prioridades de cara al V Plan.

Una vez finalizado el proceso de consulta, se recibieron 33 cuestionarios cumplimentados, lo que representa una tasa de respuesta del 50%. De los cuestionarios recibidos, nueve corresponden a personas que trabajan en el Gobierno Vasco, quince a representantes de entidades locales (Diputaciones y Ayuntamientos) y nueve a agentes del Tercer Sector de Acción Social<sup>31</sup>. A la hora de analizar los resultados, los datos y opiniones se presentan de forma agregada –sin diferenciar entre el tipo de entidad, ámbito de actuación o Territorio– y de un modo anónimo.

Aunque las personas y/o entidades que finalmente han respondido al cuestionario no representan estadística o institucionalmente hablando al conjunto de las entidades y agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión social, sus opiniones sí permiten recoger la visión que una parte muy significativa del sector tiene sobre el impacto del Plan de Inclusión Activa y sobre sus resultados.

---

<sup>31</sup> El listado concreto de las entidades informantes, a las que hacemos llegar nuestro más sincero agradecimiento, se incluye como Anexo 1.

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.

## **4.2. Valoración general del IV Plan**

### **a) Conocimiento insuficiente del IV Plan**

La primera pregunta del cuestionario se refiere al conocimiento de las entidades sobre el IV Plan. No se puede hablar en este caso de un conocimiento amplio o generalizado, puesto que el 40% de las entidades implicadas en su despliegue asegura conocerlo poco, frente a un 60% que asegura conocerlo mucho o bastante.

Si se analizan las respuestas en función del tipo de entidad se observa que las Diputaciones Forales son las que muestran un mayor grado de conocimiento del Plan (el 100% de las personas informantes afirman conocerlo bastante o mucho). En el caso de las entidades sociales, el grado de conocimiento también es considerablemente más elevado que en la media (el 76% afirman conocerlo mucho o bastante). A nivel de ayuntamientos, el grado de conocimiento se sitúa en la media, mientras que, en el seno del Gobierno Vasco, el grado de conocimiento es el más bajo (44%).

En este sentido, si bien resulta un tanto preocupante que el grado de conocimiento sea escaso entre varias entidades que tiene asignadas responsabilidades directas en el despliegue del IV Plan, cabe recordar que, durante su periodo de vigencia, se han producido importantes cambios en el seno de las distintas administraciones públicas, lo que ha podido propiciar un mayor grado de desconocimiento.

### **b) Valoración moderadamente positiva del IV Plan**

En segundo lugar, se solicitó a las personas encuestadas que valoraran el IV Plan en su conjunto. En términos cuantitativos, la valoración general del plan es moderadamente positiva (6,2 puntos en una escala que va de 1 a 10, siendo 0 nada adecuado y 10 totalmente adecuado).

Preguntadas por los puntos fuertes y débiles del Plan, las respuestas que hacen referencia a las debilidades son, como en cualquier evaluación, mucho más abundantes. Entre ellas, se destacan las relacionadas con el liderazgo del plan, la implicación de las entidades responsables de su desarrollo, la concreción y focalización de las actividades, los recursos económicos asignados, la ausencia de medidas relativas a colectivos o necesidades concretas, el escaso desarrollo de los indicadores o la escasa participación del Tercer Sector de Acción Social en su diseño y desarrollo.

El cuadro siguiente recoge, de forma muy sintética, los principales puntos fuertes y débiles que las entidades atribuyen al IV Plan.

**Tabla 21. Debilidades y Fortalezas del IV Plan de Inclusión**

<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Escaso nivel de ambición.</li> <li>▪ Dificultades para un liderazgo real, más allá del seguimiento de las actuaciones y la evaluación del Plan, con un seguimiento muy espaciado y discontinuo.</li> <li>▪ Dificultades para alcanzar una implicación real desde determinados sistemas con responsabilidades importantes en las situaciones de exclusión social</li> <li>▪ Escasa concreción e insuficiente focalización en las medidas y las actuaciones más prioritarias, y ausencia de un análisis de la viabilidad de las medidas.</li> <li>▪ Excesivo número de actuaciones, frente a las posibilidades reales de actuación.</li> <li>▪ Insuficiente determinación de los recursos económicos que cada nivel institucional ha de destinar a las políticas de inclusión en el marco del Plan.</li> <li>▪ Incumplimiento de la mayor parte de los objetivos.</li> <li>▪ Ausencia de medidas específicas relativas a las necesidades de diversos colectivos en situación de especial vulnerabilidad.</li> <li>▪ Escaso desarrollo de los indicadores y ausencia de una calendarización real.</li> <li>▪ Peso excesivo del empleo como herramienta básica de inclusión social.</li> <li>▪ Escasez de medidas de sensibilización/corresponsabilización para toda la población.</li> <li>▪ Escasa participación del Tercer Sector de Acción Social en su diseño y desarrollo.</li> </ul>
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proceso de participación en la elaboración del Plan.</li> <li>▪ Intersectorialidad, transversalidad y multidisciplinariedad, a partir de un abordaje multicausal de la exclusión.</li> <li>▪ Solidez del marco conceptual en el que se basa, a partir del reconocimiento de la exclusión como fenómeno multicausal.</li> <li>▪ Establecimiento de sinergias con otras herramientas de planificación.</li> </ul>

### c) Valoración positiva del diagnóstico y proceso de elaboración del IV Plan

También se inquirió a las entidades sobre su percepción en torno al proceso desarrollado para la elaboración del IV Plan. Las entidades consultadas valoran con un 6,7 sobre 10 el proceso que se llevó a cabo para su diseño. Entre las entidades que ofrecen una puntuación más alta se destacan positivamente el componente participativo del proceso de elaboración y la adecuación del diagnóstico, así como la integralidad e intersectorialidad del propio Plan. Por el contrario, aquellas que lo puntúan más negativamente consideran que el Plan corre el riesgo de considerarse una recopilación de actuaciones y reclaman una participación más activa para el Tercer Sector de Acción Social.

**Tabla 22. Fortalezas y debilidades del proceso de elaboración del IV Plan de Inclusión**

<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuerte componente participativo del proceso.</li> <li>▪ Adecuada definición de ejes, objetivos y metas.</li> <li>▪ Carácter interdepartamental e interinstitucional.</li> <li>▪ Coherencia con otros planes y sistemas.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proceso de participación testimonial, escasa participación del Tercer Sector.</li> <li>▪ Escasa capacidad para concitar acuerdos y compromisos reales.</li> <li>▪ Catálogo que enumera las actuaciones ya previstas por cada administración.</li> </ul>

#### d) Valoración menos positiva de los aspectos relacionados con la coordinación, la dinamización y el seguimiento del Plan

Al ser preguntadas por el proceso de coordinación, dinamización y seguimiento del Plan durante los tres años de despliegue, las entidades reducen algo su puntuación, situándola en 5,8 sobre 10. Entre los puntos fuertes se destacan la sistematización y periodicidad de los procesos de seguimiento llevados a cabo anualmente. Por el contrario, se reclama una mayor dinamización y coordinación para el impulso y despliegue efectivo del Plan, así como una reorientación de los indicadores de evaluación hacia los resultados y el impacto del plan.

**Tabla 23. Fortalezas y debilidades de la coordinación y seguimiento del IV Plan**

<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo de procesos de evaluación y seguimiento sistemáticos y continuados.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación excesivamente centrada en la ejecución y no en los resultados.</li> <li>▪ Escasa dinamización para el despliegue del Plan.</li> <li>▪ Poca coordinación y compromiso intersectorial.</li> </ul>

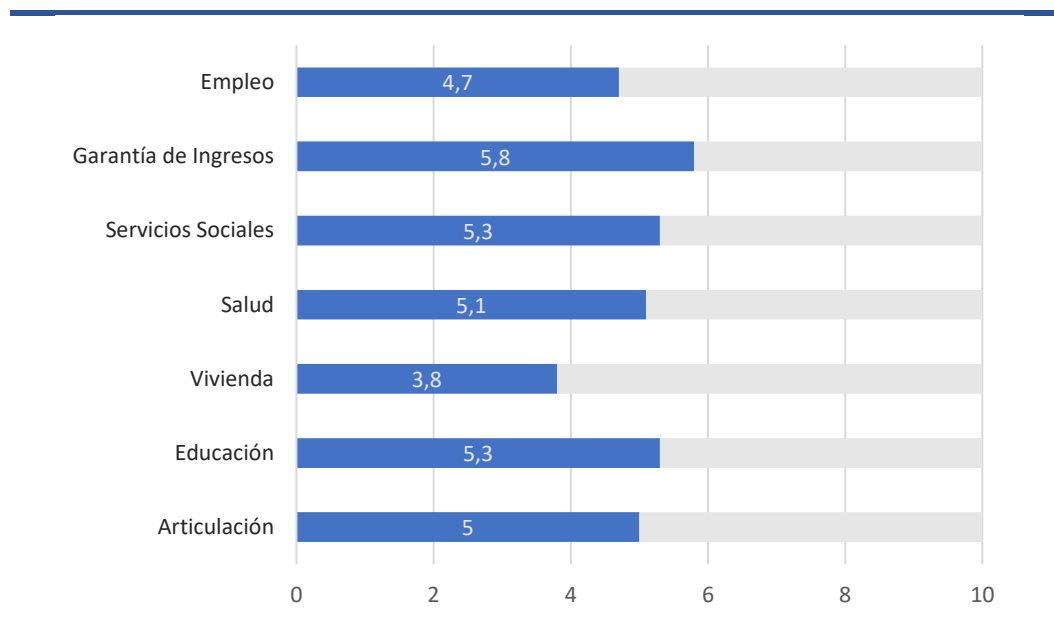
### 4.3. Valoración de los resultados del IV Plan

#### a) Cumplimiento de los objetivos del Plan: aprobado

En lo que se refiere al despliegue del Plan, se solicitó a las entidades una valoración del grado de desarrollo de las medidas o actuaciones asociadas a cada uno de los siete objetivos estratégicos del Plan en el periodo 2018-2020, siendo 0 nada o poco desarrollado y 10 totalmente desarrollado. Las entidades otorgan una puntuación media de 5 al desarrollo de los objetivos establecidos en el Plan.

Si las puntuaciones relativas al grado de cumplimiento de cada objetivo se analizan con relación a la puntuación media, se observa que dos objetivos están sensiblemente por debajo de esa media, cinco en torno a la media y dos claramente por encima:

- Los objetivos que más se alejan del aprobado son los relacionados con el Empleo (4,7) y el acceso a la Vivienda (3,8).
- Los objetivos que obtienen una mayor puntuación son los relativos a la Garantía de Ingresos (5,8), los Servicios Sociales y la Educación (ambos con 5,3).
- En la zona intermedia se mantienen los otros dos objetivos estratégicos, Salud (5,1) y Articulación y coordinación (5).

**Gráfico 4. Valoración sobre el desarrollo de los objetivos del IV Plan (2018-2020)**

En términos generales, se puede afirmar que la percepción de las entidades y organismos consultados sobre el desarrollo del Plan es algo más baja que la que se deriva de la información recopilada en los procesos de seguimiento anuales sobre el cumplimiento real de las actividades. En este sentido, cabe recordar que, durante el periodo de vigencia del IV Plan, según el reporte de las propias entidades, se han activado<sup>32</sup> el 87,1% de las actuaciones previstas.

Bien es cierto que, si se toman en consideración únicamente las actuaciones con calificación de implantadas –es decir, aquellas con un alto grado de ejecución–, el porcentaje de cumplimiento desciende hasta el 45,9% y se equipara, por tanto, a la percepción de las entidades sobre el desarrollo del IV Plan. El análisis del desfase entre el cumplimiento efectivo de las actuaciones<sup>33</sup> y la percepción de las entidades sobre el mismo muestra que:

- El eje de Garantía de ingresos cuenta con el menor porcentaje de actuaciones totalmente implantadas (20%); sin embargo, la percepción de las entidades es que se trata del objetivo del Plan con un mayor desarrollo (5,8/10)<sup>34</sup>. En menor medida, este desfase también se da en el eje de Articulación y coordinación, al que se otorga un aprobado, aunque las actuaciones efectivamente implantadas, no superan el 30%.
- Por el contrario, en el caso de Vivienda, el porcentaje de actuaciones ya implantadas es uno de los más elevados (56%) y, sin embargo, las entidades valoran su desarrollo como el más bajo (3,8/10). En esta línea, el eje de Educación, que cuenta con el porcentaje de actuaciones implantadas más elevado (79%), solo se valora con un 5,3 sobre 10.

<sup>32</sup> Entendiendo por activadas tanto las actuaciones implantadas, como las meramente iniciadas.

<sup>33</sup> Tomando en consideración únicamente aquellas actuaciones con un grado de ejecución alto (por encima del 60%) y no las meramente iniciadas.

<sup>34</sup> A esta percepción puede haber contribuido la elaboración de un nuevo anteproyecto para la reforma de la Ley de Garantía de Ingresos e Inclusión Social.

### a) Impacto del IV Plan: positivo en general...

También se consultó a las entidades implicadas en el despliegue del Plan en torno a cuál es su percepción sobre el impacto de las medidas del Plan en las personas a las que teóricamente se orientan las acciones del Plan –las personas en situación o riesgo de exclusión social–, valorándola en una escala de 0 a 10. En términos generales, el impacto de las medidas del Plan sobre las personas potencialmente destinatarias se ha valorado positivamente, con un 6,5 sobre 10.

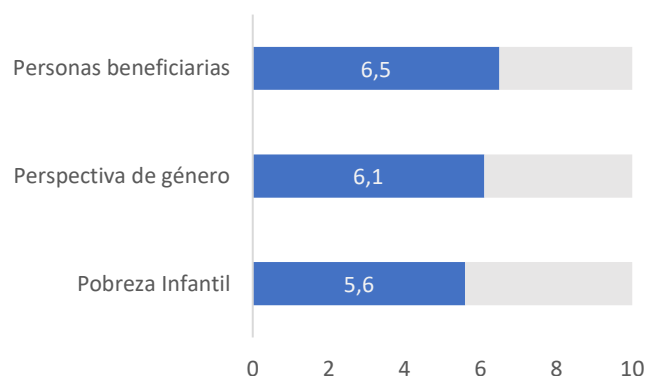
Como puntos fuertes del Plan a la hora de abordar la reducción de las situaciones de pobreza o exclusión, las entidades destacan:

- refuerzo de las prestaciones de garantía de ingresos y de acceso a la vivienda,
- actuaciones integrales de acompañamiento sociolaboral, los programas de mejora de la empleabilidad y el apoyo al empleo de las personas con discapacidad,
- avances en la implementación de determinados programas especializados,
- en general, actuaciones específicamente puestas en marcha para hacer frente a los efectos de la pandemia.

Por el contrario, entre los aspectos a mejorar, cabe citar:

- ausencia de un modelo de atención compartido,
- atomización de la red y las dificultades para una atención integrada,
- enfoque demasiado asistencialista (empleo y servicios sociales), falta de enfoque preventivo;
- carencias en el acceso por parte de personas potenciales beneficiarias, falta de recursos de alojamiento,
- dificultades para valorar el impacto real de las medidas adoptadas.

**Gráfico 5. Valoración del impacto del IV Plan**





**b) ...aunque menos positivo en el caso de las mujeres y de la infancia**

A la hora de analizar el impacto del Plan desde una perspectiva más concreta –la de igualdad de género–, la valoración de las entidades desciende ligeramente, aunque sigue siendo positiva, con 6,1 puntos sobre 10. Entre los aspectos positivos se mencionan:

- los avances en la coordinación administrativa para mejorar aspectos como la calidad de empleo,
- las medidas de discriminación positiva en el acceso a determinados programas,
- la incorporación de la perspectiva de género en las cláusulas de contratación pública.

Por el contrario, entre los ámbitos pendientes de desarrollo se citan:

- mejorar las actuaciones de coordinación interinstitucional,
- la incorporación de una perspectiva de género en exclusión más allá de la violencia machista, por ejemplo, priorizando el acceso a las prestaciones,
- la regulación de la valoración de situaciones de especial vulnerabilidad vinculadas a la perspectiva de género: desprotección, monoparentalidad, prostitución, inmigración, prisión...
- incorporar la perspectiva de género en los proyectos piloto de rehabilitación, reurbanización y regeneración de barrios.

Por último, en lo que se refiere a la reducción de pobreza infantil, la valoración se reduce algo, con 5,6 puntos sobre diez. Con relación a esta cuestión, se destacan como aspectos positivos la mejora socioeconómica y la creación de empleo –previa a la crisis de COVID-19– y la facilidad de acceso a las prestaciones de ingresos mínimos (RGI, AES y ayudas municipales). Por el contrario, entre los ámbitos de acción pendientes destacan las siguientes:

- necesidad de ampliar el modelo de prestaciones económicas a unidades con menores de edad, especialmente las más vulnerables (situación cronificada, etnia gitana, monoparentales...),
- desarrollo de medidas con enfoque preventivo,
- mejorar los procesos de emancipación juvenil,
- establecer programas de actividades para menores y jóvenes en barrios vulnerables,
- desarrollo de otras medidas de apoyo a la familia, como la universalización de las deducciones por hijos e hijas en el IRPF.

#### 4.4. Orientación del V Plan de Inclusión

La última parte del cuestionario remitido a las entidades se centró en las orientaciones que debería tener el próximo Plan Vasco de Inclusión. Las cuestiones concretas que se plantearon fueron el impacto de la crisis del COVID-19, así como los colectivos, necesidades, objetivos y actuaciones preferentes de cara al V Plan, así como los objetivos y actuaciones preferentes de cara al V Plan.

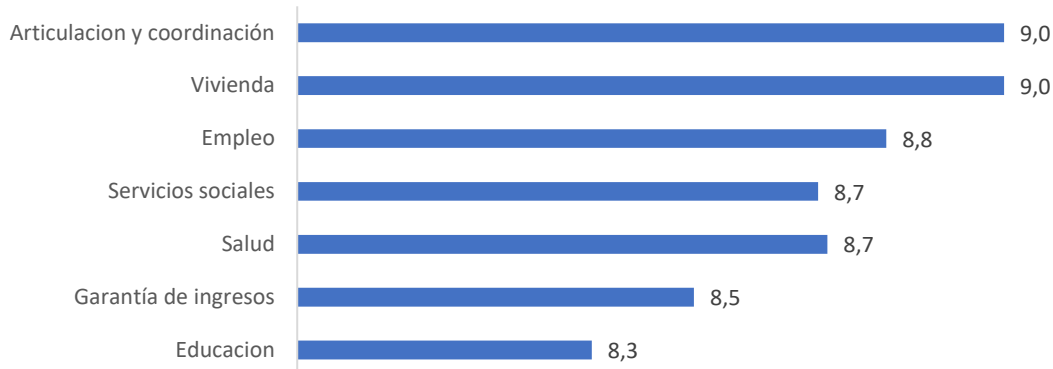
##### a) Impacto de la COVID-19: nuevos colectivos y necesidades

Como no podía ser de otra manera, existe una gran unanimidad al valorar el impacto de la crisis de la COVID-19 como muy negativo, de modo que las consecuencias son profundas. En este nuevo escenario, entre las nuevas necesidades y colectivos que, a juicio de las entidades, requieren especial atención, destacan las siguientes:

- Con relación al impacto de la pandemia, se requiere centrar la atención en las personas vinculadas a los sectores laborales más golpeados por la crisis económica; aquellas afectadas por la brecha digital para acceder a servicios públicos o a un empleo que se ha agravado durante la pandemia; menores en situación de desventaja socioeducativa, agravada por la brecha digital y la inequidad en el acceso a recursos educativos de calidad; y, por último, aquellos perfiles que han quedado fuera de todas las prestaciones y servicios puestos en marcha con motivo de la pandemia.
- En el colectivo de personas de origen extranjero, se apunta la conveniencia de reforzar la atención a jóvenes extranjeros no acompañados que cumplen la mayoría de edad; las personas sin regularización administrativa, las mujeres de origen extranjero con escasa red de apoyo y a aquellas que trabajan en el ámbito de los cuidados.
- Las personas en riesgo o situación de exclusión residencial grave, aquellas que quedan fuera del alcance de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) o el colectivo de personas penadas en proceso de reinserción.
- Las personas mayores en situación de aislamiento social, adultas en situación de desprotección, o aquellas personas en situación de soledad no deseada.
- Otros colectivos en situación de especial vulnerabilidad como mujeres víctimas de violencia machista y/o con menores a cargo que precisan de apoyos para poder realizar una vida autónoma; jóvenes sin empleo que no pueden emanciparse y familias monoparentales y/o numerosas.

##### b) Prioridad y validez de los objetivos del Plan

De cara a la orientación del V Plan, se preguntó también a las entidades en qué medida deberían mantenerse los objetivos del IV Plan y, de ser así, cuáles resultan más prioritarios. Como se observa en el gráfico, las entidades consideran que todos los objetivos actuales mantienen su vigencia de cara al nuevo Plan y les otorgan una calificación muy alta (puntuación superior al 8,3 en todos ellos).

**Gráfico 6. Prioridad que se debería otorgar a cada Objetivo en el V Plan**

Destacan por su elevada puntuación los ámbitos de la “Articulación y coordinación” y el de la “Vivienda”, mientras que Educación y Garantía de Ingresos, obtienen una menor valoración en términos de prioridad. En cualquier caso, a la hora de interpretar los datos, no puede deducirse que aquellas áreas con menor puntuación se consideren menos importantes, sino que probablemente se considere que ya están teniendo un desarrollo más importante y, por tanto, no requieren de ser impulsadas.

En este sentido, se constata que hay una coincidencia inversa entre la percepción de las entidades respecto del desarrollo que han tenido determinadas áreas y la necesidad de priorizarlas en el nuevo Plan. Así, por ejemplo, el ámbito de la Vivienda, que las entidades valoran como el de menor desarrollo (3,8/10), se considera de máxima prioridad (9/10). En esta misma línea, el área de Articulación y Coordinación, con un porcentaje de actuaciones ya implantadas relativamente bajo (30%), se valora como muy prioritaria de cara al V Plan. Por el contrario, el área de “Garantía de Ingresos”, que es la que más desarrollo ha tenido según las entidades (5,8/10), no se percibe como la más prioritaria de cara al nuevo Plan.

### c) Actuaciones que se deberían priorizar en el V Plan

Desde una perspectiva más específica, se consultó a las entidades qué actuaciones concretas deberían ser incorporadas al V Plan, al margen de que ya existieran presentes en el IV Plan o no. Algunas de estas actuaciones corresponden, a su vez, a las intervenciones considerados como referentes o tractoras en el seno de cada una de las entidades informantes.

**Tabla 24. Actuaciones prioritarias de cara al V Plan, según entidades**

<b>Empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforma y modernización de LANBIDE.</li> <li>▪ Desarrollo de proyectos piloto orientados a facilitar apoyos complementarios a la inclusión laboral (conciliación, transporte, ayudas económicas...).</li> <li>▪ Diseño de experiencias piloto de acciones combinadas de cualificación e inserción laboral para mejorar la empleabilidad de personas desempleadas y en exclusión.</li> <li>▪ Fomento de acciones innovadoras y proyectos singulares de inserción sociolaboral.</li> <li>▪ Programas de contratación de personas jóvenes, con discapacidad o desempleadas de larga duración.</li> </ul>
---------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impulso de programas de ayudas y financiación al emprendimiento para empresas de inserción con especial atención a sectores de oportunidad (comercio, empleo blanco y empleo verde).</li> <li>▪ Impulso a Programas de Empleo con Apoyo ya iniciados por Gizatea y dirigidos a aquellas personas que finalizan procesos en Empresas de Inserción</li> <li>▪ Apuesta por el empleo inclusivo, fomento de figuras de apoyo y desarrollo de servicios especializados de orientación y acompañamiento para personas con discapacidad.</li> <li>▪ Proyectos de formación y contratación de mujeres desempleadas en ocupaciones laborales masculinizadas.</li> </ul>
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Refuerzo de las políticas de garantía de ingresos.</li> <li>▪ Cobertura de necesidades básicas de personas y familias que se quedan o caen fuera del Sistema de Garantía de Ingresos (RGI, AES, etc.).</li> <li>▪ Facilitar una gestión más eficaz e igualitaria de las prestaciones. Reducir carga de trabajo en la gestión de las AES.</li> <li>▪ Abordaje específico de las situaciones de pobreza y exclusión social en la infancia e implementación de la Garantía de Infancia Europea a nivel autonómico.</li> <li>▪ Integración de la gestión de prestaciones y asunción de las competencias de gestión del IMV.</li> <li>▪ Mejora en la equidad de la fiscalidad, como la universalización de las deducciones en el IRPF.</li> <li>▪ Mejora del tratamiento de las familias con menores a cargo, especialmente aquellas más vulnerables (situación cronicada, etnia gitana, monoparentales, con discapacidad...).</li> </ul>
<b>Servicios Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revisión del Decreto de Cartera de Servicios Sociales.</li> <li>▪ Desarrollo en todos los sectores de Servicios Sociales de las dotaciones previstas en el Mapa.</li> <li>▪ Regulación de los requisitos materiales y funcionales de los diversos centros y servicios de exclusión del Decreto de Cartera.</li> <li>▪ Simplificar la herramienta de diagnóstico social y articular una herramienta más simple que facilite las derivaciones desde la atención primaria a la atención secundaria.</li> <li>▪ Implantación de modelo de atención a la exclusión común basado en derechos, apoyos, ACP y calidad de vida.</li> <li>▪ Establecimiento de una red integral de agentes especializados para personas en exclusión que integre todo el proceso de diagnóstico, acompañamiento e itinerario personalizado, incluyendo la implantación de una persona de referencia en todo el proceso.</li> <li>▪ Desarrollo de una plataforma informática que gestione y coordine el trabajo de dicha red.</li> <li>▪ Desarrollo de actuaciones específicas con colectivos vulnerables (personas solas, mayores, en situación irregular, prisión, prostitución, víctimas de violencia, etc.).</li> <li>▪ Diseño de recursos alojamiento adecuados para la atención de personas mayores que presentan además situación de desprotección social.</li> <li>▪ Implementación de programas de acompañamiento social, socioeducativos y psicosociales que posibiliten la cercanía con las personas y el aprendizaje de nuevas formas de relación.</li> <li>▪ Fomento de recursos mixtos de atención entre distintos servicios sociales de atención secundaria de cara a responder a las múltiples contingencias de las personas usuarias (exclusión, discapacidad, dependencia, desprotección).</li> <li>▪ Programas de acompañamiento intensivo a personas en situación de grave exclusión social con especial deterioro, que no se adaptan a la red "tradicional" de atención.</li> <li>▪ Diversificación de centros e implementación de metodologías innovadoras para dar respuesta a las necesidades de personas en situación de exclusión grave.</li> <li>▪ Fomento de planes para abordar la soledad no deseada y la inclusión de las personas que pierden vínculos familiares o con la comunidad donde viven.</li> <li>▪ Desarrollo experimental, en comarcas más afectadas por las situaciones de pobreza, de iniciativas experimentales que fomenten la presencia comunitaria, las relaciones sociales, el estímulo de roles valorados, el desarrollo de competencias personales, la autodeterminación y los entornos relacionales inclusivos.</li> <li>▪ Impulso al modelo de vida independiente e inclusión de las personas con discapacidad.</li> </ul>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abordaje de las dificultades relacionadas con la salud mental en los grupos más vulnerables y su impacto en los procesos de inclusión y exclusión.</li> <li>▪ Mejorar atención a personas en exclusión enfermas e incorporar a las personas en exclusión como destinatarias de atención sociosanitaria.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidar la estrategia de reducción de riesgos y daños, así como el tratamiento de las adicciones, especialmente en colectivos en situación de especial riesgo o vulnerabilidad.</li> <li>▪ Desarrollar las herramientas que faciliten una labor de acompañamiento a las personas en situación de exclusión social que acceden a los servicios de salud.</li> <li>▪ Orientar el proceso asistencial de trastornos mentales graves crónicos hacia la comunidad.</li> <li>▪ Incorporar como prioritarios en las políticas sanitarias los problemas de salud de los colectivos más afectados por la desigualdad (clase social, género, país de origen, discapacidad...).</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acelerar la Estrategia de Exclusión Residencial.</li> <li>▪ Garantizar la disponibilidad de vivienda desde el Sistema de Vivienda para que desde los Servicios Sociales se ofrezcan los apoyos e intervención psicosocial y socioeducativa.</li> <li>▪ Promover construcción de nuevas viviendas públicas en régimen de arrendamiento y ampliar la captación de viviendas privadas para los diferentes programas públicos.</li> <li>▪ Adjudicación de vivienda a las unidades convivenciales que tengan reconocido el derecho subjetivo a la vivienda.</li> <li>▪ Mantenimiento de ayuda para el pago del alquiler a personas jóvenes y a aquellas unidades con derecho subjetivo reconocido a las que no se pueda adjudicar una vivienda.</li> <li>▪ Intervención de carácter transversal en los barrios piloto vulnerables, mediante Regeneración Urbana Integral y según el Inventario de Vulnerabilidad Urbana, para lograr hogares y barrios más saludables e inclusivos.</li> <li>▪ Elaboración de planes específicos de prevención de desahucios, tanto de viviendas en propiedad como de viviendas de alquiler, ya sean de promoción pública o de propiedad privada.</li> <li>▪ Cesión de viviendas a otras administraciones y entidades del Tercer Sector para programas destinados a colectivos con necesidades especiales.</li> <li>▪ Programas de formación y acompañamiento para hacer frente a la pobreza energética.</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Colaboración con entidades sociales para favorecer la matriculación del tramo de la cuota 0.</li> <li>▪ Refuerzo de los programas complementarios y de refuerzo, así como los programas territoriales de erradicación del absentismo y la desescolarización.</li> <li>▪ Garantizar una adecuada atención educativa al alumnado inmigrante dentro de un escuela inclusiva e intercultural.</li> <li>▪ Fomento del diseño de acciones innovadoras integrales de formación y empleo, a través del desarrollo de proyectos singulares de atención integral.</li> <li>▪ Intensificación del trabajo en red mediante la colaboración sociosanitario-educativa para dar una respuesta integral al alumnado que lo precise.</li> <li>▪ Diseño de un modelo de Formación Profesional Básica y de Grado Medio que dé respuesta a las necesidades del alumnado con necesidades de apoyo, especialmente personas con discapacidad intelectual.</li> <li>▪ Garantizar distribución homogénea de distintos capitales sociales en los centros.</li> </ul>
<b>Articulación y coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Refuerzo del liderazgo desde el Gobierno Vasco.</li> <li>▪ Desarrollo de herramientas de coordinación intersistemas y actuaciones integradas entre servicios sociales – vivienda – empleo – salud – educación, especialmente en la atención a casos complejos.</li> <li>▪ Apuesta por unidades comarcales o similares para mejorar la articulación entre sistemas.</li> <li>▪ Repensar las actuaciones en el medio rural, donde hay menos recursos para las personas más vulnerables y mayor dificultad para desplazarse a otras zonas con más recursos.</li> <li>▪ Desarrollo de medidas con enfoque preventivo y perspectiva comunitaria.</li> <li>▪ Mejora de los procesos de emancipación juvenil desde un punto de vista integral.</li> <li>▪ Promover la participación directa de las personas en situación de exclusión social y/o de las entidades que les representan en el diseño de los programas para la inclusión, la gestión de los centros y la aplicación de las políticas sociales.</li> <li>▪ Desarrollo de programas de actividades para menores y jóvenes en barrios vulnerables.</li> <li>▪ Incorporación de una perspectiva de género en exclusión más allá de la violencia machista; regulación de la valoración de situaciones de especial vulnerabilidad: desprotección, monoparentalidad, prostitución, inmigración, prisión...</li> <li>▪ Aumentar el número de mujeres víctimas de todo tipo de violencia y/o trata que acceden de forma temprana a los servicios y recursos, con especial atención a aquellas para las que los servicios y recursos son menos accesibles.</li> <li>▪ Avanzar en el derecho a la accesibilidad.</li> </ul>

- Mejora de la gestión del conocimiento y la innovación social (estudios de posgrado, cursos de verano, Jornadas buenas prácticas...).
- Garantizar la legitimidad social del sistema vasco de inclusión social.
- Garantizar la E-inclusión, ciudadanía activa y acceso a la información; abordaje de la brecha digital mediante programas específicos de formación, acompañamiento.
- Fomento de la evaluación de servicios y programas.
- Asignación presupuestaria propia.
- Incorporación de actuaciones del ámbito de la Justicia.
- Reforzar la participación de entidades del TSAS en el diseño, ejecución y evaluación del Plan.
- Refuerzo del modelo comunitario de atención en las entidades del TSAS.
- Mejora del sistema de valoración sobre el impacto de las políticas de inclusión.

## Capítulo 5.

# Resultados básicos de la evaluación final del IV Plan

---

Como conclusión general de este informe, y a pesar de que puede resultar un planteamiento un tanto reduccionista, en el presente apartado se da respuesta a las principales preguntas de evaluación planteadas en la parte introductoria, a partir del análisis de la información recogida durante el proceso de evaluación del IV Plan.

### 5.1. ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de las metas y actuaciones previstas en el IV Plan? ¿Qué valoración hacen las entidades al respecto?

El grado de cumplimiento de las metas y actuaciones previstas en el IV Plan se ha valorado en función de la información reportada por las propias entidades<sup>35</sup>. Los resultados del cumplimiento varían en función del nivel de análisis (7 objetivos estratégicos, 34 metas y cerca de 148 actuaciones):

- A nivel de Objetivos, el más general, el grado de cumplimiento del IV Plan, es muy alto: todos ellos alcanzan la consideración de implantados; es decir, se han activado más del 60% de las metas previstas.
- A nivel de Metas, el porcentaje global de cumplimiento se reduce levemente: el 61,8% de ellas cuentan con un elevado nivel de ejecución, el 35,3% se consideran iniciadas, mientras que solo el 2,9% de ellas se considera inactiva.
- Por último, a nivel de actuaciones, el más específico, los datos muestran que el 45,9% de actuaciones ha tenido un alto grado de desarrollo, el 41,2% tiene un nivel de ejecución más bajo y el 12,8% no se han activado.

En cuanto a los ámbitos de intervención, destacan por su alto grado de ejecución<sup>36</sup> el eje de Salud con un 100% de actuaciones activas, seguido de Educación (92,9%), Servicios sociales (91,7%) y Empleo (88,5%). Por el contrario, al analizar el porcentaje de actuaciones no

---

<sup>35</sup> La información detallada sobre las actuaciones desplegadas –y en qué medida–, así como la concreción de aquellas intervenciones que no se han puesto en marcha se detalla tanto en el apartado 2 sobre el cumplimiento del Plan, como en el Anexo 3.

<sup>36</sup> Entendiendo como activadas tanto las consideradas implantadas como las iniciadas, en función del nivel de ejecución alcanzado.

iniciadas o sin suficiente información, destaca el ámbito de la Vivienda (31,25%), junto con el de Garantía de Ingresos (20%) y de Articulación y Coordinación (16,7%).

En este punto, resulta necesario destacar el hecho de que, habida cuenta de que el despliegue del IV Plan ha coincidido con la crisis derivada de la pandemia por COVID-19, los resultados sobre el cumplimiento general parecen sugerir que el sistema ha funcionado en cuanto que se ha articulado una respuesta temprana mediante la activación de los mecanismos necesarios para paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias socioeconómicas de la crisis. Más aún, podemos presuponer que, en ausencia de la COVID-19, el cumplimiento de las actuaciones más directamente vinculadas a la hoja de ruta establecida por el Plan hubiera sido aún mayor.

Al margen de la recopilación de las actuaciones efectivamente desarrolladas por las entidades implicadas en el despliegue del IV Plan, en el marco del proceso de evaluación se ha plasmado la percepción de dichas entidades sobre el cumplimiento del Plan, con el fin de cotejar ambos aspectos.

Las personas consultadas –representantes tanto de entidades públicas como de entidades privadas– otorgan un aprobado (5/10) al desarrollo general de los objetivos del Plan. En este sentido, la valoración es acorde –incluso ligeramente superior– al porcentaje de actuaciones efectivamente implantadas (45,9%) según la información reportada por las entidades. Sin embargo, cuando el análisis se realiza en función de los ámbitos de actuación, afloran discordancias entre cumplimiento efectivo y percepción de las entidades. Así, el eje de Garantía de ingresos consta como el objetivo con menor porcentaje de actuaciones implantadas<sup>37</sup> (20%); sin embargo, la percepción de las entidades es que se trata del objetivo del Plan con un mayor desarrollo (5,8/10). En menor medida, este desfase también se da en el eje de Articulación y coordinación, al que se otorga un aprobado, aunque las actuaciones efectivamente implantadas, no superan el 30%. En el caso contrario, en el caso de Vivienda, el porcentaje de actuaciones ya implantadas es uno de los más elevados (56%) y, sin embargo, las entidades valoran su desarrollo como el más bajo (3,8/10).

Resulta complicado determinar a qué se debe esta aparente falta de uniformidad entre la información sobre las actuaciones ejecutadas y la percepción sobre su desarrollo, aunque podría deberse a la prioridad que las entidades otorgan a cada objetivo, pues se constata una coincidencia inversa entre la prioridad otorgada a un objetivo y la percepción sobre su desarrollo efectivo, lo que podría sugerir que las entidades consideran que, dada su importancia estratégica, determinadas áreas deberían alcanzar todavía un mayor desarrollo, al margen de su nivel de despliegue actual. Otra posible explicación podría estar relacionada con la falta de conocimiento del Plan en su conjunto y, en particular, al desconocimiento de las actividades desarrolladas por otras entidades y/o en otros ámbitos. También cabe pensar que la consideración de una medida como iniciada o implantada esconde situaciones muy diferentes, debido, entre otras razones, a los muy diferentes niveles de concreción de las diferentes actuaciones.

## **5.2. ¿Cuáles son las medidas del Plan que han tenido un mayor impacto en términos de prevención o disminución de las situaciones de pobreza y exclusión?**

La información recogida en las páginas precedentes pone de manifiesto la dificultad de realizar una evaluación de impacto del Plan Vasco de Inclusión Activa: si bien es posible analizar en qué medida han cambiado algunas de las situaciones que se querían prevenir o reducir –mediante la consecución o no de los indicadores de impacto establecidos en el Plan<sup>38</sup>–, resulta casi imposible determinar si los cambios registrados tienen relación con las actuaciones contempladas en el Plan, con el cambio en las circunstancias socioeconómicas generales, o por una combinación de ambas. Esa dificultad resulta inherente a cualquier plan de intervención en

<sup>37</sup> Aquellas actuaciones con un grado de ejecución alta (por encima del 60%)

<sup>38</sup> Aspecto que se analiza con detalle en el capítulo 3.



el ámbito de las políticas sociales, cuyos efectos son a menudo difíciles de aislar y de determinar, salvo que se desarrollen metodologías de evaluación de carácter empírico centradas en actuaciones específicas contempladas en el Plan.

Sí resulta posible, en cambio, tomar el pulso a la percepción de las entidades y las personas que han tenido la responsabilidad de implementar el plan o de trabajar con las personas a las que se dirigen las actuaciones previstas. Preguntadas sobre cuál ha sido el impacto general del Plan –en una escala de 0 a 10 en la que el 0 implica una valoración muy negativa y el 10 una valoración muy positiva–, las personas que han respondido a la encuesta valoran el impacto del IV Plan con un 6,5 sobre 10. A este respecto, cabe destacar que se trata de una puntuación muy por encima de los 4,29 puntos con los que se valoró el impacto del III Plan en su evaluación final (2017).

A la hora de destacar los aspectos que mayor impacto han tenido en la prevención o disminución de las situaciones de exclusión, las entidades destacan:

- el refuerzo de las prestaciones de garantía de ingresos y de acceso a la vivienda,
- las intervenciones integrales de acompañamiento sociolaboral,
- la implantación de programas especializados,
- las actuaciones específicamente puestas en marcha frente a las consecuencias de la COVID-19.

Al analizar el impacto del Plan desde una perspectiva más concreta, la de igualdad de género, la valoración de las entidades desciende ligeramente, aunque sigue siendo positiva, con 6,1 sobre 10. Entre las medidas que tiene un impacto más positivo sobre la pobreza femenina se mencionan:

- los avances en la coordinación administrativa para mejorar aspectos como la calidad de empleo,
- la discriminación positiva en el acceso a determinados programas,
- la incorporación de la perspectiva de género en las cláusulas de contratación pública.

Por último, en términos específicos de reducción de la pobreza en la infancia, la valoración de las entidades sigue siendo positiva, aunque se reduce algo, con un 5,6 sobre 10. Se destacan como aspectos positivos a la hora de mitigar la pobreza infantil:

- la mejora socioeconómica y la creación de empleo –previa a la crisis de COVID-19–,
- la facilidad de acceso a las prestaciones de ingresos mínimos (RGI, AES y ayudas municipales).

### **5.3. ¿Cómo han evolucionado las situaciones de pobreza y exclusión –y los factores que subyacen a esas situaciones– durante el periodo de vigencia del IV Plan Vasco de Inclusión Activa?**

Desde un punto de vista fundamentalmente cuantitativo, los principales elementos que se pueden poner de manifiesto con relación a la evolución de las problemáticas y necesidades vinculadas a los procesos de inclusión y exclusión social durante el periodo de vigencia del Plan se resumen en<sup>39</sup>:

- Recuperación de los niveles de crecimiento económico y creación de empleo registrados en Euskadi, tras la profunda crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19, probablemente debido a una rápida y amplia respuesta fiscal y monetaria.
- Tendencia a la estabilización de las tasas de pobreza y reducción de los indicadores de pobreza de acumulación, lo que se traduce en una reducción de las tasas de pobreza real

---

<sup>39</sup> La evolución de las situaciones de pobreza y exclusión se analiza con más detalle en el punto 3.2. del presente informe.

(que pasa para toda la CAPV del 6,1% en 2018 al 5,6% en 2020). Sin embargo, el indicador de pobreza severa, que tiene en cuenta el porcentaje de población con menor renta, crece de forma clara (del 5,1% al 6,1%) y alcanza en 2020 su máximo histórico. El deterioro de la situación en Euskadi –mucho mayor que el producido en otros países de nuestro entorno– se asocia fundamentalmente al incremento de la desigualdad de ingresos. En un contexto de crecimiento económico, los ingresos de los grupos de menor renta crecen en menor medida que los del conjunto de la población, y la brecha entre una minoría pobre y una mayoría no pobre es cada vez mayor<sup>40</sup>.

- Mantenimiento de las elevadas tasas de integración social, pero con un fuerte crecimiento de las situaciones de exclusión severa entre 2018 y 2021, como consecuencia de la pandemia. En cualquier caso, la situación actual en Euskadi es notablemente más positiva que en el conjunto de España. Así, según muestran los datos de la última Encuesta de Necesidades e Integración Social de la Fundación FOESSA, el 57,7% de la población vasca estaría en 2021 en una situación de integración plena (frente al 42,2% en España), el 26,1% en situación de integración precaria (34,4% en España), el 7,3% en situación de exclusión moderada (10,7% en España) y el 9,0% en situación de exclusión severa (12,7% en España).
- Crecimiento de las situaciones de exclusión residencial, si bien cabe pensar que este incremento se debe en parte a la visibilización de estas situaciones provocada por la COVID-19 y por el confinamiento domiciliario decretado en la primavera de 2020. En todo caso, este ascenso se constata tanto en las estadísticas de servicios de atención a personas sin hogar, como en el número de personas localizadas en los recuentos de calle.
- Estabilidad del número de personas titulares de la Renta de Garantía de Ingresos. A pesar del escenario de crisis socioeconómica, solo se constata un ligero repunte del número de personas titulares de la Renta de Garantía de Ingresos en 2020, lo que puede considerarse un buen indicador de la evolución de las situaciones de pobreza y exclusión social en Euskadi. La evolución del número de titulares vuelve a estabilizarse en 2021.
- Notable incremento de los flujos migratorios y de los hogares unipersonales. Al tratarse de grupos que, tradicionalmente, registran tasas de pobreza y exclusión más elevadas, su crecimiento resulta determinante en el aumento de las tasas de pobreza. Concretamente, a partir del 2015, el número de personas nacidas en el extranjero se ha incrementado en un 32%. En cuanto a los hogares unipersonales y monoparentales, han pasado de representar el 35% al 38,6% de todos los hogares vascos, entre 2013 y 2020.
- Crecimiento de los costes de los suministros básicos, y en especial el coste de la energía y de la vivienda en alquiler. Desde 2013, el precio de la vivienda en alquiler se ha incrementado en un 27% en Euskadi; el gasto en vivienda ha pasado del 34% de todo el gasto familiar en 2011 al 38% en 2020, mientras que el gasto medio por hogar en alquileres se ha incrementado en un 18%. También es patente el incremento actual de los precios de la energía, y su impacto sobre las situaciones de pobreza energética, aunque el indicador de privación material se ha reducido del 6,4% en 2016 al 4,1% en 2020<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Junto a la efectividad del modelo vasco de protección social, una de las razones que históricamente han explicado las bajas tasas de pobreza y desigualdad en Euskadi se relaciona con la existencia de un modelo productivo capaz de generar tasas relativamente bajas de pobreza y desigualdad antes de transferencias, al menos desde una perspectiva comparada. Puede pensarse, por tanto, en líneas muy generales, que Euskadi ha sido capaz de mantener durante años una posición favorable tanto en términos predistributivos como redistributivos. En los últimos años, sin embargo, las tasas de pobreza primaria han ido creciendo en Euskadi en mayor medida que en los países de nuestro entorno, sin que el modelo de protección social haya podido absorber plenamente el incremento de las situaciones de necesidad generadas por el funcionamiento del mercado laboral y los sistemas contributivos de protección. En otros términos, se ha producido un deterioro de la capacidad predistributiva del tejido productivo vasco, que no es suficientemente compensado mediante las políticas redistributivas (Zalakain, 2022).

<sup>41</sup> Para ampliar la información relativa a la evolución de los principales indicadores de contexto que reflejan la situación general de la población vasca, se recomienda consultar, las tablas y gráficos correspondientes se han incorporado como Anexo 4.

#### **5.4. ¿Se han cumplido los objetivos que el propio Plan se fijaba con relación a la reducción de las situaciones de pobreza y exclusión?**

A la de hora analizar la consecución de los objetivos establecidos en el IV Plan, hay que aludir necesariamente al vuelco que han sufrido las previsiones macroeconómicas, del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social como consecuencia de la situación de crisis socio-sanitaria derivada de la COVID-19. Los efectos de la crisis han dado lugar a un nuevo escenario, muy alejado de cualquier previsión, que obliga a valorar con cautela el grado de consecución de los objetivos previstos. Hay que recordar por otra parte que, en el caso de ciertos indicadores de impacto, las estadísticas disponibles no reflejan aún el impacto de la crisis al ser anteriores a 2020, de modo que cabe esperar que sus consecuencias se visibilicen más adelante.

Más concretamente, el IV Plan preveía que, una vez finalizado su periodo de vigencia, las actuaciones establecidas deberían contribuir a la consecución de los siguientes seis objetivos cuantitativos:

**1. Reducir en un 20% la tasa de pobreza de mantenimiento en todas las comarcas de la CAPV, situando la tasa de pobreza para el conjunto de la CAPV por debajo del 5,6%.**

El objetivo no se ha alcanzado: entre 2016 y 2020, la tasa de pobreza se incrementa en un 13,8% en el conjunto de la CAPV, pasando de una incidencia del 7,1% al 8,0%, lo que equivale a 23.000 personas más en esta situación. En todo caso, cabe destacar que, en el ámbito comarcal, la evolución de las tasas de pobreza ha resultado ser muy desigual: solamente las comarcas de Ayala (-24,2%) y Bizkaia Costa (-56,3%) han alcanzado el objetivo de reducción del 20%, en contraste con la tendencia observada, por ejemplo, en Bilbao (+38,9%), Donostialdea (+48,6%) o la Margen Derecha (+71,2%). Desde una perspectiva temporal, se observa que el grueso del incremento de la pobreza se produce entre 2016 y 2018 (+13,2%), y que a partir de ese último año las tasas parecían mostrar una tendencia a estabilizarse.

**2. Situar la tasa de baja intensidad laboral por debajo del 8%.**

En este caso el objetivo sí se ha conseguido, puesto que la incidencia de la baja intensidad laboral se reduce en un 25,5% entre 2016 y 2020, pasando de una prevalencia del 10,2% al 7,6%.

**3. Incrementar la tasa de ocupación masculina y femenina en la CAPV hasta el 75% y el 66%, respectivamente.**

Si bien los indicadores anteriores no muestran oscilaciones apreciables a causa de la pandemia, no ocurre lo mismo con los correspondientes al mercado laboral. La tasa de ocupación tanto de los hombres como de las mujeres se resiente entre 2019 y 2020, con una reducción de 2,7 puntos y 1,1 puntos, respectivamente. Se interrumpe así la tendencia al alza constatada entre 2017 y 2019, donde la tasa de ocupación para los hombres se incrementó en 2,4 puntos, y en el caso de las mujeres, 1,9 puntos. En consecuencia, mientras que los hombres presentan una tasa inferior a la del punto de partida (69,6% vs 69,9%), la tasa de ocupación femenina se encuentra por encima de los niveles iniciales (63,6% vs 62,8%). En todo caso, la distancia de estos valores con los objetivos marcados (75% para los hombres y 66% para las mujeres) es significativa en ambos casos.

Cabe advertir que, para los indicadores de referencia restantes, los datos más recientes son anteriores al 2020, por lo que no reflejan los posibles efectos de la crisis de la COVID-19.

#### 4. **Situar las tasas de abandono escolar por debajo del 7%.**

La tasa de abandono escolar, que se situaba en el 9,5% en 2017 se redujo hasta el 8,8% en 2019; a pesar de lo cual, no se cumple el umbral del 7,0% establecido como objetivo. En cualquier caso, es importante señalar que la CAPV es, según los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional, la Comunidad Autónoma con las tasas más bajas de abandono escolar.

#### 5. **Reducir las desigualdades en mala salud percibida por nivel social en cada sexo (10% hombres, 20% mujeres).**

En el plano de la salud, y a pesar de que tampoco reflejan aún el posible impacto de la COVID-19, la evolución de los indicadores esperados es negativa. Los datos de la ESCAV del 2018 reflejan un incremento de las desigualdades de salud en función de la clase social, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. Las desigualdades sociales en la salud percibida son especialmente relevantes para el caso de las mujeres, para quienes el índice relativo de desigualdad (IRD) es de 2,83, un 11,0% superior al IRD del 2013. Para los hombres, el IRD del 2018 se situó en el 2,55, con un incremento del 6,3% en comparación con el valor correspondiente al 2013.

#### 6. **Situar el porcentaje de población con necesidad de acceso a la vivienda por debajo del 5%.**

Por último, en materia de vivienda, comparado con la situación de referencia (correspondiente al 2015), los resultados de ENDV del 2019 muestran un descenso significativo de la proporción de hogares con dificultades de acceso a una vivienda<sup>42</sup> (-19,7%). Durante el periodo en cuestión, la incidencia de esta problemática se ha reducido del 7,2% al 6,0%, lo cual se traduce en unos 10.800 hogares menos en situación de dificultad, aunque no se alcanza el objetivo de descender del 5%.

### 5.5. **¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las políticas de inclusión?**

Debido en gran parte a la mejora de la situación socioeconómica general, el gasto en servicios sociales para inclusión –incluyendo el gasto corriente, las AES, PCV y RGI– se ha contraído en alrededor de un 3,7%, pasando de 623 millones de € en 2016 a 600 en 2020. Más concretamente, entre 2016 y 2019 el número de beneficiarios de la RGI ha disminuido en un 17,8%, mientras que el gasto destinado a la misma lo ha hecho en un 13,6%. Esta tendencia se repite en el gasto destinado a la PCV y las AES, con una contracción del 9,8% para el periodo 2016-2019. En cualquier caso, es importante señalar que el descenso del gasto referido se debe, en buena medida, a una evolución favorable de la economía y consiguiente mejora de la situación de las familias vascas en general, que se ha visto posteriormente afectada por la crisis de la COVID-19.

Los servicios de atención directa para las personas en situación de exclusión social dibujan una evolución diametralmente opuesta. En contraste con la situación de estancamiento producido durante el periodo de despliegue del III PVIA (2012-2016), tanto el número de plazas residenciales (+32,8%) como el personal ocupado (+10,5%) se han incrementado de forma significativa.

Igualmente, en el ámbito de las políticas activas de empleo y las prestaciones de desempleo, se constata un aumento en los recursos destinados entre 2017 y 2020, así:

---

<sup>42</sup> Para la construcción de este indicador, se consideran únicamente a la población de entre 18 y 44 años con ingresos y necesidades de acceso a una primera vivienda.

- Se produce un fuerte incremento tanto de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo (aumento de 82% entre 2017 y 2020<sup>43</sup>) como de las prestaciones por desempleo no contributivas, de carácter asistencial (17,3%), subida que se agudiza en ambos casos con la crisis sociosanitaria.
- En lo que se refiere al gasto vinculado a las políticas activas de empleo de la CAPV, tras un periodo de cierta estabilidad -con un nivel de gasto que oscilaba entre los 310 y 320 millones-, la crisis de 2020 también provoca un crecimiento del gasto hasta los 356 millones.
- Finalmente, el gasto público dirigido tanto a ayudar a las Empresas de Inserción como a financiar los Centros Especiales de Empleo se ha incrementado considerablemente entre 2016 y 2020, con incrementos del 22,5% y 28,4%, respectivamente.

---

<sup>43</sup> Con la llegada de la crisis sociosanitaria de la COVID-19, en 2020 la tasa de cobertura se dispara hasta el 77,2%. En este sentido, cabe no pasar por alto que las personas en situación de ERTE no son tomadas en cuenta a la hora de elaborar la estadística del paro registrado, en tanto que las estadísticas de prestaciones por desempleo sí que las contabilizan. Por lo que requiere un análisis más cauteloso de los resultados.

## Capítulo 6.

# Orientaciones de cara a la elaboración del V Plan de Inclusión

---

Tal y como se ha señalado en la introducción, el objetivo del proceso de evaluación no se limita a recopilar de manera exhaustiva todas las actuaciones que hayan podido llevarse a cabo al amparo del IV Plan Vasco de Inclusión Activa ni a poner el foco en aquellas que han permanecido sin actividad suficiente. Tampoco pretende limitarse a determinar el grado de ejecución de dichas actuaciones y a su posible impacto en las situaciones de pobreza y exclusión. En última instancia, el proceso de evaluación pretende extraer conclusiones que puedan resultar de utilidad, en la medida de lo posible, a la elaboración de un V Plan de Inclusión Social Activa efectivo y bien adaptado al contexto institucional en el que se ha de aplicar y a las necesidades de las personas cuya situación se quiere mejorar.

Por tanto, el presente capítulo da respuesta a este último objetivo mediante la síntesis de los principales aprendizajes derivados del proceso de evaluación.

### 6.1. Avances y cambios en las políticas de inclusión en Euskadi<sup>44</sup>

Además de los cambios en las necesidades sociales que se han puesto de manifiesto previamente<sup>45</sup>, en los últimos años se han producido una serie de avances en las políticas públicas relacionadas con las situaciones de pobreza e inclusión social. Se han planteado además nuevos proyectos, iniciativas y estructuras competenciales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de la planificación de las políticas contra la exclusión social en Euskadi.

Se detallan a continuación, brevemente, los principales cambios producidos, así como algunos de los proyectos anunciados o iniciados por las administraciones públicas vascas y que deberán tenerse en cuenta, en mayor o menor medida, a la hora de elaborar el V Plan Vasco de Inclusión.

---

<sup>44</sup> Para información más detallada sobre este punto, se recomienda consultar el borrador del Documento de Bases Documento de bases para la elaboración del V Plan de Inclusión, presentado en el Consejo Vasco de Inclusión (16 de diciembre de 2021).

<sup>45</sup> En el capítulo 3.2 relativo a la evolución de las situaciones de exclusión y de los factores que subyacen.

**a) Cambios en el modelo vasco de garantía de ingresos: creación del IMV, traspaso de las competencias para su gestión y proyecto de reforma de la Ley de Garantía de Ingresos e Inclusión Social.**

El final del periodo de vigencia del IV Plan Vasco de Inclusión Social ha coincidido con la entrada en vigor del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en el conjunto del Estado, por una parte, y con la elaboración del Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, por otra. La probable remodelación de la RGI –y del conjunto del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión– una vez el anteproyecto sea tramitado y aprobado en el Parlamento Vasco, junto a la puesta en marcha del IMV y la previsible asunción de las competencias plenas para su gestión por parte de las administraciones vascas, va a suponer un cambio relevante de escenario y requiere una reformulación de las metas y actuaciones vinculadas.

**b) Elaboración de la Ley del Sistema Vasco de Empleo y proceso de mejora de Lanbide.**

El Departamento de Trabajo y Empleo ha iniciado los trabajos para la elaboración de la Ley del Sistema Vasco de Empleo, que tendrá un impacto relevante sobre las políticas de inclusión laboral orientadas a las personas con mayores dificultades de empleabilidad. La futura Ley del Sistema Vasco de Empleo pretende: a) ordenar las estructuras e instrumentos para desarrollar las políticas activas de empleo; b) integrar la perspectiva del derecho subjetivo como soporte de las políticas activa de empleo; c) definir los mecanismos de planificación y actuación del Sistema Vasco de Empleo, así como el ecosistema de actores que lo forman y la cartera de servicios que ofrece; d) anclar a Lanbide como elemento nuclear del sistema; y e) definir un modelo de gobernanza, de coordinación y de participación de todos los agentes.

Al mismo tiempo, se ha puesto en marcha el proceso de transformación Lanbide Hobetzen, que aspira a lograr un Servicio Vasco de Empleo capaz de dinamizar el mercado de trabajo.

**c) Otros proyectos y planes específicos**

Junto a los cambios normativos que se han señalado, desde las administraciones vascas se han puesto en marcha –o se prevé hacerlo en breve– otras iniciativas que deberán tenerse en cuenta a la hora de elaborar el V Plan de Inclusión y que se concretan en:

- **Proceso de elaboración del II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV.** La Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco ha activado la elaboración del II Plan Estratégico de Servicios Sociales, a partir de la evaluación del I Plan Estratégico. En relación con los servicios para las personas en situación o riesgo de exclusión, la evaluación señala que “desde el punto de vista del despliegue de servicios en el territorio, tanto de atención primaria como secundaria, y su articulación, es el ámbito de la exclusión el que más trabajo requiere. Se ha de considerar que este ámbito era el menos estructurado, habiéndose avanzado en este período estratégico en plazas y gasto, de forma relevante, así como en clarificar la responsabilidad pública sobre servicios concretos en los que existían dudas y en el aumento hasta el 100% de la financiación pública sobre los servicios que sí lo son”.

La evaluación añade que “es necesario seguir avanzando en el espacio sociolaboral, así como en las políticas y acciones orientadas a la inclusión social desde la coordinación y colaboración entre los distintos departamentos del Gobierno, con las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, para continuar impulsando aspectos

como la colaboración y coordinación entre Lanbide y el SVSS, habiéndose producido avances en la colaboración de Lanbide con los tres niveles de las administraciones públicas vascas que forman parte del SVSS, así como en el desarrollo de proyectos piloto de integración social e inserción laboral con acompañamiento educativo, en particular para las personas jóvenes desempleadas con baja cualificación”. En el capítulo de recomendaciones, se señala que “siendo la red de exclusión la más débil de las cuatro (exclusión, dependencia, desprotección, discapacidad), se ha de seguir avanzando en su consolidación, incidiendo sobre todo en la articulación de la atención, primaria y secundaria, y el despliegue de la red en el territorio, reduciendo el grado de concentración en las tres capitales”.

- **Creación de la Agencia Vasca de Reinserción Social Aukerak y desarrollo del modelo penitenciario vasco.** Tras la asunción por parte del Gobierno Vasco de las competencias relativas a los servicios penitenciarios, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/2021, de 30 de septiembre, de creación de Aukerak, Agencia Vasca de Reinserción Social. El Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales ha hecho público un documento de bases para la implantación del modelo penitenciario en Euskadi que se apoya en tres ejes estratégicos: a) potenciar las penas en medio abierto; b) construir una Red de Reinserción Vasca, y c) orientar el internamiento penitenciario a la reinserción.
  
- **Estrategia Euskarri para la inclusión sociolaboral de menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad.** El Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y EUDEL aprobaron en junio de 2021 la Estrategia Euskarri para la inclusión sociolaboral de menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad.
  
- **Estrategia de Atención Sociosanitaria de Euskadi 2021-2024.** La Estrategia establece cinco grandes áreas de intervención –Gobernanza sociosanitaria, Interoperabilidad sociosanitaria, Prevención sociosanitaria, Atención sociosanitaria e I+D+i Sociosanitaria–; así como una serie de actuaciones relevantes desde la perspectiva del Plan Vasco de Inclusión: por una parte, desplegar la atención primaria sociosanitaria y, por otra, proporcionar una respuesta coordinada a las necesidades que presentan determinados grupos poblacionales en los que confluyen una serie de factores y determinantes sociales que les definen como colectivos diana de la atención sociosanitaria.
  
- **Agenda Urbana de Euskadi, Bultzatu 2050.** Aprobada en 2019 por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Bultzatu 2050 apuesta por un modelo de ciudad propio, sostenible, convivencial, basado en un urbanismo de alta calidad, que garantice las condiciones para el ejercicio del derecho a la ciudad<sup>46</sup> en un contexto de transición económica, social, ambiental y tecnológica. Desde la perspectiva del Plan Vasco de Inclusión, los ejes de intervención más relevantes son: acceso a la vivienda para todos y todas; rehabilitación de edificios y regeneración urbana; entorno y espacios públicos accesibles y de alta calidad; equipamientos básicos; equidad espacial; empleo de calidad; economía local resiliente; economía circular; cobertura universal y accesibilidad al sistema sanitario; atención sanitaria equitativa y de calidad; hábitos de vida y ocio saludables; cohesión social; igualdad intergeneracional y diversidad; educación y formación equitativas e inclusivas y cultura y ocio para todas las personas.

---

<sup>46</sup> El derecho a la ciudad se plantea como el derecho a una vivienda digna, a un barrio saludable dotado de servicios básicos y socialmente valorizado, a la articulación con el conjunto de la ciudad y a la movilidad dentro de ella, al acceso a posibilidades de emprendimiento, empleo y formación, y a la inserción social, la participación y la igualdad política y jurídica de todos los y las habitantes.



## 6.2. Criterios generales para el V Plan

A partir de las conclusiones y aprendizajes extraídos del proceso de evaluación, se señalan a continuación algunos de los posibles criterios generales y principios básicos que podrían orientar la elaboración del V Plan Vasco de Inclusión<sup>47</sup>. En este sentido, a diferencia del siguiente, en este apartado no se alude a aspectos relacionados con el contenido concreto de las actuaciones o los objetivos que se proponen para el Plan, sino, fundamentalmente, se plantean consideraciones con relación a su formato y sus características como herramienta para la planificación de las políticas públicas vascas en materia de inclusión social.

### a) ***Apuesta renovada por la interinstitucionalidad y la multidimensionalidad.***

Tanto el texto del IV Plan como su evaluación ponen de manifiesto las dificultades inherentes a su carácter multidimensional e interdepartamental: por una parte, el riesgo de dispersión y falta de focalización de las actuaciones; por otra, las dificultades para ejercer el liderazgo y dotarle del impulso político que requiere. Pese a ello, tanto el marco normativo vigente como la propia consideración de la exclusión social como un fenómeno multidimensional aconsejan mantener tanto el carácter interinstitucional del Plan como su enfoque multidimensional. Como se explica más adelante, este aspecto no está reñido con la focalización del Plan en unos objetivos y medidas determinadas, y requiere, además dar la mayor prioridad posible a las medidas relacionadas con la co-gobernanza del sistema, la coordinación intersectorial, la gestión del conocimiento y, en definitiva, la articulación interinstitucional de las políticas para la inclusión social.

### b) ***Alineación con otros planes y estrategias.***

El Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión establece que las administraciones públicas vascas promoverán la coordinación entre el Plan Vasco de Inclusión y otros planes interinstitucionales e interdepartamentales con incidencia en los procesos de inclusión social y laboral; en particular, con los planes de empleo, de servicios sociales, de educación, de vivienda, de salud y de atención sociosanitaria.

### c) ***Focalización del Plan en los colectivos o necesidades directamente relacionadas con las situaciones de exclusión social, a partir de una definición rigurosa de la exclusión social.***

La evaluación de los planes de inclusión realizados hasta la fecha ha puesto repetidamente de manifiesto su escasa focalización en unos colectivos, necesidades o dispositivos determinados, y en la tendencia a considerar cualquier dificultad social como susceptible de ser abordada en el marco de un plan de inclusión social. La definición del “perímetro” que debe abordar el Plan Vasco de Inclusión sigue siendo una cuestión esencial, si no se quiere caer en planteamientos excesivamente genéricos, que dificultan no sólo el seguimiento sino la propia efectividad del Plan. Este carácter focalizado no debe impedir, sin embargo, la inclusión de medidas de naturaleza preventiva en el Plan o, como se ha dicho, su naturaleza multidimensional.

---

<sup>47</sup> Para más información, consultar el borrador Documento de Bases para la elaboración del V Plan de Inclusión (diciembre 2021).

d) ***Carácter orientador y, al mismo tiempo, vinculante.***

El Plan debe ser al mismo tiempo, orientador –en la medida en que marque recomendaciones, directrices u orientaciones genéricas– y vinculante –en la medida en que las instituciones se comprometen a desarrollar las acciones previstas–. Tal y como se define en el borrador del Documento de Bases (2021), se prevé que la estrategia se despliegue en tres niveles diferentes –objetivos, compromisos y proyectos tractoros– que buscan, respectivamente, orientar, comprometer y transformar.

e) ***Focalización del Plan en los proyectos o actuaciones con capacidad tractora o transformadora.***

Estrechamente vinculado al punto anterior, los resultados de la evaluación plantean la necesidad de focalizar el Plan, en la mayor medida posible, en proyectos o actuaciones singulares, innovadores, vertebradores e integrales, que tengan una capacidad tractora o transformadora, así como un carácter eminentemente experimental.

f) ***Carácter dinámico.***

La normativa establece que la vigencia del Plan Vasco de Inclusión Social será de cinco años. Sin embargo, resulta necesario dotar al plan del mayor dinamismo posible, en la medida en que ha de ser capaz de reorientarse y reformularse en función de los cambios que se produzcan en las necesidades de la ciudadanía y/o en el alcance de las políticas y actuaciones vinculadas al Plan. Este proceso de actualización continua del Plan se desarrollará en el marco del proceso de seguimiento y evaluación del Plan, con carácter regular.

g) ***Impulso renovado a las actividades de evaluación y seguimiento del Plan, así como a la consolidación de las estructuras para la gobernanza de las políticas de inclusión en Euskadi.***

Al definir el contenido del Plan Vasco de Inclusión, el Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión prevé la creación del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión y señala que el Plan incorporará tanto una definición de los mecanismos de evaluación sistemática y continuada como un apartado dedicado a la investigación e innovación sobre inclusión.

h) ***Memoria y dotación económica específicas.***

De acuerdo en lo establecido en la normativa que regula el sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social, el Plan Vasco de Inclusión irá acompañado de una memoria económica que contendrá las previsiones de coste económico de las intervenciones y actuaciones.

Como complemento a la reflexión en torno a las características básicas que deberían vertebrar el V Plan, resulta de interés retomar las aportaciones realizadas por las entidades, en el marco del proceso de evaluación, en torno a los puntos fuertes y, por el contrario, sobre aquellos aspectos del IV Plan que debieran ser replanteados. Las reflexiones, que se sintetizan en la tabla siguiente, hacen referencia tanto al diseño del Plan, como a su impulso, despliegue y seguimiento.

<b>¿Qué aspectos del Plan habría que reforzar y cuáles debieran ser replanteados?</b>	
<b>Puntos fuertes</b>	<b>Aspectos mejorables</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerte componente participativo para la elaboración del Plan.</li> <li>- Intersectorialidad, transversalidad y multidisciplinariedad.</li> <li>- Abordaje multicausal de la exclusión.</li> <li>- Adecuada definición de ejes, objetivos y metas.</li> </ul>	<b>Diseño y conceptualización</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Catálogo de actuaciones ya previstas.</li> <li>- Excesivo número de acciones y ausencia de proyectos trectores.</li> <li>- Escasa capacidad para concitar compromisos reales.</li> <li>- Falta de asignación presupuestaria propia.</li> <li>- Ausencia de calendarización real.</li> <li>- Enfoque demasiado asistencialista, muy centrado en el empleo y los servicios sociales.</li> <li>- Falta de enfoque preventivo y comunitario.</li> <li>- Necesidad de focalizar en colectivos afectados por la crisis de la COVID-19.</li> <li>- Participación testimonial en el diseño.</li> <li>- Escasa participación del Tercer Sector en el diseño, despliegue y seguimiento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carácter interdepartamental e interinstitucional del Plan.</li> <li>- Alineación con otros planes y sistemas que inciden en los procesos de inclusión.</li> </ul>	<b>Liderazgo -Coordinación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de un liderazgo real que dinamice el Plan.</li> <li>- Dificultades para la implicación real de otros sistemas.</li> <li>- Ausencia de herramientas de coordinación inter-sistemas que den respuesta a casos complejos.</li> <li>- Escasa descentralización y ausencia de enfoque rural.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistematización de los procesos de seguimiento anuales.</li> <li>- Metodología del proceso de evaluación.</li> </ul>	<b>Evaluación/Seguimiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasez de evaluaciones a nivel de servicios y programas.</li> <li>- Incumplimiento de los objetivos cuantitativos previstos.</li> <li>- Evaluación excesivamente centrada en la ejecución: necesidad de mejorar el sistema de valoración sobre el impacto de las políticas de inclusión.</li> </ul>

### 6.3. Prioridades del V Plan: colectivos y actuaciones

En el siguiente apartado se desarrolla una propuesta de prioridades en torno a los colectivos, objetivos y actuaciones que deberían vertebrar el V Plan. Para ello, se han tenido en cuenta tanto los resultados de la evaluación, como la valoración de las entidades y las propuestas planteadas en el borrador del Documento de Bases.

En todo caso, huelga decir que las metas, actuaciones y, fundamentalmente, los proyectos trectores concretos que deben conformar el V Plan se definirán a través del proceso de elaboración del propio Plan, con la participación de las administraciones y entidades implicadas en el ámbito de la inclusión.

#### a) **Impacto de la COVID-19: nuevos colectivos y necesidades**

Como no podía ser de otra manera, existe una gran unanimidad al valorar el impacto de la crisis de la COVID-19 como muy negativo, de modo que las consecuencias son profundas y se prevén duraderas.

En este nuevo escenario, las siguientes necesidades y colectivos requerirían una especial atención:

- Las personas en situación de inestabilidad o precariedad laboral, vinculadas a los sectores laborales más golpeados por la crisis económica;
- Las personas en situación de exclusión residencial;
- Los perfiles de personas que han quedado fuera de todas las prestaciones y servicios puestos en marcha con motivo de la pandemia;
- El colectivo de personas penadas en proceso de reinserción;
- Los jóvenes extranjeros no acompañados que cumpliendo la mayoría de edad dejan de estar tutelados y en centros de protección de menores;
- Las personas sin regularización administrativa;
- Las mujeres víctimas de violencia machista y/o con hijos e hijas a cargo que precisan de apoyos para poder realizar una vida autónoma;
- Las mujeres de origen extranjero con escasa red de apoyo;
- Las personas adultas en situación de desprotección;
- Las personas afectadas por la brecha digital para acceder a servicios públicos, a educación o a un empleo;
- Las personas que trabajan en el ámbito de los cuidados;
- Las personas y unidades convivenciales que quedan fuera del alcance de la Renta de Garantía de Ingresos;
- Las personas en situación de soledad no deseada;
- Los menores en situación de desventaja socioeducativa, agravada por la brecha digital y la inequidad en el acceso a recursos educativos de calidad;
- Las personas jóvenes sin empleo y con dificultades de emancipación;
- Las personas mayores en situación de aislamiento social;
- Las familias monoparentales.
- Las familias numerosas.

#### b) **Objetivos del V Plan**

Tal y como se ha detallado previamente, el borrador del Documento de bases (2021) prevé que la estrategia se despliegue en tres niveles diferentes: objetivos, compromisos y proyectos tractores.

Con relación al primer nivel, el de los objetivos, cabe recordar que se consultó a las entidades en qué medida deberían mantenerse los ejes del IV Plan y, de todos ellos, cuáles resultan, a su entender, más prioritarios. Las entidades consideran que todos los objetivos del IV Plan mantienen su vigencia de cara al nuevo Plan y les otorgan una calificación muy alta

(puntuación superior al 8,3 sobre 10 en todos ellos). Se considera que el nuevo Plan deberían priorizar los siguientes Ejes, por orden, de más a menos prioritarios (puntuación del 0 al 10)<sup>48</sup>:

- Articulación y Coordinación (9).
- Vivienda (9).
- Empleo (8,8).
- Servicios Sociales (8,7).
- Salud (8,7).
- Garantía de Ingresos (8,5).
- Educación (8,3).

En este sentido, parece lógico articular el V Plan de Inclusión en torno a tres ejes básicos:

- Las medidas específicamente relacionadas con las políticas de garantía de ingresos y de inclusión laboral, que constituyen el núcleo del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social, de acuerdo con el Anteproyecto de Ley de Garantía de Ingresos e inclusión
- Las medidas sectoriales a desarrollar en el ámbito de los servicios sociales, la salud, la vivienda, la educación u otros<sup>49</sup>, a partir de las actuaciones ya incluidas en la planificación de esos sectores e incorporando los objetivos y prioridades que se establezcan en el 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.

### c) Actuaciones y proyectos tractores

A modo orientativo, se recogen en este apartado, de forma sintética y a partir fundamentalmente de los resultados del proceso de evaluación y del borrador del Documento de Bases, los retos y actuaciones concretas que podrían incorporarse al V Plan, en cada uno de los objetivos establecidos.

Cabe recalcar que algunas de las actuaciones citadas corresponden, a su vez, a las intervenciones considerados como referentes o tractoras en el seno de cada una de las entidades informantes. Se prevé que estos proyectos tractores tendrán un carácter innovador, integral, singular y vertebrador y resultarán, por tanto, esenciales en la consecución de la mejora de las situaciones de exclusión e inclusión en cuanto que aspiran a tener un carácter transformador a largo plazo. Sin embargo, no se ha considerado que se deban destacar en este documento, en la medida en que deben ser definidos y destacados por las propias entidades adheridas al Plan.

---

<sup>48</sup> Se observa una coincidencia inversa entre la percepción sobre el desarrollo de un eje y la necesidad de priorizarlo por parte de las entidades, de modo que aquellas áreas que se consideran más prioritarias son aquellas que según las entidades han tenido un menor despliegue –por ejemplo, Vivienda–. Y a la inversa, aquellos ejes considerados más activos –por ejemplo, Garantía de Ingresos–, se valoran como menos prioritarios.

<sup>49</sup> Algunas entidades mencionan en este sentido la conveniencia de implicar al sistema de Justicia.

**Tabla 25. Actuaciones prioritarias de cara al V Plan**

<b>Garantía de ingresos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar la capacidad protectora del sistema vasco de garantía de ingresos para reducir las situaciones de pobreza severa y las desigualdades y mejorar la cobertura de necesidades básicas de personas y familias que se quedan fuera del Sistema de Garantía de Ingresos.</li> <li>- Culminar el desarrollo del sistema vasco de garantía de ingresos mediante la asunción por parte del Gobierno Vasco de las competencias de gestión del Ingreso Mínimo Vital.</li> <li>- Profundizar en la aplicación del enfoque familiar y amigable con la infancia de la política vasca de garantía de ingresos, multiplicando, específicamente, su capacidad para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social.</li> <li>- Normalizar, simplificar y agilizar la gestión de las prestaciones económicas –tanto desde el punto de vista de las personas usuarias como de la propia administración gestora–, así como clarificar los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias.</li> <li>- Ofrecer a las personas en situación o riesgo de exclusión social servicios y programas eficaces para su inclusión social y laboral, fundamentalmente mediante el trabajo coordinado de los Servicios Sociales y de Empleo.</li> <li>- Impulsar una gestión eficaz de las Ayudas de Emergencia Social (AES) y su capacidad para hacer frente a las situaciones de emergencia de la población en situación de vulnerabilidad.</li> <li>- Avanzar en la coordinación e integración de las prestaciones económicas del sistema vasco de garantía de ingresos y las herramientas tributarias aplicadas en el marco del IRPF.</li> <li>- Definir, en el marco del sistema vasco de garantía de ingresos, un sistema de estímulos y bonificación del empleo que evite la trampa de la pobreza y proteja a los trabajadores de bajos salarios, evitando la pobreza laboral.</li> </ul>
<b>Empleo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regular y desarrollar el Sistema Vasco de Empleo, de forma que se puedan desarrollar las políticas activas de empleo que Euskadi necesita.</li> <li>- Culminar el proceso de mejora, modernización y transformación de Lanbide.</li> <li>- Desarrollar los dispositivos de activación laboral necesarios para ofrecer a las personas con mayores necesidades de apoyo a la empleabilidad oportunidades de acceso a empleos sostenibles y de calidad (menores y jóvenes migran, personas con discapacidad o desempleadas de larga duración, entre otros).</li> <li>- Prevenir y abordar la problemática de la pobreza en el empleo y reducir la incidencia de los factores asociados a la precariedad laboral.</li> <li>- Diseño de experiencias innovadoras y proyectos singulares de inserción sociolaboral.</li> <li>- Desarrollo de proyectos piloto orientados a facilitar apoyos complementarios a la inclusión laboral (conciliación, transporte, ayudas económicas...).</li> <li>- Prevenir y reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres y favorecer la autonomía económica de las mujeres promoviendo su incorporación a empleos de calidad.</li> <li>- Generar oportunidades sostenibles de inclusión laboral en el marco de la economía social y el autoempleo con especial atención a sectores de oportunidad (comercio, empleo blanco y empleo verde), así como a través de la contratación pública sostenible y responsable y a través del empleo público.</li> <li>- Luchar contra el fraude laboral mediante el refuerzo de la Inspección de Trabajo.</li> </ul>

<b>Servicios Sociales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poner en marcha una estrategia integral para garantizar la atención a las personas en riesgo de exclusión que requieren de apoyos estables, desde el ámbito de la intervención e inclusión social.</li> <li>- Avanzar en el despliegue de la red de servicios sociales en cada Territorio de manera integrada y coherente con los diversos itinerarios de inclusión.</li> <li>- Poner en marcha un programa integral para ordenar, mejorar y garantizar los apoyos para la inclusión, mediante los convenios de inclusión y la asignación de profesional de referencia, en función de las necesidades específicas de complementación entre la política de garantía de ingresos y otras (servicios sociales, sociolaborales, socio-sanitarios...).</li> <li>- Reforzar las actuaciones de prevención y abordaje de las personas sin hogar, de la pobreza energética, y de otras situaciones de pobreza que afectan a personas especialmente vulnerables (mayores, jóvenes, menores, personas con discapacidad...) con especial atención a quienes afrontan situaciones de discriminación múltiple, no se adaptan a la red "tradicional" de atención y/o carecen de red de apoyo social (soledad no deseada...).</li> <li>- Impulsar un programa de garantía infantil, como elemento clave de una estrategia global contra la pobreza infantil, en línea con las recomendaciones de la Unión Europea.</li> <li>- Definir alternativas para descentralizar la red de atención, desde la colaboración entre Ayuntamientos y con la Diputación respectiva, en municipios de mediano y pequeño tamaño, a través de fórmulas adecuadas a las necesidades y recursos de cada territorio: encomiendas de gestión, constitución de consorcios, mancomunidades o cuadrillas, etc.</li> <li>- Elaborar un plan de infraestructuras asistenciales polivalentes que dé respuesta a las necesidades de acogida que plantean las diferentes realidades migratorias</li> <li>- Impulsar la colaboración interinstitucional para garantizar a las niñas y los niños migrantes solos la protección debida, de modo que puedan realizar itinerarios de integración social, así como combatir la desprotección en su tránsito a la edad adulta.</li> <li>- Poner en marcha la ventanilla única que permita la gestión integrada de expedientes para la atención y protección de víctimas de la violencia machista que permita la adopción de programas de acción personalizados. Iniciativa</li> <li>- Reforzar el programa de ayudas económicas para las víctimas y sus hijos e hijas y programas de inserción sociolaboral que facilite iniciar una nueva vida libre de violencia.</li> <li>- Realizar una reflexión y un planteamiento compartido sobre la extensión de las prestaciones económicas (PECEF, PEAP, por un lado, y la PEVS y algunas ayudas económicas que se están articulando en el ámbito de la exclusión, por otro), así como de otros servicios como el SAD y el enfoque de vida independiente en este ámbito.</li> </ul>
<b>Salud</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar la prevención y la adquisición o mantenimiento de hábitos saludables entre la población en situación o riesgo de exclusión social.</li> <li>- Garantizar el acceso a los servicios de salud a las personas en situación o riesgo de exclusión y desarrollar actuaciones específicas de acompañamiento dirigidas a grupos de personas con niveles de salud más bajos para reducir desigualdades en la atención sanitaria, poniendo especial atención a las personas mayores, personas con discapacidad, personas inmigrantes, personas con enfermedades mentales o personas privadas de libertad.</li> </ul>

- Reducir las desigualdades sociales y de género en salud en la población de la CAPV, mejorando la situación de los grupos más desfavorecidos.
- Orientar el proceso asistencial hacia el ámbito comunitario en los trastornos mentales graves prolongados y abordar la salud mental en los grupos más vulnerables y su impacto en los procesos de inclusión y exclusión.
- Promover y desarrollar herramientas para la monitorización e investigación sobre desigualdades en salud.
- Impulsar la promoción de la salud y la adquisición de habilidades que ayuden a reducir la demanda de sustancias y llevar una vida libre de adicciones, así como minimizar los riesgos y daños derivados de las adicciones a través de la red sanitaria y de servicios sociales de Euskadi.

### **Vivienda**

- Realizar una reflexión conjunta entre Servicios Sociales y Vivienda, respecto a los servicios y prestaciones en los dos ámbitos, delimitándolos suficientemente e identificando criterios o principios compartidos, intereses comunes y áreas de colaboración en relación con la inclusión social.
- Desplegar e implementar la Agenda Urbana de Euskadi Bultzatu 2050, desarrollando un sistema de gobernanza multinivel en torno a la puesta en marcha del Foro Bultzatu 2050. Intervención de carácter transversal en los barrios piloto vulnerables, mediante Regeneración Urbana Integral y según el Inventario de Vulnerabilidad Urbana, para lograr hogares y barrios más saludables e inclusivos.
- Proceder al desarrollo reglamentario del Derecho Subjetivo a la vivienda garantizando una transición y una gestión ordenada de la actual prestación complementaria de vivienda accesoria de la RGI a la prestación económica de vivienda prevista en la Ley de Vivienda. Todo ello, a través de los acuerdos y dotaciones que resulten adecuados para ello.
- Impulsar la promoción de nueva vivienda pública, alojamientos dotacionales y Cesión de viviendas a otras administraciones y entidades del Tercer Sector para programas destinados a colectivos con necesidades especiales.
- Desarrollar el marco normativo de la vivienda deshabitada. Promover la captación de viviendas vacías en el mercado para destinarlas al alquiler social, reforzando el programa Bizigune y el programa ASAP de alquiler seguro a precio razonable. Desarrollar acciones de fomento del alquiler protegido, incentivando su promoción y la movilización de viviendas privadas para tal fin.
- Desarrollar planes y programas para la conversión de locales y lonjas vacías en viviendas, en estrecha colaboración con los ayuntamientos.
- Reforzar el sistema de ayudas al pago de la vivienda y ampliar el parque de viviendas de alquiler social.
- Articular, en colaboración con las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, medidas fiscales para reducir el parque vacante e incentivar su puesta en oferta de alquiler.
- Mejorar los procedimientos de adjudicación y los requisitos de acceso a las viviendas para favorecer a los colectivos de diverso perfil social, especialmente jóvenes, personas mayores, familias monoparentales con hijos e hijas y víctimas de violencia de género, evitando, en todo caso, la generación de guetos.
- Impulsar la gestión avanzada e integral de parque público de vivienda con criterios de eficiencia energética y digitalización incluyendo la estrategia para combatir la pobreza energética, todo ello mediante la creación de un gestor energético propio para el parque público de vivienda. Programas de formación y acompañamiento para hacer frente a la pobreza energética.



- Apoyar a personas vulnerables que deben hacer frente a procedimientos de desahucio de su vivienda habitual.
- Mejorar la eficiencia en la gestión del parque de viviendas protegidas, extendiendo el programa de intervención comunitaria de Alokabide y potenciando la colaboración con el tercer sector social.
- Poner en marcha alternativas innovadoras para el acceso a la vivienda mediante el desarrollo del “*cohousing*”, cooperativas en cesión de uso y figuras intermedias entre compra y alquiler y fomentar la colaboración con la iniciativa privada y los ayuntamientos para promover fórmulas de convivencia intergeneracional en los mismos edificios y barrios.

### **Educación**

- Potenciar un servicio educativo equitativo y de calidad, desde el reconocimiento del carácter esencial de la Escuela Pública Vasca.
- Avanzar en la escolarización temprana de 0 a 2 años haciendo hincapié en la de hijos e hijas de familias procedentes de entornos sociales desfavorecidos. Colaboración con entidades que asisten a colectivos desfavorecidos para favorecer la matriculación por medio del tramo de la cuota 0.
- Incentivar la cohesión social ante la diversidad y la interculturalidad, priorizando los centros de entornos más desfavorecidos con alto porcentaje de alumnado extranjero. Garantizar distribución homogénea de distintos capitales sociales en los centros.
- Promover el trabajo en red para garantizar la igualdad de oportunidades para el aprendizaje, remover cualquier tipo de desequilibrio o desigualdad en el acceso a la educación mediante la colaboración sociosanitario-educativa.
- Reforzar los programas de atención temprana a las dificultades de los niños y niñas, mejorando el protocolo existente y la gestión de su aplicación.
- Reforzar los programas complementarios y de refuerzo, así como los programas territoriales de erradicación del absentismo y la desescolarización.
- Actualizar el mapa escolar para garantizar el acceso al sistema educativo de forma equilibrada, equitativa y transparente.
- Impulsar un Plan para la mejora de los resultados en base al sistema de indicadores educativos vascos, incorporando iniciativas formativas vinculadas a las áreas de mejora detectadas.
- Reforzar la educación en valores para una convivencia positiva que favorezca la coeducación y la prevención y erradicación del acoso escolar.
- Impulsar el aprendizaje permanente a través de la Formación Profesional mediante una oferta de enseñanzas más flexible, integrada y accesible para todos y todas
- Apostar por una formación profesional alineada con los objetivos de desarrollo sostenible e inclusiva. Diseño de un modelo de Formación Profesional Básica y de Grado Medio que dé respuesta a las necesidades del alumnado con necesidades de apoyo, especialmente personas con discapacidad intelectual.

### **Articulación y Coordinación**

- Desarrollar planes específicos de actuación en comarcas y municipios desfavorecidos y fomentar el trabajo en red a nivel territorial. Reforzar las actuaciones a nivel rural, donde hay menos recursos para las personas más vulnerables y mayor dificultad para desplazarse a otras zonas con más recursos.
- Impulsar medidas con enfoque preventivo y perspectiva comunitaria. Refuerzo del modelo comunitario de atención en las entidades del TSAS.

- Generar herramientas de coordinación intersistemas y actuaciones integradas entre servicios sociales – vivienda – empleo – salud – educación, especialmente en la atención a casos complejos.
- Impulsar actuaciones que garanticen la legitimidad social del sistema vasco de inclusión social, mediante el énfasis en medidas de sensibilización social.
- Generar un marco común de intervención en el ámbito de la inclusión social que articule la práctica profesional en torno a los principios de atención centrada en la persona, individualización, activación inclusiva y calidad de vida.
- Desarrollar el Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión.
- Fomentar la cultura de la evaluación en los programas, servicios y centros del ámbito de la inclusión.
- Desarrollar un sistema de indicadores que verdaderamente permite sistematizar la información sobre qué actuaciones se están realizando, qué recursos se movilizan y, en la medida de lo posible, con qué resultados.
- Impulsar y dinamizar el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión como foro de dinamización e impulso del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e inclusión social. Impulsar el funcionamiento del Consejo Vasco para la Inclusión.

#### **Justicia**

- Desarrollar las competencias asumidas respecto a la gestión de la política penitenciaria y reinserción de las personas presas, mediante, entre otras herramientas, el despliegue de Aukerak Agencia Vasca de Reinserción Social
- Incorporar medidas que garanticen el acceso al sistema de justicia en igualdad de condiciones.

#### **Ocio y Participación**

- Desarrollar iniciativas que fomenten la presencia a nivel comunitario, las relaciones sociales, el estímulo de roles valorados, el desarrollo de competencias personales, la autodeterminación y los entornos relacionales inclusivos, incluyendo el impulso al modelo de vida independiente.
- Desarrollar de programas de actividades para menores y jóvenes en barrios vulnerables.
- Garantizar la E-inclusión, ciudadanía activa y acceso a la información; abordaje de la brecha digital mediante programas específicos de formación, acompañamiento.