





EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

LAN ETA ENPLEGU  
SAILA  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO  
Y EMPLEO

# V PLAN VASCO DE INCLUSIÓN 2022-2026



# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
1.1. Antecedentes	4
1.2. Metodología y estructura	5
<b>2. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES Y DETERMINACIÓN DE LOS RETOS PRIORITARIOS</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Evolución de las problemáticas y necesidades sociales vinculadas a los procesos de inclusión y exclusión social</b>	<b>8</b>
2.1.1. Evolución de las situaciones de exclusión social	8
2.1.2. Evolución de las situaciones vinculadas a la pobreza y la desigualdad	10
2.1.3. Evolución de las problemáticas vinculadas al mercado de trabajo	15
2.1.4. Evolución de las problemáticas vinculadas a la vivienda y a la exclusión residencial	23
2.1.5. Evolución de las problemáticas vinculadas a la salud	28
2.1.6. Evolución de las problemáticas vinculadas a la educación	33
2.1.7. Evolución de las problemáticas vinculadas a la participación política, el aislamiento social y las relaciones personales	37
2.1.8. La situación de los grupos en situación de mayor riesgo: infancia y juventud, mujeres, personas inmigrantes y personas con discapacidad	39
2.1.9. Otros elementos: cambios en la composición demográfica de la sociedad vasca, crisis energética y crecimiento de la inflación	41
2.1.10. Previsiones macroeconómicas	44
<b>2.2. Las políticas vascas para la prevención y el abordaje de la exclusión entre 2017 y 2022</b>	<b>45</b>
2.2.1. Introducción	45
2.2.2. Políticas de garantía de ingresos	45
2.2.3. Políticas de empleo e inserción laboral	50
2.2.4. Políticas de servicios sociales	55
2.2.5. Políticas de urbanismo, vivienda, prevención de la exclusión residencial y acceso a suministros básicos	59
2.2.6. Políticas de salud	64
2.2.7. Políticas de educación y formación permanente de personas adultas	67
2.2.8. Políticas penitenciarias y de justicia	70
2.2.9. Políticas de igualdad de género	71
2.2.10. Políticas de transporte y contingencia energética	73
2.2.11. Políticas para la articulación del sistema de garantía de ingresos e inclusión	74
<b>3. MARCO ESTRATÉGICO</b>	<b>77</b>
3.1. Marco conceptual y principios rectores	77
3.2. Criterios básicos seguidos para el diseño del V Plan Vasco de Inclusión	79
3.3. Alineación con otros planes y estrategias	83
3.4. Retos prioritarios y resultados esperados	85
3.4.1. Introducción	85
3.4.2. Retos prioritarios	85
3.4.3. Resultados esperados	89
3.5. Ejes y objetivos estratégicos	91
3.6. Orientaciones y recomendaciones	93
<b>4. RECURSOS ECONÓMICOS</b>	<b>102</b>
<b>5. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y GOBERNANZA</b>	<b>103</b>
5.1. Aprobación del marco estratégico y desarrollo de los planes operativos	103
5.2. Evaluación, seguimiento y gobernanza	104
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>111</b>



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. ANTECEDENTES

El artículo 79 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social establece que las administraciones públicas vascas deberán planificar de forma ordenada y coordinada los objetivos y los instrumentos necesarios para alcanzarlos en el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión al objeto de determinar ejes de actuación prioritarios comunes y de promover niveles de protección homogéneos en el conjunto del territorio autonómico. Esa planificación se materializa, en el ámbito autonómico, a través del Plan Vasco para la Inclusión Social, debiendo garantizarse en su elaboración la participación directa de todas las administraciones públicas vascas, así como la de otras entidades públicas y privadas que intervengan en el sector.

De acuerdo al artículo 81 de esa Ley, el Plan Vasco para la Inclusión recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en situación de exclusión. Tendrá carácter quinquenal. El mismo artículo añade que la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social elaborará la propuesta del plan, y su aprobación corresponderá al Gobierno Vasco previo informe preceptivo del Consejo Vasco para la Inclusión Social, debiendo, una vez aprobado, ser objeto de una comunicación del Ejecutivo autonómico al Parlamento Vasco para su debate. El Plan Vasco para la Inclusión obedecerá a las siguientes características:

- Apoyarse en un diagnóstico de las necesidades de inclusión social y laboral y en un pronóstico de su evolución.
- Definir los objetivos, los ejes estratégicos y las acciones en el marco de cada uno de ellos, estableciendo los plazos para su desarrollo y consecución y las entidades u órganos competentes para ello.
- Establecer los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan.

Irán acompañados de la correspondiente memoria económica que definirá las previsiones de coste económico que deberán ser modificadas anualmente en función de la evaluación sistemática de sus objetivos y del seguimiento de su aplicación

En cumplimiento de esas disposiciones, se han realizado hasta la fecha cuatro planes de inclusión social en Euskadi:

- Plan Vasco de Inserción (2003-2005)
- II Plan Interinstitucional de Inclusión Social (2007-2009)
- III Plan Vasco de Inclusión Activa (2012-2016)
- IV Plan Vasco de Inclusión (2017-2021)

Con relación a los planes anteriores, el IV Plan Vasco de Inclusión introdujo una serie de mejoras en el seguimiento y la evaluación de las actuaciones contempladas en el Plan, mediante la realización de informes anuales de seguimiento y la realización una evaluación final en 2022. Las principales conclusiones de esa evaluación señalan que el grado de cumplimiento del IV Plan ha sido muy elevado, en la medida en que el 100% de los objetivos del Plan han sido implantados<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Es decir, se activaron más del 60% de las metas de cada Objetivo.

<sup>2</sup> Por último, a nivel de actuaciones, el más específico, los datos muestran que el 45,9% de actuaciones tuvo un alto grado de desarrollo, el 41,2% un nivel de ejecución más bajo y el 12,8% no se activaron.

En cuanto a los ámbitos de intervención, destacan por su alto grado de ejecución<sup>3</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 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%).

Además del proceso de evaluación, en el que participaron todas las entidades públicas responsables de la ejecución del Plan, así como las entidades del Tercer Sector que trabajan en este ámbito, en noviembre de 2021 se presentó por parte del Departamento de Trabajo y Empleo un *Documento de Bases para la elaboración del V Plan Vasco de Inclusión*, con el que se pretendía fijar los criterios básicos para la elaboración del V Plan Vasco de Inclusión, tanto en lo que se refiere a la determinación de sus prioridades como de su formato, estructura y procedimiento de elaboración. Durante el mes de enero, las entidades que conforman la Comisión Interinstitucional para la Inclusión y el Consejo Vasco de Inclusión Social aportaron sus comentarios y alegaciones a ese documento.

## 1.2. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

Teniendo en cuenta las conclusiones de la evaluación realizada, y como se explica posteriormente, una de las principales características de este Plan es su articulación en dos planos o niveles:

- De un lado, un Marco Estratégico que tiene como finalidad recoger de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión. Se trata, en ese sentido, de establecer los retos, objetivos y orientaciones comunes que deben tenerse en cuenta por parte del conjunto de las instituciones vascas a la hora de planificar y diseñar sus políticas sectoriales de empleo, servicios sociales, garantía de ingresos, vivienda, salud o educación, de cara a prevenir los procesos y situaciones de exclusión social. Este Marco Estratégico se concreta, fundamentalmente, en la definición de los retos, los objetivos, las orientaciones generales y los resultados esperados del Plan, tal y como se recogen en los apartados siguientes, con una vigencia temporal de medio y largo plazo. Más concretamente, la vigencia de este Marco Estratégico se extiende hasta 2026.

Este documento recoge la definición de ese Marco Estratégico, así como el diagnóstico del que parte el Plan.

- De otro lado, una serie de planes operativos específicos –que, en principio, tendrán carácter bienal– y que recogerán los compromisos y proyectos tractores concretos que las entidades vinculadas al Plan se comprometan a desarrollar en cada periodo. En ese sentido, se elaborarán dos Planes Operativos específicos –uno para el periodo 2023/2024 y otro para el periodo 2025/2026–, mediante los cuales se determinarán las actuaciones concretas que las diferentes administraciones públicas se comprometen a realizar para la materialización de las orientaciones y/o la consecución de los objetivos recogidos en el Marco Estratégico.

El primero de estos planes se elaborará tras la aprobación por parte del Gobierno Vasco de este Marco Estratégico, e incluirá:

- o Listado de las actuaciones y compromisos asumidos por cada una de las entidades vinculadas al Plan, articuladas por ejes y objetivos.
- o Listado de los proyectos tractores que se desarrollarán, en el marco del Plan, por parte de las administraciones públicas vascas concernidas por el Plan Vasco de Inclusión. De acuerdo al marco normativo vigente, las administraciones públicas concernidas por el Plan son, al menos, aquellas que tienen competencias en materia de empleo, garantía de ingresos, servicios sociales, vivienda, salud, justicia y educación.

---

<sup>3</sup> Entendiendo como activadas tanto las consideradas implantadas como las iniciadas, en función del nivel de ejecución alcanzado.



- El Plan operativo también podrá incluir proyectos tractores promovidos directamente por las entidades del Tercer Sector.
- Fichas descriptivas de cada uno de esos proyectos, con indicación de sus objetivos, indicadores, población beneficiaria, resultados esperados, y presupuesto previsto.
- Memoria económica, a partir de la cuantificación del presupuesto asociado a cada uno de esos proyectos tractores.

Esta estructura implica un cambio de calado respecto a la articulación de los planes realizados hasta la fecha y tiene por objeto:

- dotar de mayor flexibilidad y dinamismo al Plan –puesto que no todas las actuaciones tienen que estar determinados desde el inicio–; y
- combinar el carácter orientador y estratégico del Plan –establecido en la Ley– con la determinación de proyectos y actuaciones concretas, impulsando especialmente los proyectos singulares de carácter transformador. El ciclo de planificación de esos proyectos debe ser, necesariamente, inferior al periodo de vigencia del Plan, que tiene carácter quinquenal.

La estructura del documento es la siguiente:

- Tras este primer apartado introductorio, el segundo apartado recoge el diagnóstico de necesidades y determina los retos prioritarios a los que debe dar respuesta el Plan. Para ello, se recogen en primer lugar los datos disponibles respecto a la evolución de las problemáticas y necesidades sociales vinculados a los procesos de inclusión y exclusión social. A partir del análisis de las diversas fuentes disponibles, se recogen los datos referidos a la situación de la población vasca en lo que se refiere a las situaciones de pobreza y exclusión social, acceso mercado de trabajo, salud, vivienda y educación. Se recogen también los datos disponibles en relación a la participación política, el aislamiento social y las relaciones personales, especialmente en lo que se refiere a las personas en situación de exclusión, y se analiza la situación de determinados grupos de población (las personas inmigrantes, las mujeres o las personas con discapacidad), que registran habitualmente problemáticas específicas en lo que se refiere a las situaciones de pobreza y exclusión. También se recogen las previsiones macroeconómicas disponibles en el momento de la realización del Plan.

Este apartado también recoge un análisis detallado y exhaustivo de las políticas que vienen desarrollándose en la CAPV con relación a los ámbitos que inciden en los procesos de inclusión y exclusión social: la garantía de ingresos, el empleo, la salud, la vivienda, la justicia, la educación y los servicios sociales. El objetivo de este apartado es, tanto describir las magnitudes básicas de cada uno de esos sistemas, en lo que tiene que ver con la prevención de la pobreza y la exclusión, como detallar los avances y orientaciones que se vienen desarrollando en los últimos años en Euskadi en cada uno de esos ámbitos.

- El siguiente capítulo recoge los elementos sustanciales del Plan: marco conceptual y principios rectores, criterios básicos seguidos para su diseño, retos prioritarios y resultados esperados, ejes y objetivos estratégicos y, finalmente, orientaciones y recomendaciones.
- El apartado siguiente recoge una estimación de los recursos económicos que se destinarán a las principales actuaciones vinculadas a las políticas de inclusión en Euskadi durante el periodo de vigencia del Plan.
- El último apartado recoge los elementos relacionados con la gobernanza y la evaluación del Plan, así como el proceso de trabajo a seguir para la elaboración del Primer Plan Operativo.

Desde el punto de vista metodológico, y en lo que se refiere al proceso de participación realizado, este documento ha sido elaborado por la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social y se basa, inicialmente, en el documento de bases elaborado en diciembre de 2021 y en las aportaciones realizadas al mismo. A partir de aquel



documento, en julio de 2022 se elaboró por parte de la Dirección de Trabajo e Inclusión un primer borrador que fue remitido a todas las entidades que forman parte de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión, la Mesa de Diálogo Civil y el Consejo Vasco de Inclusión Social. Se remitió además a esas entidades un cuestionario para recoger las propuestas de cambios y de correcciones, recogiéndose aportaciones de las siguientes entidades:

- Caritas Euskadi
- CCOO
- Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia
- Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Álava
- Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa
- Departamento de Salud del Gobierno Vasco
- Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda del Gobierno Vasco
- Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco
- Viceconsejería de Industria del Gobierno Vasco
- Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental del Gobierno Vasco
- EAPN
- EHLABE
- ELKARTU
- EUDEL - Euskadiko Udalen Elkartea-Asociación de Municipios Vascos
- FEDEAFES
- FEVAS / Plena Inclusión
- GIZATEA
- HIREKIN
- LARES Euskadi
- ONCE
- SARTU

Esas aportaciones fueron analizadas y debatidas por la Comisión Interinstitucional para la Inclusión durante septiembre de 2022 y, en su caso, incorporadas al texto.



## 2. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES Y DETERMINACIÓN DE LOS RETOS PRIORITARIOS

### 2.1. EVOLUCIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS Y NECESIDADES SOCIALES VINCULADAS A LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

#### 2.1.1. Evolución de las situaciones de exclusión

La prevalencia de las situaciones de exclusión social y/o de los factores de riesgo relacionados con esas situaciones pueden analizarse en el entorno de la CAE, al menos, de dos formas o desde dos perspectivas:

- la primera se vincula a las categorías diagnósticas que contempla el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social (IVES) establecido en el ámbito de los Servicios Sociales y regulado mediante el Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social. El objetivo de esta herramienta es el de valorar la existencia de posibles situaciones de exclusión social o de riesgo de exclusión social de cara a determinar, en su caso, el acceso a alguno de los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales orientados al abordaje de esas situaciones.
- la segunda recoge una perspectiva de carácter sociológico y se basa en el marco de análisis de la Fundación FOESSA<sup>4</sup>, que viene desarrollando desde 2007 un amplio trabajo para la cuantificación y caracterización de las situaciones de exclusión social en el conjunto de España, a partir del trabajo de un amplio grupo de académicos y especialistas en la materia (Fundación FOESSA, 2022). Frente a la perspectiva individual y diagnóstica del IVES, la herramienta de FOESSA se basa en una encuesta domiciliaria realizada sobre una muestra representativa de hogares (que no tiene por tanto en cuenta a las personas que residen en alojamientos colectivos o que carecen de hogar) y se basa en la consideración de tres ejes, ocho dimensiones y 37 indicadores concretos para el análisis de las situaciones de exclusión e integración<sup>5</sup>.

Aunque ambas herramientas coinciden en diversos aspectos –la graduación de las situaciones de exclusión en función de su gravedad, el carácter multidimensional de la exclusión o las dimensiones contempladas, por ejemplo– se trata de herramientas diferentes, aplicadas en entornos y con finalidades muy distintas y que arrojan resultados difícilmente comparables.

Los datos que se recogen a continuación se centran en la segunda de las perspectivas señaladas, por dos razones básicas: la primera se refiere a la disponibilidad de los datos, en la medida en que no existe, de momento, un acceso unificado a los resultados que se derivan de las valoraciones de la exclusión social realizadas mediante el IVES<sup>6</sup>. La segunda se refiere a la mayor adecuación, desde el punto de vista de la planificación del conjunto de las políticas públicas en materia de inclusión social, de los datos poblacionales que se derivan del enfoque sociológico o muestral, puesto que permite analizar la extensión de las situaciones de exclusión social entre el conjunto de la ciudadanía, analizar cuáles son los ejes y dimensiones de la exclusión más prevalentes y, finalmente, determinar qué colectivos o perfiles poblacionales están más afectados por esas situaciones de exclusión. Cabe añadir que el

<sup>4</sup> Para la elaboración de este diagnóstico, se han utilizado siempre que ha sido posible las fuentes estadísticas oficiales disponibles para cada ámbito concreto (pobreza, desigualdad, salud, empleo, vivienda, etc.). Sin embargo, no hay estadísticas oficiales en Euskadi sobre el fenómeno de la exclusión social, por lo que, con relación a este fenómeno, se ha recurrido a las estadísticas realizadas por la Fundación FOESSA.

<sup>5</sup> La metodología de la EINSFOESSA diferencia tres grandes ejes de exclusión: el económico, el político y de ciudadanía, y el social y relacional. En el eje económico se tienen en cuenta las dimensiones relacionadas con el empleo y el consumo, de tal forma que, por una parte, se examinan los procesos que excluyen a los hogares y a sus miembros de una relación laboral normalizada y, por otra, la suficiencia y/o calidad de los ingresos económicos para la participación en la sociedad, así como las situaciones de privación de bienes considerados básicos. El segundo de los ejes, el eje político y de ciudadanía, hace referencia a la exclusión de la participación política, de la educación, de la vivienda y de la salud. En la dimensión de la participación política se considera el derecho a elegir a los representantes políticos y a ser elegidos, así como la capacidad efectiva de participación política y ciudadana; mientras que en las dimensiones relacionadas con la ciudadanía, se contempla el acceso en condiciones similares al conjunto de la población a la educación, la vivienda y la salud. Por último, el eje relacional de la exclusión social hace referencia fundamentalmente a las situaciones de conflicto y aislamiento social, que incluyen por una parte las relaciones sociales adversas y otras situaciones de conflictividad social y/o familiar y, por otra, la ausencia de lazos y apoyos sociales.

<sup>6</sup> Las Diputaciones Forales, en cualquier caso, están avanzando en la sistematización, análisis y publicación de los datos que se derivan de esas valoraciones.





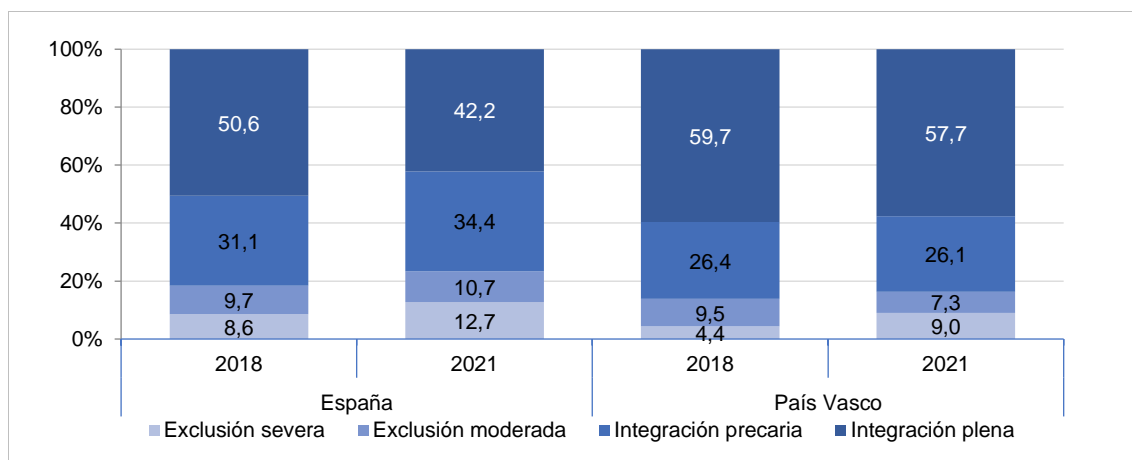
uso de los datos del IVES permitiría, en todo caso, planificar el despliegue de una parte de los servicios y prestaciones contemplados en el Decreto de Cartera de Servicios Sociales, y no el conjunto de las políticas públicas en materia de inclusión.

Se recogen a continuación las principales conclusiones que se derivan, para la CAE, de la Encuesta sobre Necesidades Sociales e Integración Social 2021 de la Fundación FOESSA (Fundación FOESSA, 2022).

En 2021, el 57,7% de la población vasca se encuentra en una situación de integración plena, el 26,1% en una situación de integración precaria, el 7,3% en una situación de exclusión moderada y el 9,0% en una situación de exclusión severa. Las personas en situación de exclusión social representan el 16,3% de la población del País Vasco, lo que implica que, aproximadamente, uno de cada seis habitantes de la Comunidad –en torno a 360.000 personas– se encuentra en 2021 en una situación de exclusión moderada o severa.

La mejor situación vasca con relación al conjunto del Estado no oculta sin embargo un aumento 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%). 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, sin reducir de forma clara los niveles generales de integración social, la crisis de la COVID 19 se ha traducido en Euskadi en un incremento relativamente importante de las situaciones de exclusión y, sobre todo, de las situaciones más severas, incluso extremas, de exclusión. De hecho, el porcentaje de población que vive en hogares con una mayor puntuación en el Índice Sintético de Exclusión (ISES) ha pasado en Euskadi del 1,3% al 6,1% entre 2018 y 2021.

Gráfico 1. Niveles de integración social de la población del País Vasco y España 2018-2021



Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2021.

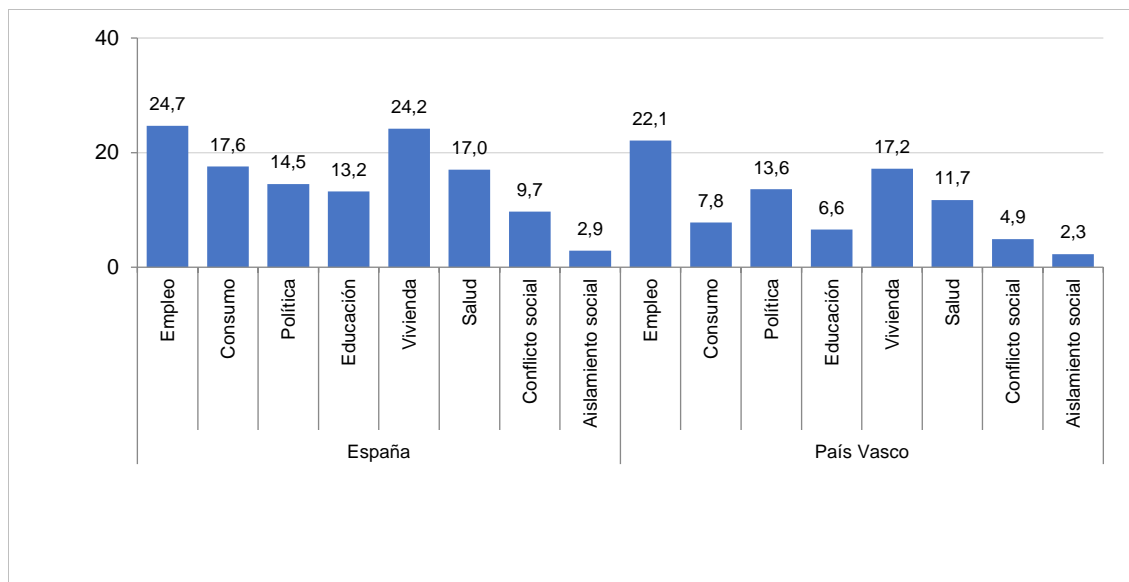
Si se analizan las situaciones de exclusión en cada uno de los ejes previamente señalados, se observa que el 24,4% de la población vasca está afectada por una situación de exclusión en el eje económico, el 31,47% en el eje político y de ciudadanía, y el 7,1% en el eje relacional. De acuerdo al informe de FOESSA, la situación del País Vasco en lo que se refiere a cada uno de estos tres ejes es sustancialmente mejor que la que se observa en el conjunto de España: en lo que se refiere al eje económico, el porcentaje de población afectada es 8,5 puntos porcentuales inferior, en lo que se refiere al eje político y de ciudadanía 12,5 puntos inferior y en lo que se refiere al eje relacional 4,9 puntos inferior.

Como se observa en la tabla siguiente, la dimensión en la que una mayor proporción de la población vasca presenta situaciones de carencia es la relacionada con el empleo (que afecta al 22,1% de la población), seguida de la dimensión de la vivienda (17,2%), la participación política (13,6%) y la salud (11,7%). En relación con el conjunto de España, el porcentaje de población afectada es, en todas las dimensiones analizadas, inferior en el caso del País



Vasco, con diferencias especialmente marcadas en lo que se refiere al conflicto social, la educación y el consumo. Donde en mayor medida convergen la situación vasca y española es en el caso del empleo, con porcentajes de población afectada similares en ambos territorios.

Gráfico 2. Porcentaje de población en España y en el País Vasco afectada por problemas de exclusión social en diversas dimensiones. 2021



Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2021.

Los ejes y dimensiones de la exclusión a los que se viene haciendo referencia se derivan de la situación que las familias y las personas experimentan con relación a 37 indicadores específicos. Al analizar estos indicadores, se observa que los problemas más frecuentes, que afectan a más del 8% de la población, son cinco: 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%). En torno a 200.000 personas, dependiendo del indicador, están afectados por estas situaciones carenciales en 2021. 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.

### 2.1.2. Evolución de las situaciones vinculadas a la pobreza y la desigualdad

Junto a las situaciones de exclusión social, definidas desde una u otra perspectiva, es también necesario tener en cuenta –de cara a la planificación de las políticas de garantía de ingresos e inclusión social–, la evolución de las situaciones de pobreza y desigualdad en la CAE, en la medida en que las dificultades económicas se relacionan directamente con las situaciones de exclusión social<sup>7</sup> y en la medida en que una parte esencial de las políticas de garantía de ingresos e inclusión social se orientan a personas que –estén o no en una situación de exclusión social– se caracterizan básicamente por estar en una situación de pobreza.

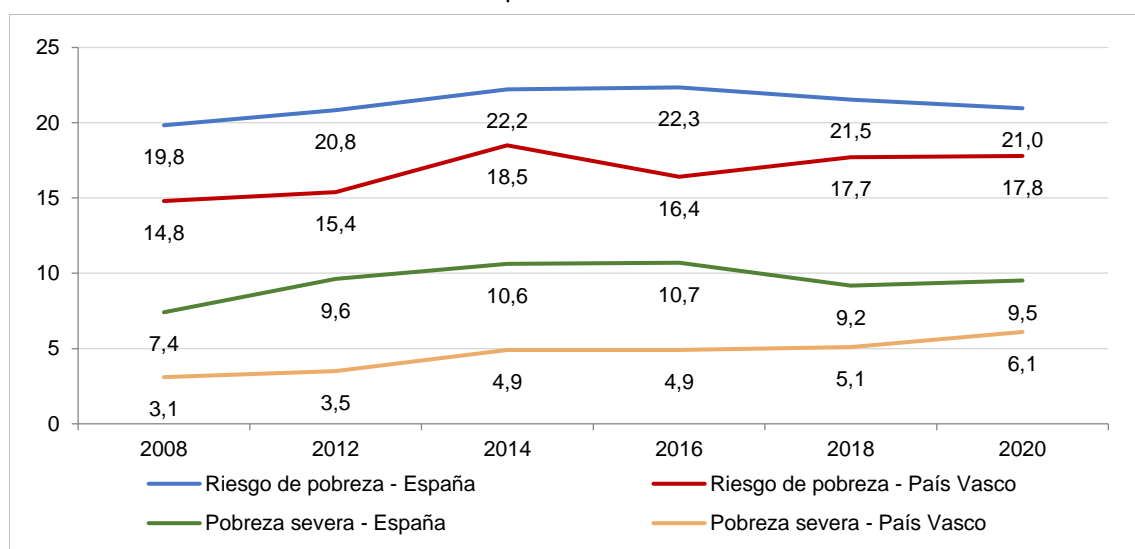
<sup>7</sup> Existe, además, una amplia superposición entre la pobreza y la exclusión social. De acuerdo con los datos de la Fundación FOESSA a los que se acaba de hacer referencia, en Euskadi, el 57% de las personas en situación de exclusión están también en situación de pobreza, y el 88% de las personas en situación de pobreza están también en situación de exclusión. Desde otra perspectiva, el 51,8% de la población no está en ninguna de esas situaciones; el 1% está en situación de pobreza, pero no de exclusión (pobreza integrada); el 5,8% está en situación de exclusión, pero no de pobreza (exclusión sin pobreza); y el 8% en ambas situaciones (exclusión con pobreza). No se dispone de datos respecto al restante 33% de la población.



El análisis de las situaciones de pobreza en el País Vasco –cuando se utilizan los indicadores convencionales que se emplean en el conjunto de la UE y adicionalmente, para el caso vasco, los datos que se derivan de la metodología específica desarrollada por el Gobierno Vasco– pone de manifiesto, en primera instancia, tasas de pobreza y de riesgo de pobreza más reducidas que en el conjunto del Estado.

Efectivamente, la tasa de riesgo de pobreza es del 17,8%, frente al 21,0% en España, mientras que la tasa de pobreza severa es del 6,1%, frente al 9,5% en España<sup>8</sup>. Los niveles de pobreza son por tanto claramente inferiores en el País Vasco con relación a los que se registran en el conjunto de España. Esa mejor situación no oculta, sin embargo, la negativa evolución producida en los últimos años, con un incremento importante de las tasas de pobreza severa, que han pasado del 5,1% en 2018 al 6,1% en 2020 y, de hecho, no han dejado de crecer desde 2008. En efecto, la tasa de pobreza severa creció con claridad entre 2008 y 2014, durante la crisis financiera, siguió creciendo durante el posterior periodo de recuperación económica –aunque muy ligeramente– y vuelve a repuntar entre 2018 y 2020. La tasa de riesgo de pobreza, por su parte, también ha ido creciendo, aunque se ha estabilizado en el último periodo.

Gráfico 3. Evolución de las tasas de riesgo de pobreza y de pobreza severa de la población del País Vasco y de España. 2008-2020



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

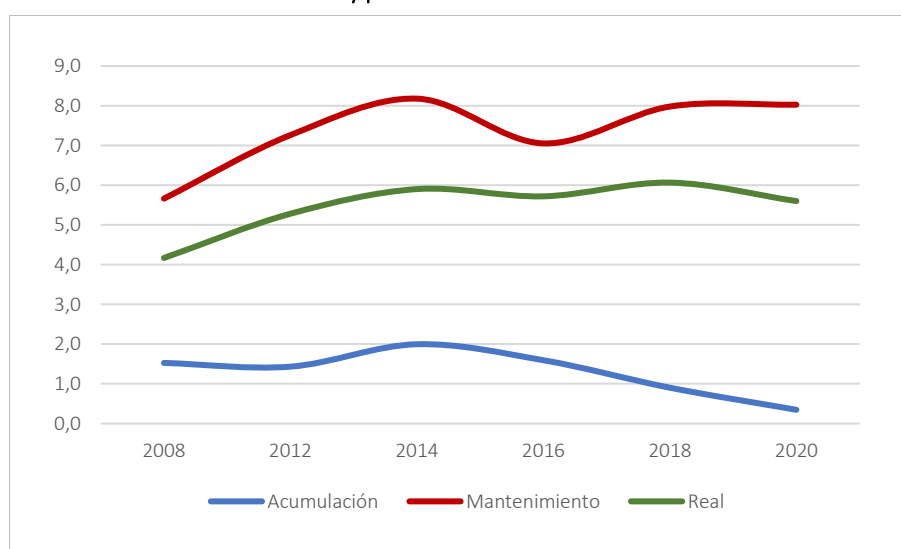
<sup>8</sup> Estas tasas de pobreza se han calculado siguiendo la metodología habitualmente seguida por EUROSTAT. El riesgo de pobreza se define como la percepción de ingresos inferiores al 60% del ingreso mediano equivalente, mientras que la pobreza severa se define como la percepción de ingresos inferiores al 40% del ingreso mediano. En 2020, en el caso de una persona sola, esos umbrales se situaban, respectivamente en 1.020 y 680 euros.



Es también importante señalar en cualquier caso que, cuando se tienen en cuenta los indicadores específicos de pobreza utilizados en las estadísticas que realiza el Gobierno Vasco<sup>9</sup>, 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). Más concretamente, 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>10</sup>.

**Gráfico 4. Evolución de las tasas de riesgo de pobreza de mantenimiento, pobreza de acumulación y pobreza real en la CAE. 2008-2020**



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

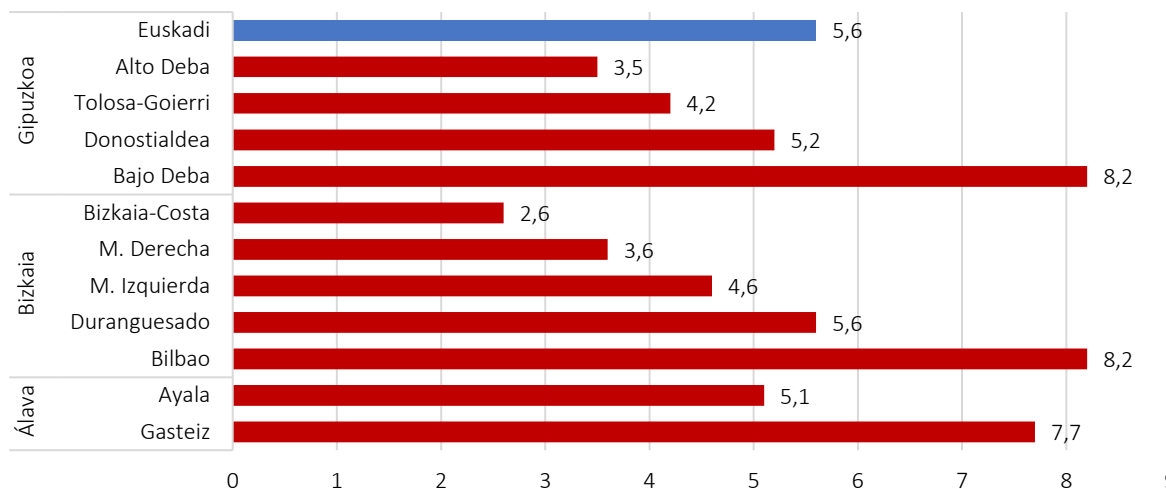
Esta evolución no ha sido en cualquier caso idéntica en los diferentes territorios y comarcas vascas. De acuerdo a los datos de la EPDS, las tasas de pobreza real se han incrementado de forma moderada entre 2018 y 2020 en Álava y en Gipuzkoa, mientras se reducen en Bizkaia y, particularmente, en las comarcas Bilbao, Margen Izquierda y Bizkaia-Costa. Con todo, en 2020, las tasas más elevadas de pobreza se registran en Bilbao (8,2%), Bajo Deba (8,2%) y Gasteiz (7,7%). Las tres capitales, y sus comarcas, concentran el 61% de todas las situaciones de pobreza en Euskadi.

<sup>9</sup> Esta estadística recoge, *grosso modo*, tres dimensiones básicas de la pobreza: la de mantenimiento, la de acumulación y la real. La 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. La pobreza de acumulación se relaciona con la incapacidad de los hogares para acceder a los bienes y servicios de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuado. La pobreza real recoge aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza (mantenimiento o acumulación) no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la vivencia de la pobreza. Los indicadores de la EPDS se diferencian de los indicadores convencionales que utiliza EUROSTAT, fundamentalmente, en que mientras los segundos tienen un carácter relativo y recogen por tanto, fundamentalmente, situaciones de desigualdad, los primeros se centran en las necesidades percibidas por la población para hacer frente a sus necesidades y en las situaciones objetivas de privación.

<sup>10</sup> Destaca, de acuerdo con el informe de resultados de la EPDS, 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.



**Gráfico 5. Tasa de pobreza real en la CAE por comarcas y Territorios Históricos. 2020**

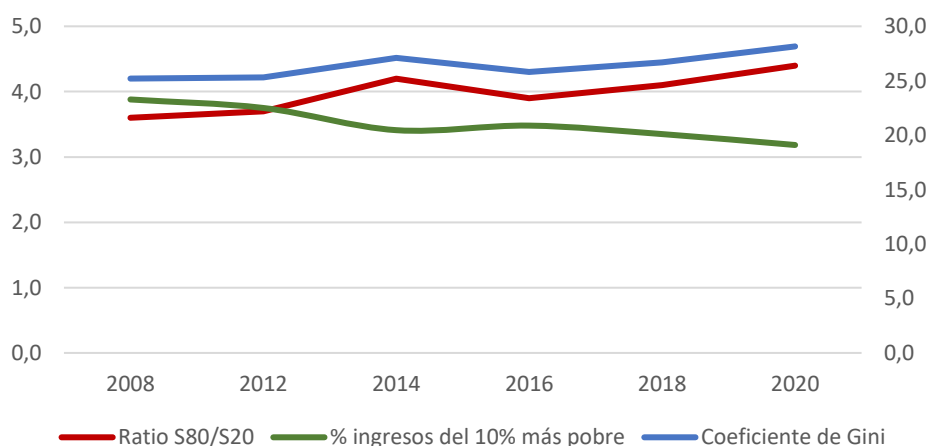


Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

La tasa AROPE –que mide las situaciones de riesgo de pobreza o exclusión social, en la metodología de EUROSTAT– afecta en 2020, de acuerdo con los datos de la EPDS, 432.000 personas, que representan el 19,9% de la población vasca (dos puntos más que en 2008 y 0,8 puntos menos que en 2018). Las situaciones de privación material afectan al 4,1% de la población.

La evolución de las situaciones de pobreza que acaba de señalarse –especialmente si se tiene en cuenta la evolución de la pobreza desde un punto de vista relativo– se relaciona con un incremento importante de las tasas de desigualdad, independientemente del indicador que se utilice. Los datos de la EPDS ponen de manifiesto que la ratio S80/S20 –que recoge la ratio entre los ingresos del 20% de la población con mayores ingresos y el 20% con menores ingresos– ha pasado del 3,6 en 2008 al 4,4 en 2020, mientras que el índice de Gini ha pasado del 25,2 al 28,2. Si bien los niveles de desigualdad de la sociedad vasca siguen siendo inferiores a los que se registran en el conjunto de España, e incluso a los que se registran en buena parte de los países de Europa, la tendencia al incremento que han experimentado en los últimos años parece innegable.

**Gráfico 6. Evolución de diversos indicadores de desigualdad en la CAE. 2008-2020**



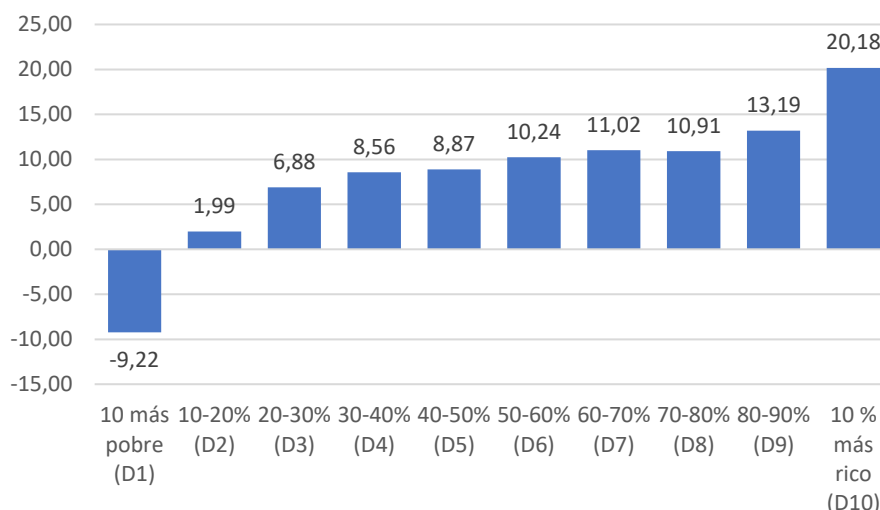
Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).



El incremento de los indicadores de desigualdad y de pobreza severa en el País Vasco se explica, sin lugar a duda, por el menor crecimiento de los ingresos de los grupos de menor renta. Mientras que entre 2008 y 2020 los ingresos mensuales netos constantes per cápita han crecido para el conjunto de la población vasca en un 11,2%, en el caso del 10% más pobre de la población se ha producido una reducción de sus ingresos, con una caída del 9,2%. En otros términos, mientras que los ingresos del 70% más favorecido de la población vasca se han incrementado en este periodo, en euros constantes, en un 13% –y los del 10% más favorecido en un 20%–, los ingresos del 20% con menor renta se han reducido en un 2,6%.

Así pues, como se indica en el *Informe sobre exclusión y desarrollo social en el País Vasco* de la Fundación FOESSA, no se trata de un incremento de la brecha entre los más ricos y los más pobres, sino de un incremento de la brecha que existe entre la parte mayoritaria de la población y la parte que está en una situación de pobreza o exclusión. Este incremento de los ingresos de la mayor parte de la población, con el consiguiente incremento de los umbrales de pobreza, combinado con la reducción en los ingresos de los grupos menos favorecidos, es lo que explica el hecho de que, incluso en un periodo de crecimiento económico, las tasas de pobreza y desigualdad hayan crecido de forma notable en Euskadi.

**Gráfico 7. Evolución de los Ingresos medios equivalentes per cápita por decilas de ingresos (ingresos mensuales netos constantes). Evolución 2008-2020**



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

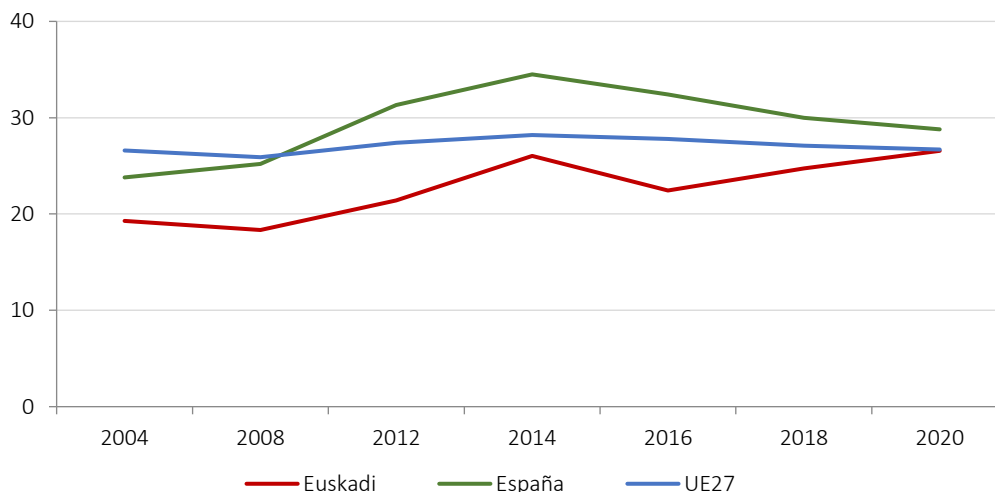
Este incremento de la desigualdad se deriva tanto del crecimiento de las tasas de pobreza primaria que genera el mercado<sup>11</sup> como de la menor capacidad de los sistemas de protección social para reducir esas mayores tasas de pobreza. A su vez, el incremento de las tasas de pobreza primarias (generadas 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>11</sup> 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). 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 y las políticas redistributivas.



En efecto, como se observa en el gráfico, la tasa de pobreza severa antes de prestaciones para la población menor de 65 años ha pasado en Euskadi del 18,3% en 2008 al 26,7% en 2020, mientras que en la Unión Europea apenas ha variado y en España ha pasado del 25,8% al 28,8%. De los tres territorios comparados, el mayor incremento se ha producido, sin lugar a dudas, en Euskadi, que ha perdido en ese sentido, durante este periodo, la ventaja comparativa que le caracterizaba.

**Gráfico 8. Evolución de la tasa de pobreza severa antes de transferencias para la población menor de 65 años en la CAE, España y la UE. 2004-2020.**



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

Por otra parte, como se señala más adelante, cabe hablar de una reducción progresiva de la capacidad de reducción de la pobreza severa de las transferencias sociales distintas de las pensiones, pasando del 64,6% en 2008 al 52,3% en 2020, de acuerdo a los datos de la EPDS. Los datos de la Encuesta de la Renta Personal y Familiar de EUSTAT apuntan a una conclusión parecida, si se tiene en cuenta la reducción en el peso de las transferencias sociales con relación al conjunto de la renta para la población menor de 65 años.

La conclusión de este análisis es clara: 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 en términos 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 que se desarrollan desde los diferentes sistemas de protección (Zalakain, 2022).

### 2.1.3. Evolución de las problemáticas vinculadas al mercado de trabajo

Tras la recuperación de los niveles de actividad y ocupación laboral que se produjo a partir de 2015 –una vez superadas las consecuencias de la crisis financiera de 2008–, el mercado laboral vasco experimentó una enorme sacudida en el año 2020 como consecuencia del confinamiento y las posteriores restricciones asociadas a la pandemia de COVID19. Si bien durante 2021 los niveles de ocupación y actividad volvieron a incrementarse –incluso

a niveles superiores a los de 2020–, la situación creada por la guerra en Ucrania a partir de febrero de 2022 supone una nueva amenaza para el mantenimiento de los niveles de ocupación y actividad en Euskadi<sup>12</sup>.

Los datos e indicadores que se recogen se refieren, fundamentalmente, a los elementos del mercado de trabajo que tienen una relación más directa con las situaciones de pobreza y de exclusión social.

*a) El desempleo y la precariedad laboral como factores básicos de pobreza y exclusión social*

La vinculación entre desempleo, pobreza y exclusión social es clara y se ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones. De hecho, la principal herramienta para la prevención y el abordaje de las situaciones de pobreza y exclusión social ha sido tradicionalmente la activación laboral, por medio de políticas de políticas activas de empleo orientadas a la inclusión laboral de las personas con mayores dificultades para su empleabilidad. Con todo, si bien, como se señala a continuación, el desempleo y/o la inactividad laboral siguen siendo factores de riesgo esencial en cuanto a las situaciones de pobreza y exclusión, durante los últimos años la calidad del empleo se ha ido configurando también como un elemento esencial en los procesos de inclusión y exclusión social, debido a que el mero acceso a un puesto de trabajo –al margen de sus condiciones concretas– difícilmente puede ya considerarse un factor de protección frente al riesgo de pobreza y exclusión social.

Los datos que se derivan de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) y de la Encuesta de Integración Social y Necesidades Sociales de FOESSA (EINSFOESSA) con relación a la vinculación entre empleo e inclusión social son los siguientes:

- De acuerdo con la metodología FOESSA, en 2021 el 22% de la población vasca vive en hogares que experimentan una situación de exclusión en la dimensión del empleo; se trata, en general, de hogares en los que se dan situaciones de desempleo de larga duración y/o de todas las personas activas, empleos sin contrato ni cobertura en la Seguridad Social, empleos de exclusión<sup>13</sup> o situaciones de alta inestabilidad laboral grave. De los indicadores del mercado de trabajo que se vinculan a las situaciones de exclusión social, el más prevalente en Euskadi, y uno de los que más han crecido desde 2018, es el relacionado con la inestabilidad laboral grave<sup>14</sup>. Este indicador ha pasado del 2,3% en 2018 al 12,9% en 2021.
- Dada la propia definición del fenómeno de la exclusión social, se observa una relación directa entre inactividad, inestabilidad laboral y exclusión social: el 59,8% de los hogares en situación de exclusión social tienen a todas sus personas activas desempleadas, frente al 11,5% entre el conjunto de la población. A su vez, la inestabilidad laboral afecta al 37% de los hogares en situación de exclusión social, frente al 12,9% para el conjunto de la población. Desde la perspectiva inversa, el 91% de las personas que residen en hogares cuya persona sustentadora principal está buscando un empleo está en situación de exclusión, frente al 8% de quienes residen en hogares cuya persona sustentadora principal trabaja.
- El empleo –y, particularmente, el empleo estable– supone por tanto un factor de protección importante frente a los riesgos de pobreza. De acuerdo con los datos de la EPDS, la tasa de pobreza real entre los hogares cuyas personas adultas tienen una ocupación estable es del 2,4%, frente al 15% de los hogares en los que alguna persona adulta tiene una ocupación no estable y el 54% de los hogares en los que todas las personas activas están paradas.
- La pobreza laboral –es decir, el porcentaje de personas ocupadas en situación de pobreza– ha pasado según la EPDS del 5,4% en 2008 al 9,0% en 2020.

---

<sup>12</sup> Pese a la importancia de ese impacto, y debido a la disponibilidad de datos en el momento de la redacción de este informe, la información que se analiza a continuación se refiere al periodo que va hasta 2021.

<sup>13</sup> Se consideran empleos de exclusión los siguientes: venta a domicilio, venta ambulante de apoyo, venta ambulante marginal, empleadas del hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón y otros residuos, reparto de propaganda, mendicidad.

<sup>14</sup> Hogar cuya persona sustentadora principal está activa y en inestabilidad laboral grave (es decir, tres o más contratos, tres o más empresas o tres o más meses de desempleo a lo largo del año).





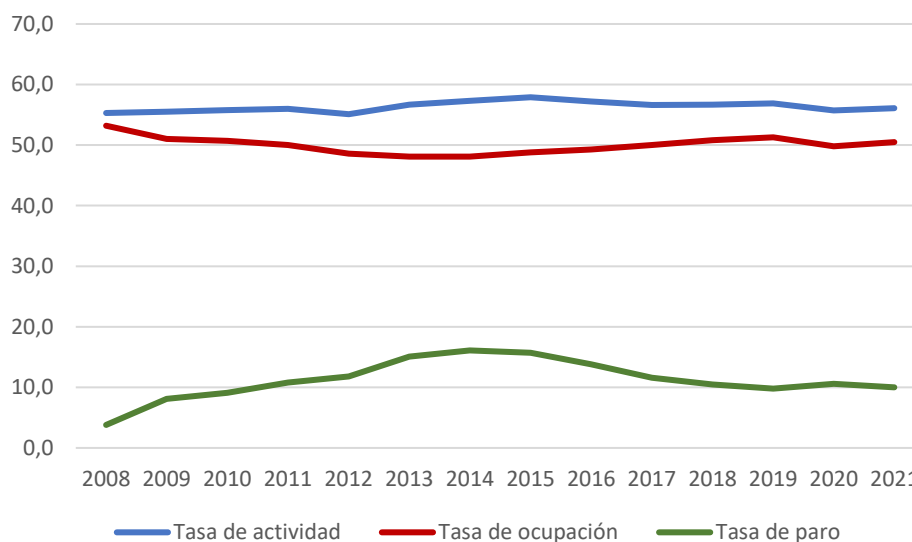
- El porcentaje de población en situación de baja intensidad laboral era del 7,6% en Euskadi en 2020, muy por debajo del 12% alcanzado en 2014, pero por encima del 5,6% registrado en 2008. Entre la población en situación de baja intensidad laboral, la tasa de riesgo de pobreza es del 72,5% en 2020.

b) *Se mantienen las tasas de actividad y de ocupación, y se reducen las tasas de desempleo*

Más allá de la relación entre las situaciones de desempleo, precariedad laboral, pobreza y exclusión, cualquier diagnóstico relativo a las situaciones de exclusión debe recoger un análisis de la evolución de las situaciones de actividad, ocupación y desempleo, en la medida en que esas variables definen el marco básico en el que se desarrollan las políticas de empleo, formación o garantía de ingresos.

De acuerdo con los datos que se recogen en el siguiente gráfico, la tasa de actividad se ha reducido ligeramente desde 2015 –57,9%– hasta 2021 –56,1%–; la tasa de ocupación ha crecido ligeramente –del 48,1% en 2014 al 50,5% en 2021–; y, tras caer entre 2014 y 2018, la tasa de paro se ha estabilizado en el entorno del 10%.

Gráfico 9. Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en Euskadi. 2008-2021 (promedio anual)



Fuente: Población en relación con la actividad (PRA), (EUSTAT).

Es por otra parte importante señalar que el porcentaje de personas paradas de larga duración (porcentaje de personas desempleadas que llevan más de dos años de búsqueda de empleo), de acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa del INE, es del 27% en Euskadi, frente al 44,1% en 2015 y el 9,9% en 2008. En términos más generales, el desempleo de larga duración se ha reducido del 9,1% de la población activa en 2014 al 3,0% en 2021.

c) *Persisten las diferencias territoriales y de género en cuanto a las tasas de desempleo*

Los datos relativos a las tasas de actividad, ocupación y paro que se acaban de señalar recogen, en cualquier caso, los valores medios relativos al conjunto de la población, y no permiten por tanto distinguir las diferentes realidades territoriales o sociodemográficas. Para ofrecer una aproximación básica a esta cuestión, la tabla siguiente recoge, para diversas áreas territoriales y desagregadas por sexo, las tasas de desempleo registradas durante el año 2020, a partir de los datos de la Estadística Municipal de Actividad de EUSTAT. Los datos de la tabla ponen de manifiesto que las tasas de paro femenina son superiores a las masculinas en todas las comarcas de la CAE: las tasas de paro masculinas oscilan entre el 6,6% en Gorbeialdea y el 12,4% en las Encartaciones, mientras que las femeninas oscilan entre el 7,7% en Gorbeialdea y el 15% en la Rioja Alavesa.



Tabla 1. Tasa de paro de la población de 16 y más años de la C.A. de Euskadi por ámbitos territoriales y sexo. 2020

	Total	Hombres	Mujeres
C.A. de Euskadi	10,1	9,2	11,1
Araba/Álava	10,4	9,0	11,9
Bizkaia	11,1	10,4	11,9
Gipuzkoa	8,4	7,4	9,5
Añana	9,5	8,3	11,0
Arabako Lautada / Llanada Alavesa	10,5	9,2	11,9
Arabako Mendialdea / Montaña Alavesa	7,0	6,5	7,8
Arratia-Nerbioi / Arratia-Nerviión	9,5	8,5	10,6
Bidasoa Beherea / Bajo Bidasoa	10,7	9,8	11,7
Bilbo Handia / Gran Bilbao	11,6	10,9	12,3
Debabarrena / Bajo Deba	10,1	8,2	12,1
Debagoiena / Alto Deba	7,5	6,6	8,4
Donostialdea	8,2	7,6	8,8
Durangaldea / Duranguesado	9,0	7,9	10,3
Enkartzioak / Encartaciones	12,4	10,6	14,4
Arabako Errioxa / Rioja Alavesa	11,9	9,6	15,0
Gernika-Bermeo	11,0	10,3	11,6
Goierri	7,7	6,2	9,6
Gorbeialdea / Estribaciones del Gorbea	6,6	5,6	7,7
Arabako Kantaurialdea / Cantábrica Alavesa	10,8	8,9	12,9
Markina-Ondarroa	9,9	9,7	10,2
Plentzia-Mungia	8,9	8,2	9,7
Tolosaldea	7,5	6,2	8,9
Urola Kosta	8,0	6,7	9,4

Fuente: Estadística Municipal de Actividad (EUSTAT)

Más allá de las diferencias territoriales, también se detectan diferencias importantes en lo que a las tasas de actividad, ocupación y paro se refiere cuando se analizan desde la perspectiva del nivel de instrucción, la edad o la nacionalidad. Recurriendo nuevamente a los datos de la PRA para el conjunto del año 2021, se observa que las tasas de actividad y de ocupación son sustancialmente mayores entre los hombres que entre las mujeres y mucho más elevadas también entre las personas de 25 a 44 años. Las tasas de desempleo son por su parte especialmente elevadas entre las personas de 16 a 24 años, la población con estudios primarios o menos y la población extranjera, que, si bien tiene una tasa de actividad superior a la población de nacionalidad española, registra una tasa de desempleo muy superior (25,3% frente a 8,4%).



**Tabla 2. Tasas de actividad, ocupación y paro de la población de 16 y más años de la C.A. de Euskadi por sexo, edad, instrucción y nacionalidad. 2021**

		Actividad	Ocupación	Paro
Sexo	Hombres	60,9	54,9	9,8
	Mujeres	51,7	46,4	10,3
Edad	16 a 24 años	29,1	22,6	22,3
	25 a 44 años	87,6	77,5	11,6
	45 ó más años	46,5	43,0	7,5
Estudios	Primarios y menos	35,4	30,7	13,3
	Secundarios y medios	57,2	50,4	11,9
	Superiores	79,2	73,9	6,6
Nacionalidad	Española	55,0	50,4	8,4
	Extranjera	68,9	51,4	25,3
Total		56,1	50,5	10,0

Fuente: Población en relación con la actividad (PRA), (EUSTAT).

*d) El impacto de la precariedad: temporalidad, parcialidad, bajos salarios y desigualdad salarial*

Junto al desempleo, la calidad del empleo resulta un elemento esencial a la hora de explicar los procesos de inclusión y exclusión social, en un contexto en el que, como antes se ha señalado, una parte importante de las personas en situación y/o de pobreza tienen una vinculación relativamente estable con el mercado de trabajo. En efecto, el 30% de las personas en situación de exclusión social residen en Euskadi en hogares encabezados por una persona que trabaja, de acuerdo con la Encuesta de Necesidades Sociales e Integración de FOESSA (en 2018 eran el 55%, lo que pone de manifiesto, por otra parte, que la destrucción de empleo producida entre 2018 y 2021 se ha concentrado en este colectivo). De acuerdo con la EPDS, por otra parte, el 41% de los hogares en situación de pobreza de mantenimiento tienen, al menos, una persona ocupada. En el 34% de los casos se trata de hogares con todas las personas activas en paro y en el restante 24% todas las personas adultas son inactivas. El grupo más numeroso en el espacio social de la pobreza en Euskadi, por tanto, corresponde a los hogares en los que al menos una persona tiene una vinculación, más o menos estable, con el empleo.

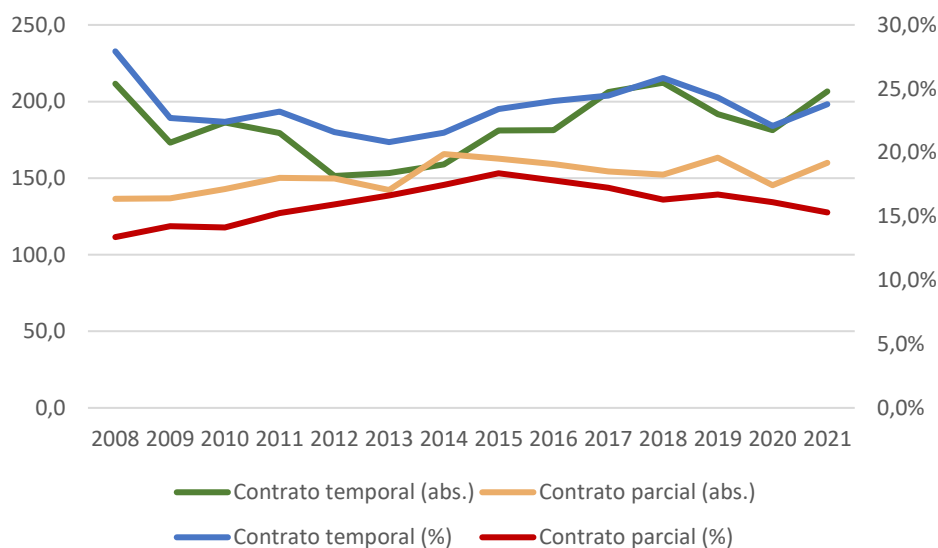
La calidad del empleo puede medirse mediante, al menos, tres tipos de indicadores: los relacionados con la jornada de trabajo (parcialidad), los relacionados con la duración de los contratos (temporalidad) y los relacionados con la cuantía de las remuneraciones. Si bien tiende a pensarse que el fenómeno de la pobreza en el empleo se relaciona fundamentalmente con los bajos salarios, el análisis de esas situaciones pone con claridad de manifiesto la importancia de la intensidad laboral –el número de horas trabajadas en el día, en el mes o en el año– a la hora de explicar las situaciones de pobreza laboral (Domínguez Olabide, 2022).

El gráfico siguiente recoge la evolución de las tasas de temporalidad y parcialidad para el conjunto de la población ocupada en Euskadi.

- Como se observa en la serie de datos, las tasas de temporalidad se redujeron hasta el 20% durante la crisis financiera, así como el número de personas con contrato temporal, debido a que la mayor parte de la destrucción del empleo se concentró en las personas con contrato temporal. Posteriormente, entre 2012 y 2018 vuelve a crecer el número y la tasa de empleos con contrato temporal, que se reducen en 2020 y vuelven a crecer en 2021, como consecuencia de la recuperación del empleo tras el primer año de pandemia.
- En lo que se refiere a la parcialidad, la proporción de personas con contrato a tiempo parcial se ha ido reduciendo ligeramente desde mediados de la década pasada, aunque el número de personas en esa situación se ha incrementado, también ligeramente, en 2021.



**Gráfico 10. Evolución de la tasa de parcialidad y temporalidad en Euskadi. 2008-2021 (promedio anual)**



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) del INE.

Si, en lugar de analizar la evolución del porcentaje o del número de personas ocupadas con contrato temporal, se analiza la distribución de los contratos temporales e indefinidos que se firman durante cada año, se observan algunos datos de interés desde la perspectiva de la precariedad del empleo. En ese sentido, los datos de Lanbide indican que, a lo largo de 2021, se realizaron en Euskadi en torno a 71.000 contratos, de los que el 90,6% eran temporales y el 39,6% a jornada parcial. En los dos primeros meses de 2022, sin embargo, una vez entrada en vigor la reforma laboral aprobada a finales de 2021, el porcentaje de contratos indefinidos ha crecido hasta el 18%.

Es importante señalar en todo caso, como se explica más adelante, que los datos recogidos en este diagnóstico no reflejan los cambios producidos como consecuencia de la reforma de la normativa laboral realizada a mediados de 2022. Los primeros datos disponible ponen de manifiesto un impacto significativo, y positivo, en lo que se refiere a las tasas de temporalidad, con un importante incremento de la contratación indefinida.

En lo que se refiere a la remuneración de las personas asalariadas, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Trabajo (ECT) que elabora el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Trabajo y Empleo, la remuneración horaria neta media ha pasado en Euskadi, en euros constantes, de 12,27 euros netos a 12,46. La remuneración mensual por su parte, como se observa en el gráfico siguiente, habría pasado de 1.707 euros netos a 1.661, en euros de 2020, lo que supone una pérdida media de poder adquisitivo del 2,6% para el conjunto de la población asalariada.

**Tabla 3. Media de la remuneración neta en el último mes cobrado por la población asalariada y asimilada de la C.A. de Euskadi por contenido de trabajo (euros). 2009-2020 (euros constantes)**

	2009	2013	2016	2020	Variación 2009-2020 (%)
Total	1.707	1.512	1.521	1.661	-2,7
Dirección	2.503	2.303	2.176	2.311	-7,7
Enseñanza (titulación superior)	2.158	1.809	1.842	2.027	-6,1
Salud (titulación superior)	2.409	2.044	1.954	2.174	-9,7
Oficina (categorías alta y media)	1.939	1.675	1.749	1.810	-6,6

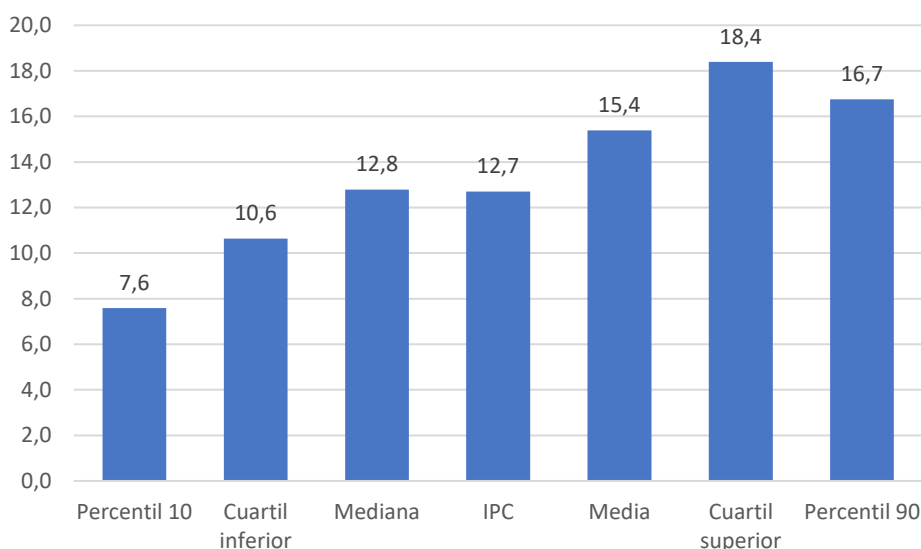


Comercial (categorías alta y media)	1.737	1.494	1.495	1.543	-11,1
Producción industrial (categorías alta y media)	1.823	1.734	1.794	1.814	-0,5
Producción terciaria (categorías alta y media)	1.758	1.614	1.480	1.801	2,4
Oficina (categoría baja)	1.473	1.335	1.252	1.393	-5,4
Comercial (categoría baja)	1.264	1.027	1.089	1.161	-8,1
Producción industrial (categoría baja)	1.565	1.396	1.429	1.506	-3,7
Producción terciaria (categoría baja)	1.137	984	970	1.037	-8,7
Otras tareas	1.733	1.474	1.436	1.417	-18,2

Fuente: Departamento de Trabajo y Empleo. Encuesta de condiciones de trabajo.

Por su parte, la Encuesta Anual de Estructura Salarial que realiza el INE pone de manifiesto un incremento relativamente importante de la desigualdad salarial en Euskadi. De acuerdo con los datos de esa encuesta, la ganancia media por trabajador se ha incrementado entre 2009 y 2019, en términos de euros corrientes, en un 15,4% en la CAE, mientras que la ganancia mediana se ha incrementado en un 12,7%. Sin embargo, para el 25% de los trabajadores con salarios más bajos (cuartil inferior) el incremento ha sido del 10% y para el 25% con salarios más altos (cuartil superior) del 18,4%. En la misma línea, el 10% de los trabajadores peor pagados (percentil 10) ha experimentado en este periodo un incremento salarial del 7,5%, mientras que para el 10% mejor pagado (percentil 90) el incremento ha sido del 16,7%. Si se tiene en cuenta que el incremento del IPC fue en ese periodo también del 12,7%, se observa que los salarios inferiores a la mediana habrían perdido poder adquisitivo en este periodo, mientras que los que superan la mediana habrían mejorado, en mayor o menor medida, su poder de compra.

**Gráfico 11. Variación de la ganancia media por trabajador/a por percentiles y cuartiles entre 2009 y 2019 en la CAE**



Fuente: INE. Encuesta Anual de Estructura Salarial.

Por último, la encuesta de Renta Familiar y Personal de EUSTAT permite comparar la evolución y el nivel de las rentas procedentes del trabajo para la población vasca en función de diversas características sociodemográficas. De acuerdo con los datos de esta encuesta, la renta personal media derivada del trabajo más elevada corresponde a las personas nacidas en Euskadi y a las que tienen entre 45 y 54 años. La variación de la renta personal media entre 2009 y 2019 ha sido del 10%, con incrementos particularmente entre las mujeres, las personas de más edad y las personas inmigrantes. Es importante señalar que esta encuesta divide el conjunto de las rentas de trabajo percibidas por la población de cada grupo entre la población total de ese grupo, con lo que los resultados reflejan



tanto las tasas de ocupación de cada grupo como sus niveles de intensidad laboral (horas trabajadas en el año) y niveles retributivos.

**Tabla 4. Renta personal media procedente de ingresos de trabajo en la CAE, por sexo, edad y lugar de nacimiento (2019)**

		€	Variación 2009/2019 (%)	Total=100
	Total	13.563	10,4	100,0
Sexo	Hombres	16.876	4,9	124,4
	Mujeres	10.510	20,5	77,5
Edad	18 - 19 años	791	15,3	5,8
	20 - 24 años	5.083	0,8	37,5
	25 - 29 años	13.782	7,6	101,6
	30 - 34 años	17.176	3,1	126,6
	35 - 39 años	19.646	11,8	144,8
	40 - 44 años	22.284	20,3	164,3
	45 - 49 años	23.064	16,0	170,1
	50 - 54 años	22.919	12,0	169,0
	55 - 59 años	22.296	16,2	164,4
Lugar de nacimiento	60 - 64 años	14.101	54,4	104,0
	Araba/Álava	23.977	15,0	176,8
	Bizkaia	24.879	17,4	183,4
	Gipuzkoa	26.804	20,8	197,6
	Otras Provincias	20.763	12,6	153,1
	Extranjero	9.706	31,9	71,6

Fuente: EUSTAT. Encuesta de la Renta Personal y Familiar.

- e) *Los servicios educativos y sociosanitarios, junto al sector primario y la hostelería, son los sectores económicos que más crecen desde el punto de vista del empleo*

Finalmente, el análisis del contexto socioeconómico en el que se desarrollará el V Plan Vasco de Inclusión requiere analizar, aunque sea de forma somera, las características del empleo que se genera en la CAE y, en esa línea, cuáles son los sectores de actividad que más han crecido desde el punto de vista de la afiliación a la Seguridad Social. Para ello, la tabla siguiente recoge el crecimiento en el número de personas afiliadas en el régimen general de la Seguridad Social por grandes sectores de actividad entre 2009 y 2015, entre 2015 y 2022 y entre 2009 y 2022, así como el peso de la afiliación en esos sectores en cada uno de los tres años analizados.

La tabla siguiente pone de manifiesto que el sector de actividad que durante el periodo de crisis perdió un mayor volumen de afiliación fue la construcción (-47%), seguida de la industria, la energía y el agua (22,1%). En ese periodo, esas actividades pasaron de representar el 33% de la afiliación en el régimen general de la Seguridad Social al 26%. Las actividades cuya afiliación más creció en ese periodo fueron las relacionadas con los servicios educativos y culturales y la hostelería. En la fase siguiente –que incluye la pandemia por COVID–, los sectores que más crecen son los relacionados con el sector primario, los transportes, la información y la comunicación, las actividades científico-técnicas, la sanidad y los servicios sociales, la educación y la cultura. Al final del periodo, la industria y la construcción representan el 25% de la afiliación, frente al 33% inicial.

La pérdida de afiliación en estos dos sectores, entre 2009 y 2022, es de casi 55.000 personas, ya que el número de afiliados/as pasa de 245.000 a 190.000, tras recuperar unos 12.000 afiliados entre 2015 y 2022. Por el contrario,



la hostelería gana 12.000 afiliados, mientras que los sectores más directamente vinculados a la administración, la cultural, la educación y los servicios sociales ganan más de 75.000 afiliados.

**Tabla 5. Distribución de la afiliación y evolución del número de personas afiliadas en la CAE por sectores de actividad, 2009, 2015 y 2022**

	2009	2015	2022	Var. 09/15	Var. 15/22	Var. 09/22
Agricultura ganadería y pesca	0,1	0,1	0,1	15,3	20,1	38,5
Industria, energía y agua	25,3	21,8	19,9	-22,1	5,3	-18,0
Construcción	7,7	4,5	4,6	-47,3	16,1	-38,8
Comercio	13,1	13,5	12,4	-7,0	6,5	-0,9
Transportes	4,2	4,0	4,3	-13,4	23,3	6,7
Hostelería	5,1	6,3	6,4	11,5	16,5	29,9
Información y comunicación	2,6	2,5	2,8	-13,3	25,7	9,0
Finanzas, seguros e inmobiliarias	2,8	2,6	2,0	-16,4	-12,3	-26,7
Actividades científico-técnicas	4,8	5,3	5,7	-0,1	23,1	23,0
Administración pública	13,8	14,8	14,6	-3,2	13,6	9,9
Educación	6,9	8,6	9,5	13,0	27,2	43,7
Salud y Servicios Sociales	9,9	11,6	13,5	6,0	34,0	42,0
Cultura	1,3	1,7	1,9	16,2	28,2	49,0
Otros	2,4	2,8	2,3	1,9	-2,7	-0,9
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>-9,6</b>	<b>15,0</b>	<b>3,9</b>

Fuente: EUSTAT. Encuesta de la Renta Personal y Familiar.

#### 2.1.4. Evolución de las problemáticas vinculadas a la vivienda y a la exclusión residencial

Junto al empleo, el acceso a la vivienda constituye un factor determinante de los procesos de inclusión y exclusión social en Euskadi. Al objeto de definir el contexto en el que se han de desarrollar las políticas de vivienda orientadas a prevenir y abordar las situaciones de exclusión social, en este apartado se analizan en primer lugar los datos disponibles con relación a la vinculación entre las situaciones carenciales en el ámbito de la vivienda y las situaciones de exclusión social. Posteriormente, se recogen algunos datos básicos sobre la demanda y necesidad de vivienda en Euskadi, sobre la evolución de los precios (tanto de compra como de alquiler), sobre el número de lanzamientos de vivienda y, finalmente, sobre el número y las características de las personas en situación de sinhogarismo o exclusión residencial grave en Euskadi.

##### a) *La vivienda es, tras el empleo, la dimensión de la vida cotidiana que genera más situaciones de exclusión en Euskadi*

En Euskadi, de acuerdo con los datos de la Encuesta de FOESSA, el 17,2% de la población presenta en 2021 situaciones carenciales en el ámbito de la vivienda, frente al 18,2% en 2018: se trata, tras el empleo, de la dimensión en la que un porcentaje más elevado de la población presenta alguna de las situaciones carenciales que la encuesta considera y, desde ese punto de vista, una de las dimensiones de la vida cotidiana que en mayor medida contribuye a la generación de situaciones de exclusión en Euskadi. Entre las personas en situación de exclusión social, el porcentaje de quienes presentan problemas relacionados con la vivienda es mucho mayor que entre el conjunto de la población y alcanza el 75%: tres de cada cuatro personas en situación de exclusión social presentan por tanto problemas de acceso o mantenimiento de su vivienda (lo cual no es de extrañar si se considera que, precisamente, experimentar carencias en la dimensión de la vivienda se considera un factor de exclusión social).

La tabla siguiente recoge los indicadores de FOESSA relacionados con la vivienda, tanto para el conjunto de la población vasca como para la población en situación de exclusión social. Como se observa en la tabla, el problema que afecta a una mayor parte de la población vasca en la dimensión de la vivienda es el relacionado con los gastos



excesivos de vivienda<sup>15</sup>, que afectan al 12,4% de los hogares (frente al 10% en 2018 y el 14,2% en el conjunto de España). En el caso de las personas en situación de exclusión, el porcentaje de hogares afectados por esta situación es del 57,7%.

A mucha distancia, el segundo de los indicadores que afecta a un mayor porcentaje de la población vasca es el relacionado con la insalubridad en su vivienda (humedades, malos olores, etc.). Esta situación afecta al 4% de los hogares, frente al 7,2% en España. En el caso de las personas en situación de exclusión, el porcentaje de hogares afectados es del 14,8%. Además, el 3,7% de los hogares vascos —frente al 1,9% en 2018— están en una situación de hacinamiento grave.

**Tabla 6. Porcentaje de hogares del País Vasco afectados por diversos problemas de exclusión social en la dimensión de la vivienda, para los hogares en situación de exclusión social y para el conjunto de los hogares. 2021**

Indicadores	Conjunto de población	Población en exclusión social
Hogar en infravivienda	0,3	1,1
Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,2	3,0
Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	4,0	14,8
Hogar en hacinamiento grave (< 15 m cuadrados por persona)	3,7	17,6
Hogar con tenencia de la vivienda en precario	2,1	11,5
Hogar con entorno muy degradado	1,2	4,5
Hogar con personas de movilidad reducida y barreras arquitectónicas	1,1	3,6
Hogar con gastos excesivos de la vivienda	12,4	57,7
Exclusión en la dimensión de la vivienda	17,2	75,5

Fuente: EINSFOESSA 2021.

b) *Se reduce la demanda de vivienda en Euskadi y se incrementan los precios de acceso a la vivienda en compra y alquiler*

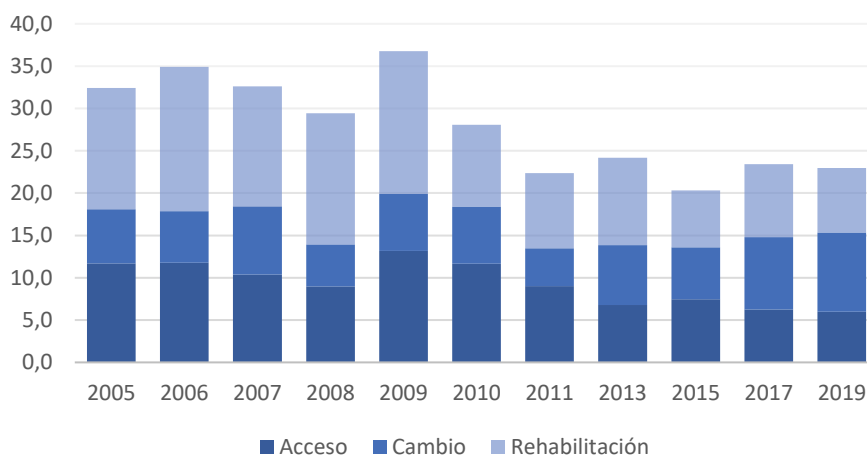
Más allá de la vinculación entre las situaciones de exclusión social y las necesidades en materia de vivienda, la planificación de las políticas para la prevención de la exclusión social en el ámbito de la vivienda exige cuantificar la demanda de vivienda en Euskadi y la evolución de los precios de compra y alquiler. En lo que se refiere a la demanda de vivienda, con datos hasta el año 2019, se ha reducido a lo largo de la última década el porcentaje de hogares con necesidades de acceso a una vivienda, así, como el de hogares con necesidades de rehabilitación, mientras que ha crecido el porcentaje de hogares con necesidades de cambio de vivienda. En total, en 2019, presentan este tipo de necesidades cerca de 200 mil hogares, que representan en torno al 25% de los hogares existentes en la CAPV. Por territorios, de acuerdo con los datos de la Encuesta sobre necesidades y demanda de vivienda (ENDV), el porcentaje más elevado de hogares con necesidades de vivienda se registra en Bizkaia (25%) y el más bajo en Araba (18%).

<sup>15</sup> Este indicador recoge a los hogares que, una vez abonados los gastos de vivienda, disponen de unos ingresos inferiores al umbral de pobreza severa





Gráfico 12. Evolución del porcentaje de hogares en la CAPV con necesidad de acceso, cambio o rehabilitación de vivienda. 2005-2019

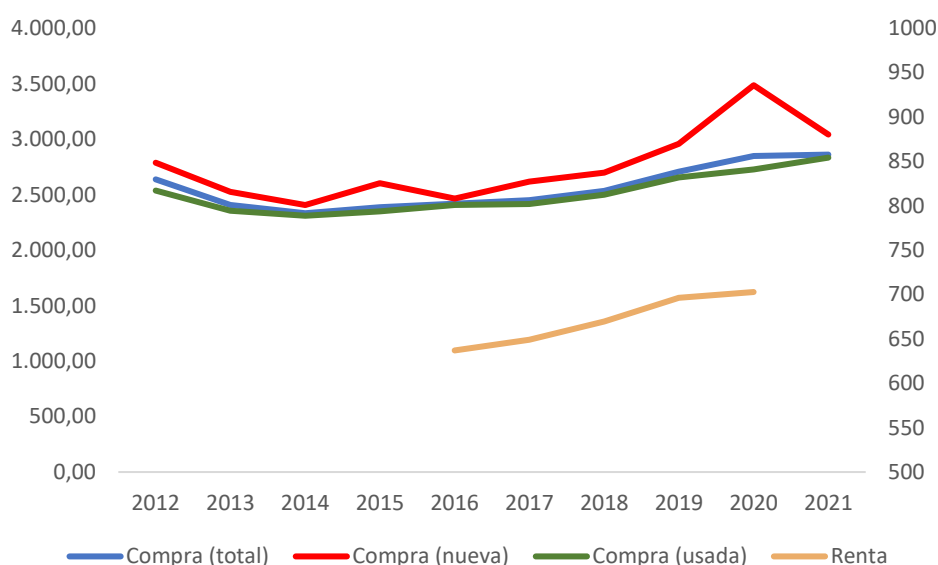


Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Encuesta sobre necesidades y demanda de vivienda (ENDV).

En lo relativo a los precios de acceso a la vivienda, de acuerdo con los datos del Observatorio Vasco de la Vivienda dependiente del Departamento Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de del Gobierno Vasco, el precio de la vivienda nueva ha pasado en Euskadi de 2.787 euros por metro cuadrado a finales de 2012 a 3.309 en 2021, con un incremento del 23% entre 2016 y 2021. En el caso de la vivienda usada, el incremento durante ese periodo ha sido del 17%, pasando de 2.406 euros a 2.832 por metro cuadrado.

En lo que se refiere a las viviendas de alquiler, el coste medio ha pasado en la CAE de 636 euros mensuales en 2016 a 702 en 2021, lo que supone un incremento del 10% en un periodo de cinco años.

Gráfico 13. Evolución del precio de la vivienda en el mercado libre (nueva y usada) por metro cuadrado y del precio medio de la vivienda en alquiler libre en la CAE. 2012-2021



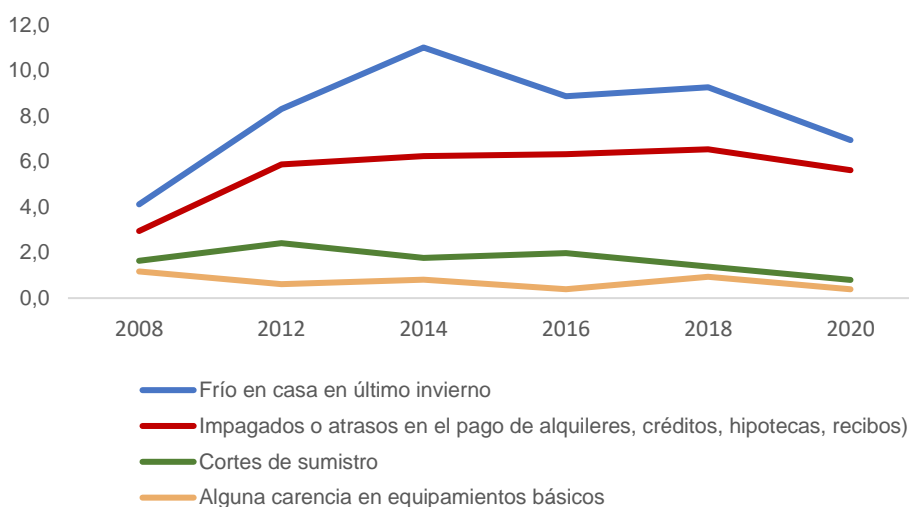
Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Estadística de compraventa de inmuebles.



c) *Se mantienen estables las situaciones de privación relacionadas con la vivienda*

En lo que se refiere a la dimensión de la vivienda, es necesario también recoger algunos datos sobre las situaciones de privación o dificultad vinculadas a la vivienda, como no poder tener la casa a una temperatura adecuada, tener impagos o atrasos en el pago de alquileres, hipotecas o créditos, cortes de suministros o carencias en los equipamientos básicos de la vivienda. De esos indicadores, el más frecuente es el relacionado con las situaciones de frío en el último invierno, que afectan en 2020 al 6,9% de la población. Le siguen los impagos en los suministros, que afectan al 5,6% de la población. Puede decirse que los cuatro indicadores analizados han tendido a reducir su prevalencia o, en todo caso, a mantenerse estables durante el periodo analizado.

Gráfico 14. Evolución de algunos indicadores de privación relacionados con la vivienda en Euskadi. 2008-2020



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

En esa línea, es también necesario hacer referencia a las condiciones de accesibilidad del parque de vivienda en Euskadi, en la medida en que las condiciones de accesibilidad determinan las posibilidades de inclusión social de las personas con limitaciones funcionales y/o con discapacidad. En ese sentido, los datos de la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia 2020 del INE señala que el 12% de las personas con discapacidad en Euskadi tienen problemas de accesibilidad dentro de la propia vivienda (habitaciones, baños, cocina, escuchar el timbre, etc.), el 22% en otras zonas del edificio (portal, escaleras, ascensor, patio, garaje, etc.) y el 19% en los alrededores y zonas de acceso al edificio/vivienda. El 28% de las personas con discapacidad tiene problemas en, al menos, una de estas dimensiones.

d) *Se reduce el número de desahucios, pero crecen las situaciones de exclusión residencial*

Junto a la evolución de la demanda de vivienda y de los precios de acceso a la misma, la relación entre las situaciones de exclusión y el ámbito de la vivienda debe ser analizado desde tres perspectivas adicionales:

- la evolución de los desahucios y lanzamientos de vivienda,
- la evolución de las situaciones de vivienda insegura e inadecuada,
- y la evolución de las situaciones de exclusión residencial severa o sinhogarismo.

En lo que se refiere a la primera de las cuestiones, se ha producido en Euskadi en los últimos años una reducción en el número de lanzamientos de viviendas, de acuerdo con los datos de las estadísticas que al respecto realiza el



Poder Judicial y se recogen en el informe sobre la evolución de los lanzamientos de vivienda por CC. AA. realizado por el Observatorio Vasco de la Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2021).

Así, en términos de lanzamientos efectivamente practicados, el volumen en 2020 se cifra en 669, con una reducción del 35,8% respecto de 2019, y muy por debajo del millar largo practicado durante todos los años desde, al menos, 2013. Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que el único momento de descenso real tuvo lugar en el segundo trimestre de dicho año con solo 21 lanzamientos practicados, puesto que a partir del tercer trimestre de 2020 los lanzamientos crecen hasta llegar a los 253 en el segundo trimestre de 2021. Atendiendo al motivo del lanzamiento, los que han tenido lugar por impago del alquiler continúan representando el grueso de todos los lanzamientos. En 2020 representan ya el 82,7% del total frente al 11,4% que suponen los debidos a ejecuciones hipotecarias. En términos comparativos por CC. AA. y atendiendo a la ratio de lanzamientos practicados por 10.000 habitantes, se comprueba que Euskadi es la comunidad autónoma con el menor nivel de lanzamientos practicados, tanto en términos históricos acumulados como en cada uno de los años sobre los que se dispone de datos estadísticos oficiales. En concreto, en 2020 la ratio se cifra en 3 lanzamientos por diez mil habitantes frente a 6,2 en el conjunto del Estado.

En cuanto a las situaciones de vivienda inadecuada y vivienda insegura, la encuesta de FOESSA sobre exclusión social en Euskadi permite analizar el porcentaje de población que padece situaciones de este tipo, en los términos definidos por la tipología ETHOS<sup>16</sup>. Los datos del informe ponen de manifiesto, en primer lugar, que las situaciones de vivienda insegura afectan al 4,7% de la población vasca, mientras que las situaciones de vivienda inadecuada afectan al 8,5%. En el caso de la población en situación de integración los porcentajes son del 1,5% y el 3,2%, respectivamente, mientras que en el caso de las personas en situación de exclusión esos porcentajes ascienden hasta el 21,0% y el 35,3%, respectivamente. Estos porcentajes son, prácticamente en todos los casos, inferiores a los que se registran en el conjunto de España.

En términos evolutivos, el porcentaje de población afectado por las situaciones de vivienda insegura y de vivienda inadecuada ha crecido en el País Vasco: entre 2018 y 2021 la proporción de la población vasca en una situación residencial de vivienda inadecuada ha pasado del 3,5% al 4,7%, mientras que la proporción de personas que residen en una vivienda insegura ha pasado del 7,2% en 2018 al 8,5% en 2020. En términos absoluto, las situaciones de vivienda insegura afectan en el País Vasco a un total de 39.600 hogares y 104.000 personas, mientras que las de vivienda inadecuada repercutirían sobre 52.600 hogares y 187.300 personas (Fundación FOESSA, 2022).

Finalmente, los datos sobre exclusión residencial se refieren fundamentalmente al número de personas identificadas en los recuentos de personas sin hogar realizados en una veintena de municipios de la CAPV –incluidas las tres capitales– cada dos años desde el año 2012. Los datos más recientes se refieren al año 2020 y se derivan del recuento realizado durante la semana que va del 6 al 10 de mayo, durante el periodo de confinamiento establecido por la pandemia de COVID19. Esa situación provocó la emergencia de un colectivo de personas sin hogar que los recuentos anteriores no habían detectado –o, más bien, sólo habían detectado mediante indicios indirectos– y, en ese sentido, un incremento del número de personas sin hogar contabilizado (que, en cualquier caso, ya venía incrementándose paulatinamente desde el inicio de la serie).

Teniendo ese elemento en cuenta, los principales elementos que el recuento de personas en situación de exclusión residencial pone de manifiesto son los siguientes (SIIS, 2022):

- El número de personas en situación de exclusión residencial grave asciende a 2.797. 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. Además, el 6% se alojaban

<sup>16</sup> En ese marco, se considera vivienda insegura si concurre alguna de las siguientes situaciones: (a) tenencia en precario de la vivienda (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente); (b) por problemas económicos el hogar ha sufrido algún tipo de amenaza de expulsión de la vivienda, inmediata o no, a lo largo del último año; y (c) algún miembro del hogar ha recibido malos tratos físicos o psicológicos en el último año. Además, se considera vivienda inadecuada si concurre alguna de las siguientes situaciones: (a) se trata de una infravivienda (chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar); (b) la vivienda presenta deficiencias graves en la construcción o un estado ruinoso; (c) el hogar está afectado por una situación de hacinamiento grave (<15m<sup>2</sup> por persona); (d) la vivienda se ubica en un entorno muy degradado; y (e) la vivienda no dispone de suministros y equipamientos básicos (agua corriente, agua caliente, energía eléctrica o evacuación de aguas sucias).

en servicios de acogida para mujeres víctimas de violencia machista y un 45,4% en distintos recursos con alojamiento de servicios sociales dirigidos a personas en riesgo o situación de exclusión social. De las casi 2.800 personas halladas, 372 se encontraban en Álava (el 13%), 1.468 en Bizkaia el (53%) y 957 en Gipuzkoa (el 34%).

- A partir de los resultados que periódicamente se extraen de esta investigación y de los que de manera complementaria proporcionan las memorias de algunos ayuntamientos, puede desprenderse que las cifras obtenidas en 2020 acerca de todas aquellas personas que no tendrían un techo para vivir –nos estamos refiriendo a las personas localizadas en calle, en albergues ordinarios y de manera excepcional en los equipamientos habilitados durante la pandemia– mantienen un importante coherencia con las de años previos y apuntan, en efecto, a una tendencia creciente de estas situaciones, especialmente pronunciada en Bilbao y mucho más suavizada en ciudades como Vitoria-Gasteiz y Donostia, así como en otros municipios de gran tamaño fuera de estas ciudades en Gipuzkoa y Bizkaia.

Del total de personas localizadas en esta situación, y de las que se dispone de información suficiente, el 22% eran mujeres, el 36% tenían menos de 29 años y el 67% era de nacionalidad extranjera.

- En términos evolutivos no se observan apenas cambios en el número o el porcentaje de mujeres en situación de sinhogarismo (es decir, localizadas pernoctando en la calle, en albergues, centros de acogida o centros específicos creados para el confinamiento durante la pandemia). Si se consideran de manera conjunta los datos correspondientes a las tres capitales vascas para el periodo 2016-2020, lo que se observa es una muy ligera disminución del peso relativo de las mujeres, que representaban el 13% en 2016, el 11% en 2018 y representan un 9% en 2020. En este periodo, estas situaciones de sinhogarismo habrían aumentado un 90%, siendo este incremento mucho mayor entre los hombres (102%) que entre las mujeres (34%).
- En consonancia con los resultados de anteriores ediciones, la información recopilada para el año 2020 pone de manifiesto el importante peso específico que entre las situaciones que se describen tienen las personas jóvenes de 18 a 29 años. Entre 2016 y 2020, su número ha pasado de 121 personas, a 235 y 400 en el último año. Asimismo, su incremento, por encima del de otros grupos de edad, ha hecho que su peso relativo pase del 25% en 2016 a un 37% en 2020. De las tres capitales, Bilbao es la que claramente muestra una población más joven, ya que en esta capital las personas de 18 a 29 años representan el 40%. Los datos se refieren nuevamente a las personas en situación de sinhogarismo (calle, albergues, centros de acogida nocturna y recursos COVID).
- En lo que se refiere al origen, no puede obviarse la cada vez mayor presencia de las personas de origen extranjero entre las situaciones de exclusión residencial mencionadas. Si se consideran de manera agregada los datos de las tres capitales, se observa cómo éstas han pasado de representar un 63% en 2016 a suponer un 69% en 2018 y un 72% en 2020. Entre 2016 y 2020, el mayor aumento se observa en Bilbao donde las personas de origen extranjero en situación de sinhogarismo han pasado de 180 a 521 y de representar el 69% al 75% en 2020.

### **2.1.5. Evolución de las problemáticas vinculadas a la salud**

De acuerdo con el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la discapacidad nos sitúan en un lugar privilegiado en el panorama internacional desde el punto de vista del estado de salud del conjunto de la población. Sin embargo, esos logros en la salud no han llegado por igual a todos los grupos sociales. Al igual que ocurre en otros países, las desigualdades sociales en salud son una realidad a la que debemos hacer frente para poder avanzar en el logro de una sociedad más cohesionada y saludable. Al hablar de desigualdades sociales en salud nos referimos a las distintas oportunidades y recursos relacionados con la salud que tienen las personas en función de su clase social, género, territorio o etnia. Esas desigualdades se mantienen en el tiempo y afectan directamente a las situaciones de inclusión y exclusión social de la población vasca.



A partir de esta constatación inicial, este epígrafe se articula en dos apartados: el primero recoge la información disponible sobre el impacto de las desigualdades sociales en la salud y en la mortalidad en la CAPV, a partir fundamentalmente de los análisis realizados mediante los datos de la Encuesta de Salud del País Vasco (ESCAV); el segundo apartado analiza la relación entre los problemas de salud y las situaciones de exclusión social, a partir de la información de la encuesta de la Fundación FOESSA sobre integración social en Euskadi.

a) *Persisten las desigualdades socioeconómicas con relación a la salud y la mortalidad en Euskadi*

Las desigualdades sociales en salud son aquellas diferencias en salud injustas y potencialmente evitables que aparecen entre grupos de población definidos social, económica, demográfica o geográficamente. Estas desigualdades son el resultado de distintas oportunidades y recursos que tienen las personas dependiendo de su clase social, si son hombres o mujeres, su lugar de residencia o la etnia a la que pertenecen, lo cual se traduce en una peor salud. La magnitud de las desigualdades varía entre los países y en el tiempo, lo que indica que gran parte de esas desigualdades pueden evitarse (Montoya et al, 2021).

En lo que se refiere a la mortalidad, los últimos informes del Departamento de Salud señalan que, en el caso de los hombres, sigue habiendo una clara asociación entre el lugar de residencia y el riesgo de mortalidad, lo que se traduce en un mayor riesgo de mortalidad masculina en las áreas geográficas más desfavorecidas. El porcentaje de fallecimientos atribuibles a las desigualdades es entre los hombres de un 7,2% (con un rango que oscila entre el 5,0% y el 9,5%). En el caso de las mujeres, donde tradicionalmente este efecto no se veía de forma tan nítida, se observa durante los últimos años que el riesgo de mortalidad en las zonas más desfavorecidas es superior en algunas de las principales causas de muerte, aunque no en todas (Montoya et al, 2021).

En lo que se refiere al estado de salud, la evidencia disponible pone de manifiesto que la salud de las personas que viven en Euskadi se resiente a medida que desciende su posición socioeconómica. Aunque el estado de salud de las personas que viven en Euskadi es bueno en términos generales (el 85,4% de los hombres y el 81,8% de las mujeres consideran su salud como buena o muy buena), este buen estado general no está exento de desigualdades. El porcentaje de población que disfruta de un buen estado de salud es menor entre la población de clases sociales más bajas, debido a que la prevalencia de buena salud se reduce a medida que descendemos en la jerarquía social. Este descenso se produce a lo largo de todo el gradiente social, de forma que la distancia entre la clase social I (más alta) y la V (más baja) asciende a 8,7 puntos porcentuales entre los hombres y a 12,8 puntos entre las mujeres (González-Rábago et al, 2019)<sup>17</sup>.

Las desigualdades en salud se traducen en una mayor prevalencia de las enfermedades crónicas, de situaciones de discapacidad, de problemas de salud mental o de mala salud bucodental entre la población con menores recursos económicos. Las investigaciones realizadas en nuestro entorno ponen de manifiesto las siguientes conclusiones respecto a esas desigualdades:

- Las enfermedades crónicas son más frecuentes entre las personas socialmente más desfavorecidas. Así, en la CAPV, pertenecer a una menor clase social, haber alcanzado un nivel de estudios inferior, residir en una zona socioeconómicamente deprimida o tener dificultades para llegar a fin de mes, conlleva una mayor prevalencia de enfermedades crónicas con respecto a aquellas personas que ocupan una posición más favorable (González-Rábago y Martín, 2019b)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> De acuerdo a estos mismos autores, la salud también se distribuye en forma de gradiente social cuando se analiza desde el punto de vista del nivel de estudios: la mayor proporción de personas con un buen estado de salud se encuentra entre los grupos de mayor nivel educativo, esto es, los que tienen estudios secundarios superiores o estudios universitarios. Tanto en hombres como en mujeres, el salto más importante se produce entre el grupo con un nivel de estudios secundarios inferiores y aquella población de estudios secundarios superiores, siendo la distancia de casi 7 puntos porcentuales entre los hombres y de más de 11 puntos entre las mujeres. Y este mismo patrón social se repite cuando se analizan las desigualdades en salud según el nivel de privación socioeconómica del área de residencia, es decir, también cuando el eje de desigualdad analizado no se centra en las características personales, sino en cómo son los entornos en los que las personas residen. Así, la población de zonas donde existe una mayor privación el porcentaje de población con buena salud desciende. Las desigualdades en salud por el nivel socioeconómico del área de residencia son más claras en el caso de las mujeres que de los hombres (González-Rábago et al, 2019b).

<sup>18</sup> La proporción de personas que viven sin enfermedad crónica es menor a medida que descendemos en la jerarquía social, siendo este patrón especialmente marcado en el caso de las mujeres. Así, la distancia entre la clase social I (más alta) y la V (más baja) entre las mujeres asciende a 16,1 puntos porcentuales, mientras que entre los hombres es de 7 puntos. Es decir, entre las clases más desfavorecidas, la prevalencia de



- La discapacidad de las personas que viven en Euskadi aumenta a medida que desciende su posición socioeconómica (Morteruel y Martín, 2019c). En efecto, la proporción de personas que viven sin discapacidad es menor a medida que descendemos en la jerarquía social, siendo la diferencia muy notable entre las clases sociales extremas: la distancia entre la clase social I (más alta) y la V (más baja) asciende a 7,5 puntos porcentuales entre los hombres y a 6,8 puntos entre las mujeres. Es decir, entre las clases más desfavorecidas, entre los hombres, la prevalencia de discapacidad es un 105,6% mayor que en la clase social más alta, y un 84% en el caso de las mujeres. Asimismo, cuando se analiza la distribución de la discapacidad según el nivel de estudios de la población, también se observan desigualdades que apuntan en la misma dirección.
- La salud mental en Euskadi empeora a medida que lo hace la posición socioeconómica, sobre todo entre las mujeres (Morteruel y Martín, 2019b; 2019c). El porcentaje de población que refiere no padecer síntomas de ansiedad y depresión es mayor entre la población de clases sociales más altas. Como en el caso de la discapacidad, la proporción de personas que no refiere estos problemas es menor a medida que descendemos en la jerarquía social, siendo la diferencia muy notable entre las clases sociales extremas, y de manera destacada entre las mujeres. Así, la distancia entre la clase social I (más alta) y la V (más baja) asciende a 14,2 puntos porcentuales entre las mujeres y a 6,4 entre los hombres. Del mismo modo, aquellas personas que residen en áreas con mayor nivel de privación socioeconómica reportan en menor medida disfrutar de una vida libre de problemas ansiedad y depresión, mientras que aquellas residentes en áreas más favorecidas refieren con menor frecuencia padecer estos problemas de salud mental.
- Existen también desigualdades sociales en la salud dental de la población vasca, siendo peor cuanto más baja sea su posición en la jerarquía social (González-Rábago y Martín, 2019a). Como ocurre en el caso de la mala salud general, la discapacidad o la salud mental, cuando se analizan las diferencias según la clase social, se observa una peor salud dental a medida que las personas tienen una clase social más baja. Es decir, entre las personas de clase social más alta, más del 85% de la población tiene una buena salud dental, tanto en hombres como en mujeres, mientras que esa proporción es 10 puntos porcentuales menor entre las personas de clase social más baja (73,4% en los hombres y 74,9% en las mujeres), y el descenso es progresivo en toda la jerarquía social.

Las desigualdades en salud se materializan en otros muchos indicadores de salud. Como se observa en la tabla siguiente, el gradiente social previamente señalado se produce, en general, en lo que se refiere al consumo habitual de tabaco, obesidad, consumo de bebidas azucaradas o realización de determinadas pruebas médicas.

**Tabla 7. Indicadores de salud para la población del País Vasco por clase social (2018)**

		%
Consumo habitual de tabaco	I (más alta)	12,3
	II	16,9
	III	15,8
	IV	17,5
	V (más baja)	19,3
Obesidad	I (más alta)	7,5
	II	8,8
	III	10,6
	IV	13,5
	V (más baja)	18,5

enfermedades crónicas es un 14,8% mayor que en la clase social más alta en el caso de los hombres, y un 35,8% en el de las mujeres. Asimismo, cuando se analiza la distribución de la cronicidad según el nivel de estudios de la población, también se observan desigualdades. Atendiendo a las características socioeconómicas de la zona en la que vive la población, de nuevo, la distribución de la cronicidad en la población vasca dibuja un patrón social que se reproduce en hombres y mujeres: aquellas personas que residen en áreas con mayor nivel de privación socioeconómica reportan más frecuentemente padecer enfermedades crónicas, mientras que aquellas residentes en áreas más favorecidas las sufren en menor medida (Morteruel y Martín, 2019c).



		%
Consumo diario de refrescos con azúcar	I (más alta)	1,1
	II	3,1
	III	3,4
	IV	3,7
	V (más baja)	7,0
Mujeres de 15 y más años que nunca se han realizado una citología vaginal	I (más alta)	14,4
	II	11,6
	III	12,4
	IV	15,8
	V (más baja)	17,1

Fuente: Encuesta de Salud de la CAPV, 2018.

Las desigualdades en salud se producen en todas las edades y se heredan incluso antes del nacimiento (González-Rábago et al, 2019). En efecto, desde el nacimiento, el nivel de estudios de los progenitores, como indicador del nivel socioeconómico de la familia, marca diferencias en la salud perinatal. Así, el porcentaje de bebés nacidos prematuramente en Euskadi de progenitores con estudios universitarios es menor que en el caso de los nacidos de progenitores con estudios secundarios, y éstos a su vez menor que el del grupo en el que el nivel de estudios máximo de los progenitores es primarios o inferiores, tanto entre las niñas como entre los niños. También en el caso de los nacimientos con bajo peso se repite este patrón social, aunque la desigualdad se produce únicamente entre el grupo más favorecido, esto es, el de progenitores en donde al menos uno de ellos tiene estudios universitarios, que tienen un menor porcentaje de nacimientos con bajo peso, en relación con el resto de los progenitores con menores niveles educativos.

De acuerdo a estos autores, estas desigualdades se observan también entre barrios dentro de una misma ciudad. En Bilbao nacen mayor porcentaje de bebés de forma prematura en barrios como Otxarkoaga (9,2%) o en Bilbao La Vieja-San Francisco e Ibarrekolanda (7,6% en ambos), mientras que en barrios como Begoña o San Adrián dicho porcentaje se queda en 2,0% y 2,7%, respectivamente. Además, son también los barrios de Otxarkoaga, Bilbao La Vieja-San Francisco, junto con Arangoiti, en los que se da con mayor frecuencia el bajo peso entre los nacimientos (8,3%, 6,7% y 7,4%, respectivamente), encontrando en el extremo opuesto a Iralabarri y San Adrián con sólo un 2,7% de los nacimientos con peso inferior a 2.500 gramos.

Estas desigualdades se mantienen durante la infancia y la adolescencia. Si bien en Euskadi la salud de la gran mayoría de los/as niños, niñas y adolescentes es, en términos generales, buena y no presenta grandes problemas de salud, este buen estado de salud percibido no es igual en todos los grupos sociales. Al igual que se ha mostrado en otros contextos, tanto nacionales como internacionales, la posición en la jerarquía social de las familias de los/as menores residentes en Euskadi genera importantes desigualdades en su estado de salud, siendo peor a medida que la clase social de la familia es más baja<sup>19</sup> (González-Rábago et al, 2021).

Más allá de los resultados en salud o mortalidad, la desigualdad también se manifiesta en patrones desiguales de acceso a los recursos de salud, si bien estas desigualdades varían en función del tipo de servicio analizado. Los estudios realizados al respecto señalan que el acceso a la atención médica especializada es desigual en Euskadi, mientras que ni la atención primaria ni las hospitalizaciones ni las urgencias hospitalarias presentan desigualdades

<sup>19</sup> De acuerdo a estos trabajos, el porcentaje de chicos menores de 18 años que no perciben su salud como muy buena va aumentando a medida que baja la clase social de su familia, siendo el doble entre los menores de familias más desfavorecidas (64,1%) que en el caso de los de familias más aventajadas socialmente (29,7%). En el caso de las chicas, el gradiente también es claro, aunque menos pronunciado y lineal, habiendo 18 puntos porcentuales de diferencia entre los grupos extremos, desde un 31,4% de las chicas de clase social más alta que dicen no tener una muy buena salud hasta un 49,8% entre las chicas de familias de clase social menos favorecida. Las investigaciones realizadas por estos autores ponen de manifiesto el impacto de los determinantes sociales –clase social, lugar de nacimiento de los progenitores, etc.– en diferentes aspectos de la salud, como, por señalar un ejemplo, la obesidad: a medida que la clase social familiar es más baja, el porcentaje de niñas que sufren obesidad es mayor, apreciándose un marcado gradiente social con una diferencia de 10 puntos porcentuales, entre el 2,6% de las niñas de clase I (alta) con obesidad y el 12,6% de la clase V (baja). En el caso de los niños, aunque las diferencias no sean tan grandes, también son los chicos pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas (clases IV y V) los que más frecuentemente tienen obesidad, con un 11,0% y un 9,9% respectivamente.



de acceso en la Comunidad. De acuerdo a los servicios de Atención Primaria, los servicios de urgencias y las hospitalizaciones, en general, no presentan grandes desigualdades, con un ligero mayor acceso entre las clases sociales y niveles educativos más bajos, respondiendo al peor estado de salud en estos grupos. Entre los servicios que no están públicamente financiados (podología) o solo lo están parcialmente (fisioterapia y dentista), las desigualdades más importantes las encontramos en el acceso al servicio de dentista, para el cual, las brechas entre los niveles educativos extremos son de en torno a 29 puntos porcentuales (Morteruel y Martín, 2019a)<sup>20</sup>.

*b) El 40% de las personas en situación de exclusión social presentan en Euskadi situaciones carenciales en la dimensión de la salud*

Dejando de lado las desigualdades en mortalidad, estado de salud y acceso al sistema sanitario, existe también una amplia evidencia sobre la relación entre las situaciones de exclusión y los problemas de salud. Los datos de la Encuesta sobre necesidades sociales e integración social de FOESSA señalan, por una parte, que durante los tres últimos años se ha reducido en la Comunidad Autónoma Vasca la proporción de hogares y de personas que están afectados por problemas de exclusión social en la dimensión de la salud. Esta reducción contrasta con el incremento experimentado por estos mismos indicadores en el conjunto de España. Más concretamente, el 13,2% de los hogares y el 11,7% de la población vasca experimentan una situación de exclusión en el ámbito de la salud y acumulan carencias diversas en esa dimensión. En ambos casos se trata de una proporción muy inferior a la que se registra en el conjunto de España y, a su vez, a la registrada en 2018, cuando estas situaciones afectaban al 14,3% de los hogares y el 13,6% de las personas.

La encuesta de FOESSA también pone de manifiesto que los problemas de salud afectan en mayor medida a las personas en situación de exclusión social (lo cual, como se ha señalado también en el caso de la vivienda, no es de extrañar si se tiene en cuenta que los problemas de salud se consideran un factor de exclusión social). En 2021, el 11,7% de la población vasca presenta una situación carencial en la dimensión de la salud, incrementándose ese porcentaje al 40,2% en el caso de la población en situación de exclusión y al 53,3% en el caso de la población en situación de exclusión social severa.

**Tabla 8. Porcentaje de hogares del País Vasco afectados por diversos problemas de exclusión social en la dimensión de la salud, para los hogares en situación de exclusión social y para el conjunto de los hogares (2021)**

Indicadores	Conjunto de población	Población en exclusión social
Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,1	0,5
Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasado ahora	1,0	5,5
Hogar en el que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	7,2	8,0
Hogar con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona (para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	1,2	3,0
Hogar con alguien enfermo grave o crónico que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en un año	1,2	2,2
Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos (bajo el umbral de pobreza moderada del 60%)	7,1	40,7
Exclusión en la dimensión de la salud	11,7	40,2

Fuente: EINSFOESSA 2021.

<sup>20</sup> De acuerdo a estos trabajos, las personas pertenecientes a la clase social más favorecida (I) acceden en mayor porcentaje al dentista que aquellas de clase social más desfavorecida (V). Este acceso sigue un claro gradiente, de forma que, a medida que se desciende en la escala social, la proporción con la que la población se acude a la consulta del dentista es menor. La brecha entre las clases sociales extremas es mayor en el caso de los hombres. Así, la diferencia en el acceso entre la clase social más favorecida (I) y la más desfavorecida (V) entre los hombres es de 27,2 puntos porcentuales, frente a los 20,1 puntos porcentuales entre las mujeres.





Si se tiene en cuenta el conjunto de los hogares vascos, los problemas más prevalentes en el ámbito de la salud, en el marco analítico de FOESSA, son la falta de acceso a medicamentos debido a problemas económicos (el 7,1% de los hogares vascos ha dejado de comprar medicinas o prótesis, o de seguir tratamientos o dietas, por no poder hacer frente al pago<sup>21</sup>) y la presencia de una discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud en todas las personas adultas del hogar (7,2%). La prevalencia de estas problemáticas es superior entre los hogares en situación de exclusión social: dentro de este grupo, el 40,7% ha dejado de comprar medicamentos o seguir tratamientos o dietas debido a dificultades económicas, un 8,0% son hogares en los que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria. En el 5,5% de estos hogares se han experimentado, en la actualidad o en el pasado, situaciones de hambre.

La encuesta de FOESSA también pone de manifiesto que los problemas de enfermedad o trastorno mental se traducen en una mayor presencia de situaciones de exclusión en prácticamente todas las dimensiones. En efecto, de acuerdo a esta encuesta, las situaciones de exclusión se producen con más frecuencia entre las personas que tienen ese diagnóstico de enfermedad mental. En la CAPV, la tasa de exclusión social entre las personas que no declaran un diagnóstico de este tipo es en 2021 del 15,6%, mientras que alcanza un 23,8% entre las personas que tienen un diagnóstico de enfermedad o trastorno mental. A su vez, las tasas de integración plena se reducen del 59,2% al 40,8% en el caso de las personas con algún problema de salud mental diagnosticado, mientras que el porcentaje de personas en situación de integración precaria pasa del 25,2% al 35,3%.

#### 2.1.6. Evolución de las problemáticas vinculadas a la educación

- a) *Aunque los indicadores educativos generales son buenos, el origen familiar sigue determinando el acceso a la educación y el rendimiento académico*

Los indicadores convencionales sobre el nivel educativo de la población vasca son en general positivos y ponen de manifiesto un acceso casi generalizado a la educación secundaria, así como tasas de fracaso y abandono escolar muy reducidas. Así, de acuerdo a los datos de EUSTAT:

- Entre 2010 y 2020, el porcentaje de población sin estudios o con estudios primarios ha pasado del 39,7% al 32,3% (del 36,9% al 29,9% en el caso de los hombres y del 42,4% al 34,5% en el caso de las mujeres).
- Desde el año 2010, la población de 20 a 24 años con estudios al menos secundarios ha pasado del 79,5% al 95,2% (83,2% en el caso de la UE28). Entre los hombres el porcentaje es del 94,5% y entre las mujeres del 96%.
- Desde el año 2000, la tasa de abandono escolar prematuro de la población de 18 a 24 años ha pasado del 14,3% al 8,8%, frente al 10,1% en el conjunto de la UE. En el caso de los hombres, la tasa de abandono escolar prematuro es del 9,6% y en el caso de las mujeres del 8,0%.
- El porcentaje de alumnado que repite curso durante la Educación Secundaria Obligatoria es del 5,8%, frente al 8,7% en el conjunto de España.

Además, de acuerdo al Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, el 20,2% de los niños/as menores de un año, el 48,8% de los menores de dos años y el 92,7% de los menores de tres están escolarizados, frente al 12,4%, el 41,9% y el 61,4% en el conjunto de España. A los 17 años, el porcentaje es del 97,4%, frente al 90% en el conjunto

---

<sup>21</sup> Esta situación, sin ninguna duda, compromete la salud de las personas que la sufren e implica un serio impedimento en el proceso de integración en el corto o medio plazo ya que puede dificultar la realización de actividades de la vida cotidiana (trabajar, formarse, etc.). Nos encontramos pues ante un círculo vicioso que forman la crisis sanitaria y la social y que terminan retroalimentándose: la crisis de origen sanitario genera una crisis social que afecta con intensidad en la salud de las personas que viven en los hogares más desfavorecidos, lo que, en última instancia, reduce sus posibilidades de integración social



del Estado. En base a esta misma fuente, la tasa bruta de titulación en Ciclos Formativos es en Euskadi<sup>22</sup>, para el curso 2018/19, del 7,1% en la Formación Profesional Básica, 25,3% en los ciclos formativos de grado medio y 41,9% en los ciclos formativos de Grado Superior, frente al 4,1%, 23,3% y 29,2% en el conjunto del Estado.

Cabe señalar, por último, que en 2020 en España el 11,0 % de la población de 25 a 64 años participó en alguna actividad de formación en las cuatro semanas previas. Los mayores porcentajes de participación se producen en Comunidad Foral de Navarra (13,6 %) y País Vasco (13,1 %).

Pese a lo anterior, como en el resto de los países de nuestro entorno, el acceso a la educación y el aprovechamiento académico siguen estando estrechamente vinculados en Euskadi a la situación socioeconómica de la familia de origen. Las desigualdades socioeconómicas se traducen en mayores índices de abandono educativo precoz y de fracaso escolar entre el alumnado que proviene de entornos socioeconómicos menos favorecidos. Así, según la evaluación diagnóstica realizada por el Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no Universitaria (ISEI-IVEI), un 79,4% del alumnado de 2º de la ESO se encuentra en los niveles medio y avanzado en la competencia en cultura científica, tecnológica y de la salud. No obstante, este indicador muestra diferencias en cuanto al nivel de competencia curricular en esta materia si se tiene en cuenta el origen de estas personas, el nivel de estudios de sus progenitores o el índice socioeconómico y cultural (ISEC). Así, las personas extranjeras, aquellas con padres y madres sin estudios o con un ISEC más bajo presentan niveles de rendimiento inferiores al resto. En el caso concreto de la titularidad del centro, el 12,3% del alumnado tiene un nivel avanzado en este tipo de competencias, frente al 21% en los centros concertados.

**Tabla 9. Distribución del alumnado de 2º de la ESO de Euskadi por nivel de rendimiento en la competencia de cultura científica, tecnológica y de la salud (%), según diversas características. 2015**

		Inicial	Medio	Avanzado
Total		20,6	62,3	17,1
ISEC	Bajo	34,5	56,7	8,9
	Medio bajo	23,9	62,1	13,9
	Medio alto	17,5	65,3	17,2
	Alto	10,7	63,5	25,7
Titularidad	Público	25,4	62,0	12,6
	Concertado	16,5	62,5	21,0
Estudios de los progenitores	Sin estudios	43,0	53,0	4,0
	Obligatorios	33,6	59,0	7,5
	Bachillerato y CF	21,9	65,2	12,9
	Superiores	13,0	62,3	24,7
Origen	Autóctono	19,3	62,8	17,9
	Extranjero	35,2	58,0	6,8

Fuente: Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa. Departamento de Educación.

Del mismo modo, al analizar el porcentaje de personas que han aprobado los últimos cursos de educación secundaria y Bachillerato, se observa que las mujeres, las personas que estudian en centros privados y las que cursan en el modelo D –es decir, las que reciben todas las materias en euskera, exceptuando lengua castellana– tienen un mayor porcentaje de aprobados. Las diferencias son más pronunciadas en 2º de Bachillerato.

<sup>22</sup> La tasa bruta de titulación en una enseñanza se define como la relación entre el alumnado que termina, independientemente de su edad, y el total de la población de la “edad teórica” de comienzo del último curso de esa enseñanza.



Tabla 10. Porcentaje de aprobados en 4º de la ESO y 2º de Bachillerato en Euskadi, según diversas características (2018/2019)

		4º E.S.O.	2º Bachillerato
Total		76,3	91,6
Sexo	Hombres	71,9	89,9
	Mujeres	80,8	93,1
Titularidad	Público	73,5	90,6
	Privado	78,6	92,4
Modelo	Modelo A	65,2	90,1
	Modelo B	74,1	89,6
	Modelo D	78,4	92,3

Fuente: EUSTAT. Estadística de la Actividad Escolar.

Los análisis específicamente realizados con relación a la igualdad de oportunidades en el modelo educativo vasco señalan a este respecto que “comparativamente hablando, Euskadi se encontraba en una buena posición en los indicadores de aprendizaje medido en pruebas externas, pero no así en la equidad en cuanto a la evaluación interna (medida por la repetición de curso) o el logro educativo (medido por el abandono escolar). Con respecto a la segregación escolar, es preocupante sobre todo la que se da con la población de origen inmigrante” (Gortazar, 2022, p. 215).

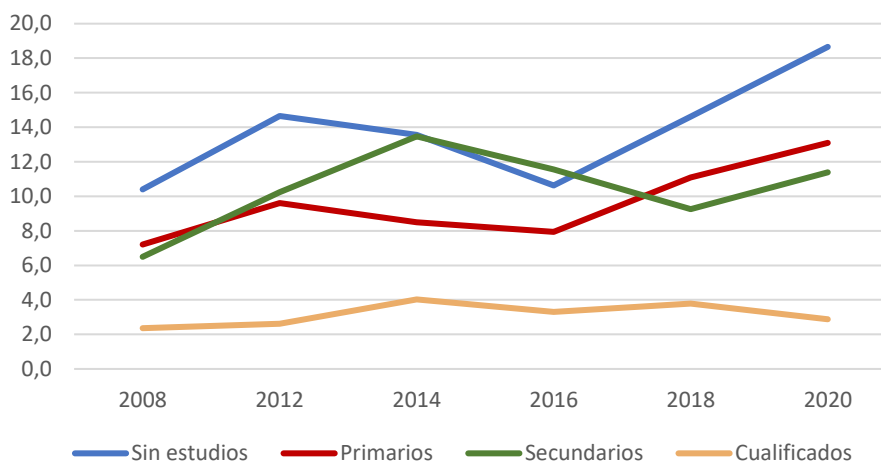
Más concretamente, de acuerdo a estos análisis, aunque se registran niveles altos de equidad en el rendimiento o aprendizaje cognitivo, medido por la influencia del origen socioeconómico, la repetición de curso es prevalente aún (afecta aproximadamente a un 20 % de todo el alumnado) y está muy vinculada al origen socioeconómico. A igualdad de competencias, la probabilidad de haber repetido curso que tiene un alumno del cuartil socioeconómico bajo es 4 veces superior al de un alumno del cuartil socioeconómico alto. Para el caso de la OCDE, la media de esta probabilidad es de solo 1,9 veces; y a nivel estatal, es de 3,9 veces. Además, aunque el abandono escolar temprano se ha reducido significativamente en las últimas décadas, el peso del origen socioeconómico (medido a través de la educación de los padres) en el abandono escolar temprano es alto. Euskadi es una de las comunidades autónomas donde presenta mayor influencia, y el caso español es uno de los más preocupantes de la Unión Europea. Finalmente, la segregación escolar (la medida en que alumnos de las mismas características se agrupan en los mismos centros) por origen socioeconómico se encuentra cerca de la media de España y de la OCDE. Sin embargo, la segregación escolar por origen inmigrante del alumnado es muy alta, la más alta de todas las comunidades autónomas y superior a la media de la OCDE; además, ha aumentado según los datos de PISA, desde 2015 a 2018 (Gortazar, 2022).

*b) La exclusión en el ámbito de la educación afecta al 6,6% de la población vasca*

El nivel educativo se relaciona claramente con las situaciones de exclusión social en Euskadi de forma que, a menor nivel educativo, el riesgo de exclusión es mayor. En efecto, de acuerdo a la encuesta FOESSA, las situaciones de exclusión afectan en Euskadi al 3,9% de la población que vive en hogares cuya persona sustentadora principal tiene estudios superiores, al 13,6% de quienes viven en hogares encabezados por personas con estudios secundarios no obligatorios (Bachiller, BUP o FP), al 21,6% de quienes viven en hogares encabezados por personas que tienen estudios secundarios obligatorios, y al 44,7% de quienes viven en hogares encabezados por personas sin estudios o con estudios incompletos. En el mismo sentido, las tasas de pobreza son más elevadas –y han crecido en mayor medida desde 2008– cuanto menos es el nivel educativo de la persona sustentadora principal. Así, como se observa en el gráfico, las tasas de pobreza de mantenimiento son del 18,7% para las personas sin estudios –en 2008 eran del 10,4%– y del 2,9% para las personas con estudios universitarios (2,4% en 2008).



**Gráfico 15. Evolución de las tasas de pobreza de mantenimiento en Euskadi en función del nivel educativo de la persona sustentadora principal. 2012-2021**



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

En todo caso, la dimensión de la educación es una de las que –de las ocho consideradas en el marco de análisis de la exclusión de la Fundación FOESSA– afectan a un menor porcentaje de la población vasca. En efecto, si los problemas relacionados con la vivienda afectan al 17,2% de la población y los relacionados con el empleo al 22,1%, los relacionados con la educación afectan al 6,6%. Entre la población en situación de exclusión social, el porcentaje se incrementa hasta el 19,2%. De acuerdo a los datos de la encuesta, el 1,8% de la población vasca –el 3,1% en el caso de las personas en situación de exclusión– vive en hogares en los que hay personas de 3 a 15 años no escolarizadas, mientras que el 2,3% –14,3% en el caso de las personas en situación de exclusión– viven en hogares en los que todas las personas de 16 a 65 años tienen menos de graduado escolar o equivalente.

**Tabla 11. Porcentaje de la población del País Vasco afectada por diversos problemas de exclusión social en la dimensión de la educación, para el conjunto de la población y para las personas en situación de exclusión social (2021)**

Indicadores	Conjunto de población	Población en exclusión social
Hogar con personas de 3 a 15 años no escolarizados	1,8	3,1
Hogar en el que todas las personas de 16 a 65 años tienen menos de graduado escolar o equivalente	2,3	14,3
Hogar con alguna persona de más de 65 años con menos de 5 años de escolarización	2,7	2,9
Exclusión en la dimensión de la educación	6,6	19,2

Fuente: EINSFOESSA 2021.



### 2.1.7. Evolución de las problemáticas vinculadas a la participación política, el aislamiento social y las relaciones personales

Todas las definiciones del concepto de exclusión social hacen referencia a los elementos relacionales y a la importancia que la participación –política, cívica o cultural– tiene a la hora de prevenir y paliar los procesos de exclusión. Pese a ello, no son muchos los análisis que vinculan las situaciones de aislamiento y soledad, o los problemas para la participación política y cultural, con las situaciones de pobreza, desigualdad o exclusión social. Pese a ello, en este epígrafe se resumen algunos datos sobre el impacto de las situaciones de aislamiento y de conflicto social en las personas en situación de exclusión social en Euskadi, así como sobre la mayor prevalencia de los problemas relacionados con la soledad y la falta de apoyo entre las personas en situación de pobreza. También se recogen algunos datos sobre los menores niveles de participación política de las personas –y/o en las zonas– económicamente más desfavorecidas.

De los tres ejes de exclusión que se consideran en la metodología FOESSA –el económico, el político y el relacional–, el relacional<sup>23</sup> es el que genera menores situaciones de exclusión social, tanto en Euskadi como en el conjunto de España. En efecto, el 24,4% de la población vasca está afectada por una situación de exclusión en el eje económico, el 31,4% en el eje político y de ciudadanía, y únicamente el 7,1% en el eje relacional. En el conjunto de España, el porcentaje es del 12,1%.

Más concretamente, los datos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades sociales de FOESSA señalan que el 4,9% de la población vasca presenta situaciones carenciales en la dimensión del conflicto social y el 2,3% en la dimensión del aislamiento social. En el caso de las personas en situación de exclusión, los porcentajes son del 20,6% en el caso del conflicto social –cinco veces más elevados que para el conjunto de la población– y del 3,3% en el caso del aislamiento social. En este caso, aunque el porcentaje es casi un 50% más elevado, la diferencia con el conjunto de la población no es tan acusada. De los indicadores que se tienen en cuenta para el análisis de esta dimensión, el más habitual es el que recoge el porcentaje de hogares en los que alguien recibe o ha recibido en los últimos 10 años malos tratos físicos o psicológicos (2,6% de la población y 12,3% de la población en situación de exclusión social).

En lo que se refiere a la participación política, el 13,6% de la población vasca –y el 52,2% de la población en situación de exclusión– presenta situaciones problemáticas en esta dimensión: el 8,6% de la población vasca vive en hogares en los que hay personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegido, y el 5,1% en hogares en los que las personas adultas no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana. Entre las personas en situación de exclusión, estos porcentajes son, respectivamente, del 35,9% y el 16,7%.

**Tabla 12. Porcentaje de la población del País Vasco afectada por diversos problemas de exclusión social en la dimensión de la participación política, el conflicto social y aislamiento social, para el conjunto de la población y para las personas en situación de exclusión social. 2021**

Indicadores		Conjunto de población	Población en exclusión social
Participación política	Hogar con personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 y más años, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	8,6	35,9
	Hogar con alguna persona sin capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	5,1	16,7
	Exclusión en la dimensión de la participación política	13,6	52,2

<sup>23</sup> En la metodología FOESSA, el eje relacional de la exclusión social hace referencia fundamentalmente a las situaciones de conflicto y aislamiento social, que incluyen por una parte las relaciones sociales adversas y otras situaciones de conflictividad social y/o familiar y, por otra, la ausencia de lazos y apoyos sociales.

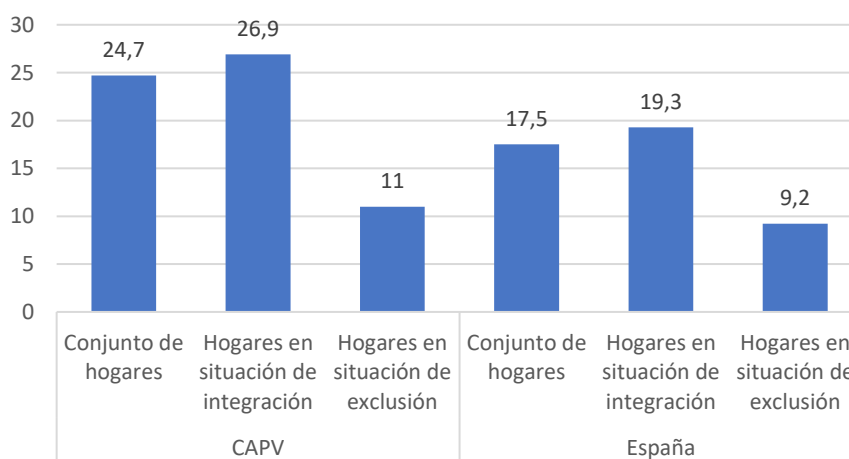


Indicadores		Conjunto de población	Población en exclusión social
Conflicto social	Hogar en el que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	2,6	12,3
	Hogar con relaciones muy malas, malas o más bien malas entre sus miembros	0,0	0,2
	Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego en los 10 últimos años	1,4	5,7
	Hogar en el que alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los últimos 10 años	1,1	7,3
	Hogar con personas con problemas con la justicia (antecedentes penales) en los 10 últimos años	0,5	1,2
	Exclusión en la dimensión del conflicto social	4,9	20,6
Aislamiento social	Hogar con personas sin relaciones y que no cuentan con apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad	4,9	7,8
	Hogar con relaciones malas o muy malas con los vecinos del barrio	0,0	0,3
	Hogar con personas que han estado en instituciones durante el último año (hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, menores, penitenciarios...)	0,2	0,5
	Exclusión en la dimensión del aislamiento social	2,3	3,3

Fuente: EINSFOESSA 2021.

La encuesta de FOESSA pone también claramente de manifiesto en qué medida las personas que viven en hogares en situación de exclusión social tienen un menor nivel de participación cívico-política activa. Efectivamente, aunque los niveles de participación son en Euskadi, para todos los grupos, superiores a los del conjunto de España, entre las personas que viven en hogares en situación de exclusión social las tasas son del 11%, frente al 26,9% de los hogares en situación de integración social y el 24,7% del conjunto de la población.

**Gráfico 16. Niveles de participación cívico-política activa por niveles de integración social en la CAPV y en España. 2020**



Fuente: EINSFOESSA 2021.

Otras encuestas, como la Encuesta de Necesidades Sociales / Demanda de Servicios Sociales del Gobierno Vasco, también pone de manifiesto la relación entre privación económica y problemas relacionales graves: en 2018, el 2,2% de la población presentaba algún tipo de problema social grave en las relaciones personales, familiares y sociales; en el caso de las personas en situación de privación el porcentaje es del 6,4%, mientras que entre las



personas que no viven en situación de privación el porcentaje desciende al 1,6%. En lo que se refiere a los problemas de soledad o tristeza, que afectan al 1,5% de la población vasca, el porcentaje asciende hasta el 3,8% entre quienes viven en hogares en situación de privación, y al 1,2% entre quienes viven en hogares que no están en esa situación (Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, 2019).

Finalmente, en lo que se refiere a la participación electoral, numerosos estudios han puesto de manifiesto los menores niveles de participación electoral de las personas y/o en las zonas menos favorecidas electoralmente. También en Euskadi se produce ese mismo fenómeno. En ese sentido, algunos analistas han señalado al respecto que “el verdadero agujero negro de la democracia vasca, al igual que el de la española y de la mayoría de las democracias de nuestro entorno, es la desigualdad política que existe entre ciudadanos según su renta y la clase social a la que pertenezcan. En las últimas elecciones autonómicas celebradas en Euskadi había una brecha de 10 puntos entre la participación de los ciudadanos vascos de clase baja o muy baja y los de clase alta o muy alta. Esta brecha es menor que la de otros países más desiguales como EE. UU. o Reino Unido y comunidades autónomas como Madrid o Andalucía. Pero es significativa y puede ser uno de los mayores déficits que tiene la democracia en Euskadi” (Gómez, 2020)<sup>24</sup>.

### 2.1.8. La situación de los grupos en situación de mayor riesgo: infancia y juventud, mujeres, personas inmigrantes y personas con discapacidad

La práctica totalidad de las situaciones que se han analizado en las páginas precedentes afectan de forma muy diferente a las personas en función de su sexo, de su edad, de su nacionalidad o de si tienen alguna discapacidad. Aunque en los apartados anteriores se han ofrecido algunos datos desagregados en función de algunas de estas variables, la tabla siguiente sintetiza esas diferencias y recoge, a partir de las fuentes estadísticas disponibles, las tasas de pobreza y exclusión social en función del sexo, la edad, la nacionalidad y la situación de discapacidad.

- En lo que se refiere al sexo, las diferencias no son en primera instancia importantes en lo que se refiere a las situaciones de exclusión social (16,4% para los hombres y 16,2% para las mujeres), y resultan algo más elevadas en el caso de la pobreza de mantenimiento (7,4% y 8,6%). Las diferencias son sin embargo bastante más acusadas cuando se tiene en cuenta el sexo de la persona sustentadora principal, especialmente en lo que se refiere a la pobreza de mantenimiento (6,3% en los hogares encabezados por hombres y 11,0% en los encabezados por mujeres).
- Las diferencias son aún más marcadas en lo que se refiere a la nacionalidad: las tasas de pobreza en la población que vive en hogares encabezados por personas extranjeras son del 41,9%, frente al 5,5% de los hogares encabezados por personas de nacionalidad española, y las de exclusión del 59,2%, frente al 12,2%.
- La edad se configura también como un elemento clave a la hora de explicar las situaciones de pobreza y exclusión social en Euskadi. Tanto las tasas de pobreza como las de exclusión son tanto más elevadas cuanto menor es la edad de las personas: el porcentaje de personas pobres es del 13,6% en los menores de 18 años y del 4,7% en los mayores de 65, mientras que las tasas de exclusión pasan del 27,4% al 2,2%.

<sup>24</sup> Para Gómez (2020), “la desigualdad política tiene un componente urbano. Es en las ciudades donde se concentran las mayores bolsas de pobreza de Euskadi y coinciden con los espacios donde se produce una abstención extrema en la que mayor parte de los habitantes de esos barrios no vota. Si vives en un barrio de una ciudad caracterizado por su situación de exclusión social, tienes una alta probabilidad de no participar en ningún tipo de elección. Es precisamente ahí donde aparecen las barriadas más estigmatizadas cuya baja participación electoral resalta aún más cuando se pone en comparación con las secciones electorales donde más personas acuden a votar. En Bilbao, donde se registra la mayor desigualdad económica, nos podemos encontrar cómo en algunas zonas de rentas muy bajas, como puede ser Otxarkoaga, votan la mitad de las personas de las que acuden a las urnas en barrios de renta alta, como puede ser Abando. Esta diferencia es menor entre los extremos de Gasteiz que representan el barrio de rentas bajas de Sansomendi, donde apenas votó el 33% en las últimas elecciones [autonómicas de 2020] y el barrio de mayor renta de Euskadi, Mendizorroza, donde votó el 57%. Donostia sería la capital vasca que registraría menos desigualdad política electoral. Aun así, hay 20 puntos de diferencia entre El Antiguo (60%), barrio de renta alta, e Intxaurren (40%), uno de los barrios con renta media más baja”.



- En el caso de la discapacidad, las tasas de pobreza son algo más elevadas –15,0% frente a 12,2%–, mientras que las tasas de exclusión son las mismas. El dato para la CAPV resulta en cualquier caso chocante ya que, a escala estatal, la tasa de exclusión de población con discapacidad duplica la del conjunto de la población.

**Tabla 13. Indicadores de pobreza, exclusión social y ocupación por sexo, edad, nacionalidad y discapacidad en Euskadi**

Indicadores		Pobreza**	Exclusión	Tasa de ocupación
Sexo	Hombre	7,4	16,4	72,4
	Mujer	8,6	16,2	65,7
Sexo*	Hombre	6,3	15,5	–
	Mujer	11,0	18,1	–
Nacionalidad*	Española	5,5	12,2	–
	Extranjera	41,9	59,6	–
Edad***	Menos de 18	13,6	27,4	–
	18 a 29	9,1	21,3	25,6
	30 a 44	10,2	19,7	79,8
	45 a 64	6,2	16,6	73,0
	Más de 65	4,7	2,2	–
Discapacidad****	Sí	15,0	16,3	30,7
	No	12,2	16,3	69,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021; EPDS 2020, ENS 2018; PRA 2021. \*Se refiere a la persona sustentadora principal. \*\*Pobreza de mantenimiento. \*\*\*En el caso de la pobreza, los tramos son los siguientes: < 15 años; 15 a 24; 25 a 44, 45 a 64 y más de 65. \*\*\*\*En el caso de la pobreza, se refiere a situaciones de privación material entre las personas con limitaciones para las actividades de la vida diaria en 2018. En el caso de la exclusión, se refiere a la población en hogares con al menos una persona con discapacidad. En todo caso, es importante señalar que los datos se refieren a la población en hogares familiares y que no recogen la situación de las personas que residen en instituciones.

Junto a la situación de los grupos previamente señalados, es necesario hacer alusión a la relación que existe entre la provisión de cuidados (crianza de niños y niñas, cuidados a personas con discapacidad o dependencia, etc.) y las situaciones de exclusión social. Este impacto se concentra además, de forma desproporcionada, en las mujeres y en las familias monoparentales.

En ese sentido, los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades (EPDS) ya ponen de manifiesto que los hogares de familias con menores a cargo experimentan situaciones de pobreza en mayor medida que el conjunto de las familias: frente a una tasa general de pobreza de mantenimiento del 8% en Euskadi, entre las familias con hijos menores alcanza el 12,7% y entre las familias monoparentales el 18%. En lo que se refiere a las situaciones de exclusión, la presencia de menores de edad también se relaciona claramente con la prevalencia de las situaciones de exclusión: de acuerdo a los datos de FOESSA, en los hogares sin menores de edad la tasa de exclusión es del 9,1% mientras que en los que viven dos o más niños, niñas o adolescentes, la tasa es del 24,4%. En los hogares monoparentales alcanza el 31%.

En lo que se refiere a los hogares en los que hay al menos una persona dependiente, la Encuesta de Necesidades Sociales que elabora el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales del Gobierno Vasco señala que el 22% de las personas cuidadoras de otras personas con dependencia ha tenido que renunciar a determinados elementos de su vida educativa y laboral, y el 68% en su vida social. En el 57% de los casos se producen además tensiones en la vida familiar, que son importantes en el 18% de los casos. La tasa de privación básica es además algo mayor en el caso de los hogares en los que vive alguna persona en situación de dependencia o limitación para las actividades de la vida diaria.





## 2.1.9. Otros elementos: cambios en la composición demográfica de la sociedad vasca, crisis energética y crecimiento de la inflación

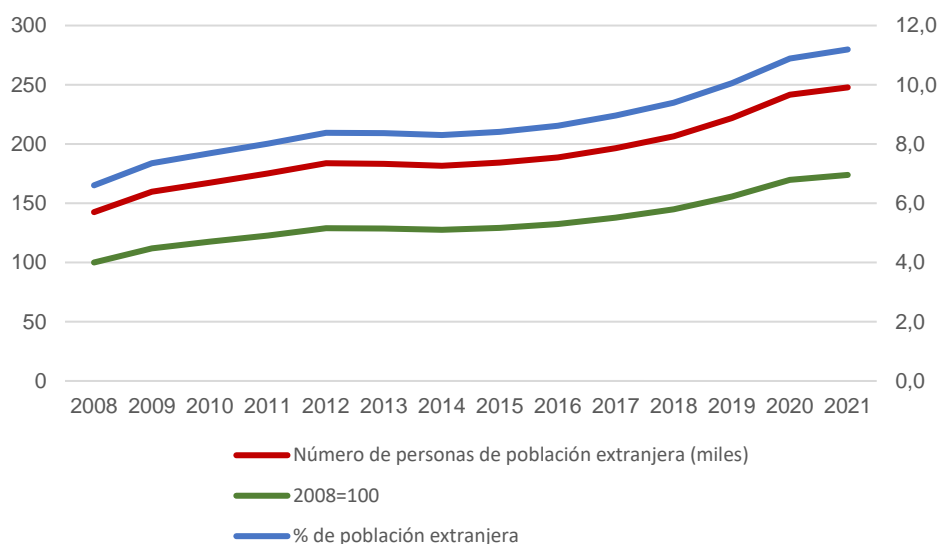
El diagnóstico de la situación socioeconómica en Euskadi debe tener en cuenta dos elementos adicionales: por una parte, los cambios sociodemográficos que se producen en la composición de la sociedad vasca, con particular atención a los cambios en los flujos migratorios; por otra, la crisis energética y el crecimiento de la inflación, en un contexto de desaceleración económica. La actual situación está teniendo consecuencias claras en el incremento del coste de los transportes, de los suministros básicos y de la vivienda, que tienen un impacto directo en las situaciones de pobreza y exclusión social y afectan particularmente a las personas con menor renta.

### a) Crecimiento importante de los flujos migratorios a partir de 2015

Junto a la evolución de las variables socioeconómicas, la composición y la dinámica sociodemográfica tiene una relación directa con las situaciones de pobreza y desigualdad. Esto es particularmente decisivo en aquellas sociedades afectadas por cambios demográficos profundos, como la vasca; de hecho, en el caso vasco, los cambios demográficos explican en gran medida, más allá de las variables puramente económicas, la peculiar evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad a partir de 2008. Desde ese punto de vista, es necesario destacar al menos tres elementos: el proceso de envejecimiento y la caída de la natalidad, la fragmentación de las estructuras familiares y el incremento de la inmigración. Mientras que el impacto del envejecimiento y de la caída de la natalidad es positivo desde el punto de vista de la prevención de la pobreza, la fragmentación de las unidades familiares y el incremento de la inmigración empujan claramente al alza las tasas de pobreza y desigualdad (Sanzo, 2022).

En lo que se refiere al incremento de los flujos migratorios, como se observa en el gráfico, el porcentaje de población de nacionalidad extranjera, que se estabilizó en torno a las 185.000 personas –8,4% de la población– entre 2012 y 2015, se ha ido incrementando con claridad desde entonces, hasta las 248.000 personas –11,2% de la población– en 2021. El número de personas extranjeras en 2021 equivale al 173% del registrado en 2008, y supone, respecto a 2015, un incremento de cercano a las 65.000 personas.

Gráfico 17. Evolución del % y el número de personas de nacionalidad extranjera en Euskadi. 2008-2021



Fuente: Ikuspegi.

Las consecuencias de estos cambios son claras desde el punto de vista del análisis de los procesos de exclusión e inclusión social: el incremento del número de personas de nacionalidad extranjera –un colectivo, como hemos visto, más expuesto que la población autóctona al riesgo de pobreza y exclusión– empuja al alza las tasas de pobreza y exclusión en Euskadi. En otras palabras, las tasas de pobreza y exclusión crecen en Euskadi, entre otras razones, debido al cambio en la composición sociodemográfica de la sociedad vasca.



Junto a estos cambios en el corto plazo, es también necesario en cualquier caso hacer referencia a los cambios en el largo plazo que se pueden asociar a la inmigración. En ese sentido, más allá del número de personas nacidas en el extranjero o de nacionalidad extranjera actualmente asentadas en Euskadi, cabe señalar que 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>25</sup>. Si bien todos los estudios disponibles hacen referencia a los elevados niveles de inclusión social de la población inmigrante en Euskadi<sup>26</sup>, así como a la normalidad con la que la ciudadanía vasca observa el fenómeno de la inmigración<sup>27</sup>, la mayor diversidad –religiosa, cultural, lingüística...– 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 social. No debe olvidarse al respecto que, para muchos teóricos del Estado del Bienestar, la diversidad religiosa, étnica o cultural contribuye a debilitar las bases sobre las que se asienta el sistema de protección social.

Las dificultades observadas en la contención de la pobreza y el aumento de la desigualdad de ingresos en Euskadi desde 2008 no se vinculan únicamente, no obstante, a la precariedad socioeconómica de la población extranjera. Otro factor determinante, con impacto decisivo en la población de origen nacional, es el incremento de la importancia demográfica de las unidades de convivencia creadas en torno a grupos familiares no nucleares o, más habitualmente, de una única persona, ya se trate de personas solas o de grupos familiares monoparentales, en especial en aquellos que están encabezados por una mujer (Sanzo, 2022). En ese sentido, cabe destacar el incremento en el número de hogares unipersonales, que ha pasado, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE, de 232 mil hogares en 2013 a 256 mil en 2020. Los hogares unipersonales han crecido en un 10%, frente al 2% del conjunto de hogares, y han pasado del 26% al 28% del total.

Es importante destacar que el aumento de la inmigración, la fragmentación familiar y la individualización tienen rasgos estructurales. No es, por tanto, previsible una ralentización sustancial del proceso migratorio, ni tampoco un cambio de sentido en la tendencia a largo plazo de profundización en los procesos de individualización de la estructura social. Esta dimensión estructural de los factores que presionan al alza la pobreza y la desigualdad acredita la importancia de las medidas de protección económica que puedan destinarse a los principales grupos de riesgo (Sanzo, 2022).

---

<sup>25</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, p. 7).

<sup>26</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 un 87,5 y un 87,9% 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” (Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales, 2019, p. 172).

<sup>27</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” (Ikuspegi, 2020, p. 27). Además, la mayoría de la población vasca (74,7%) considera que todas las personas, independientemente de su origen han de tener las mismas obligaciones y derechos, como son el acceso a la asistencia sanitaria, las ayudas sociales o las viviendas de protección oficial.



b) *La inflación se sitúa en niveles históricamente altos, en un contexto de crisis energética*

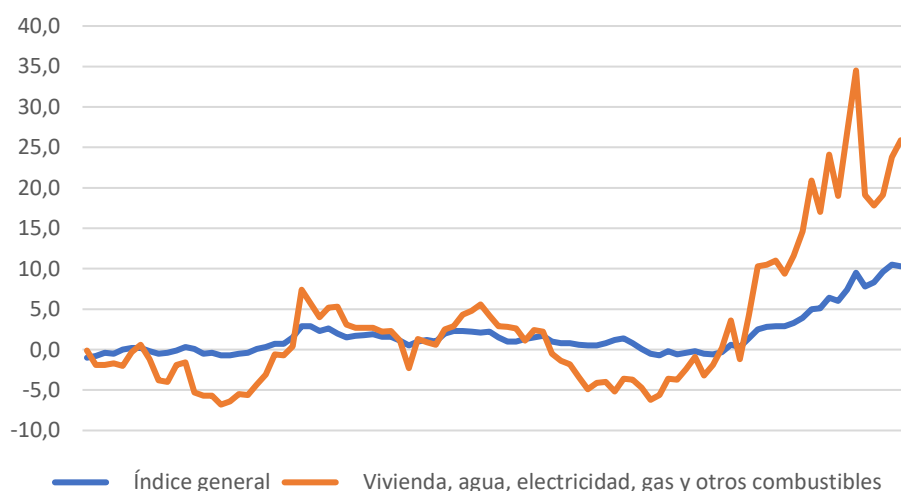
Las situaciones de pobreza y exclusión se relacionan también con el incremento en el coste que supone el acceso a los bienes y servicios que permiten una vida independiente. A ese respecto, la situación a principios de 2022 es particularmente compleja, debido al impacto de la crisis energética y de la guerra en Ucrania. De hecho, el IPC se incrementó en Euskadi en el mes de febrero hasta su nivel más alto en 35 años, al situarse en el 7,4%, un punto y cuatro décimas por encima del mes anterior. Este avance de la inflación, que ya venía registrando una tendencia ascendente, se vio agravado por el reciente conflicto entre Ucrania y Rusia, cuyo principal efecto fue el alza del precio de los combustibles (Departamento de Economía y Hacienda, 2022).

De acuerdo al último informe de la OCDE sobre la evolución del empleo en el mundo (OCDE, 2022), la invasión rusa de Ucrania ha generado una gran crisis humanitaria y ha generado ondas de choque humanitarias en todo el mundo. Varios millones de ucranianos –en su mayoría mujeres y niños– han huido de sus países en busca de refugio. El aumento de los precios de los productos básicos estimulado por el conflicto se ha sumado a las presiones inflacionistas generadas por la interrupción de las cadenas de suministro que han afectado recientemente a los ingresos reales. La conmoción económica está socavando la solidez de la recuperación económica de la crisis de la COVID 19, aunque los avances en los mercados laborales continuaron en los primeros meses de 2022. Sin embargo, a pesar del crecimiento sostenido del empleo, los ingresos reales de los hogares ya estaban disminuyendo en términos reales en el último trimestre de 2021, y en muchos países se estima que esa reducción ha continuado en los primeros meses de 2022, debido a que el crecimiento de los salarios no sigue el crecimiento de la inflación.

La situación descrita para el conjunto de los países de la OCDE es aplicable a Euskadi. Efectivamente, como se observa en el gráfico siguiente, la variación interanual del IPC correspondiente a la vivienda, el agua, el gas, la electricidad y otros combustibles fue del 25% en agosto de 2022, mientras que la variación de índice general del IPC fue del 10,3%.

El impacto de la inflación es particularmente fuerte sobre los grupos con menores ingresos, debido a que la subida de los productos de primera necesidad tiene un mayor impacto en los tramos de renta más baja. Así, de acuerdo a Caixa Bank Research, “el diferencial de inflación en bienes de primera necesidad entre las rentas más bajas y las más altas (lo que se conoce como *inflation inequality*) pasó de 0,1 puntos en enero a los 0,8 puntos en diciembre, la máxima diferencia en, al menos, una década. Es decir, aunque la inflación a diciembre de los bienes de primera necesidad fue cercana al 7,0% (sin gasolina), para las rentas más bajas dicha inflación fue del 7,3%, mientras que para las rentas más altas fue del 6,5%” (Sánchez, 2022, p. 15).

Gráfico 18. Evolución de la variación interanual del IPC en Euskadi por meses (2015-2022)



Fuente: INE



El crecimiento de la inflación está directamente vinculado al encarecimiento de los suministros básicos, especialmente en lo que tiene que ver con la electricidad, el gas y los carburantes. Este encarecimiento del coste de los suministros básicos, de los transportes y de los bienes de primera necesidad de suma al incremento que ya se venía registrando desde el final de la anterior crisis en lo que se refiere al incremento del coste de acceso a la vivienda y está afectando especialmente a los hogares con menor renta, que destinan una mayor parte de sus ingresos al consumo. El incremento en el precio del gas y la electricidad está generando también un incremento de la pobreza energética, que ya antes del actual incremento de precios registraba tasas muy elevadas en el contexto europeo.

Más allá de las consecuencias del incremento –cabe pensar que coyuntural– de los precios de la vivienda, de los suministros y del resto de los bienes de primera necesidad, es importante señalar el desigual efecto que las medidas adoptadas para afrontar la crisis energética y evitar el cambio climático tienen en función del nivel de renta, la ocupación, el lugar de residencia o las pautas de movilidad de las personas. Como todo proceso de transformación económica y social, la transición ecológica exigirá adaptar nuestro modo de vida, y nos obligará a realizar fuertes inversiones para pasar de los actualmente omnipresentes combustibles fósiles hacia otras fuentes de energía menos contaminantes. A corto plazo, esto puede imponer importantes costes a los hogares, y, muy posiblemente, un aumento de precio en algunos de los bienes que habitualmente consumimos. Este cambio afectará de forma especialmente marcada a los hogares más vulnerables, lo que obliga a plantear medidas para evitar que la transición ecológica tenga impactos especialmente negativos para los colectivos sociales que hoy son más vulnerables (Suárez-Varela, 2022).

#### 2.1.10. Previsiones macroeconómicas

Se recogen finalmente, en este análisis sobre el contexto social y económico en el que habrán de desarrollarse las políticas vascas de inclusión durante el próximo quinquenio, las previsiones macroeconómicas y el análisis de la coyuntura económica realizado, en la primavera de 2022, por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (Departamento de Economía y Hacienda, 2022).

De acuerdo a ese análisis, “la economía mundial se encuentra todavía en proceso de recuperación de los efectos negativos de la pandemia iniciada en 2020. Se esperaba que la normalidad se fuera instalando a lo largo de los próximos trimestres, gracias a los progresos en las campañas de vacunación y a las políticas de ayuda macroeconómica. Sin embargo, la guerra iniciada por Rusia anula radicalmente cualquier previsión económica elaborada antes del 24 de febrero. La incertidumbre impera en la economía mundial, principalmente en Europa, donde la recuperación quedará seriamente retardada y debilitada”. En ese contexto, “el consumo de los hogares se ralentizará debido a que la inflación resta poder adquisitivo a las familias. Además, las familias moderarán su consumo por la incertidumbre que ha traído la guerra. El efecto prudencia también afectará a la inversión empresarial. Las tensiones inflacionistas y los problemas en las cadenas de suministros marcarán la evolución de este agregado. Respecto a la oferta, todas las ramas productivas aminorarán sus crecimientos con respecto al cuadro macroeconómico anterior.

Con la información coyuntural disponible, la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco ha revisado el cuadro macroeconómico para el año 2022, con una importante corrección a la baja, y ha publicado la primera estimación correspondiente al año 2023. El nuevo escenario de previsión establece un incremento medio del 4,5% en 2022 y del 4,1% de promedio en 2023. La corrección a la baja se cimenta, principalmente, en las mayores presiones sobre los elevados niveles de precios, los cuellos de botella persistentes en la cadena de suministro y los efectos en la confianza de los agentes económicos. En el mercado laboral, se prevé que los puestos de trabajo a tiempo completo crezcan el 2,8% y el 1,8% en 2022 y 2023, respectivamente. La tasa de paro se ralentizará hasta el 9,5% en media anual en 2022 y alcanzará el promedio de 9,1% en 2023.

## 2.2. LAS POLÍTICAS VASCAS PARA LA PREVENCIÓN Y EL ABORDAJE DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL ENTRE 2017 Y 2022

### 2.2.1. Introducción

Como se ha señalado en el apartado introductorio, en este apartado se recogen los principales elementos que caracterizan las políticas vascas para la prevención y el abordaje de la exclusión social. Teniendo en cuenta la concepción multidimensional de la inclusión de la que parte el Plan –y el conjunto de las políticas vascas contra la exclusión social–, el apartado analiza de forma específica las políticas de garantía de ingresos, servicios sociales, empleo, vivienda, salud y educación, así como las actuaciones que se realizan para dotar de una mejor articulación y para facilitar la gobernanza del sistema.

Analizadas en el apartado precedente las necesidades de la población vasca en cada uno de estos ámbitos, este apartado se centra en las políticas desplegadas por las administraciones vascas en cada uno de estos ámbitos, teniendo en cuenta tanto la evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión como la información que publican las distintas administraciones. Aunque la información disponible con relación a cada uno de estos ámbitos es desigual, se ha procurado mantener un esquema común señalando, por una parte, las principales magnitudes que definen cada uno de estos ámbitos de las políticas públicas (gasto, personas usuarias, indicadores de eficacia, cuándo están disponibles, etc.) y, por otra, los principales avances realizados en los últimos años, así como los proyectos o líneas de acción identificados en las leyes o planes sectoriales que rigen estas políticas.

A partir de ese análisis, se identifican en el último epígrafe –como paso previo a la definición de los objetivos y ejes estratégicos– los retos y necesidades a los que debe dar respuesta esta V Plan Vasco de Inclusión en cada uno de esos ámbitos.

### 2.2.2. Políticas de garantía de ingresos

#### a) Principales magnitudes

A la hora de destacar las magnitudes que caracterizan el sistema vasco de garantía de ingresos, cabe hacer referencia en primer lugar a las diferencias que existen entre ese sistema y el que existe en el conjunto del Estado español, con un modelo de financiación del gasto muy diferente en cada territorio.

Como se observa en la tabla siguiente, el gasto mensual por habitante realizado en Euskadi en prestaciones contributivas de la Seguridad Social equivale al 152% del realizado en el conjunto de España, mientras que el gasto en pensiones no contributivas equivale al 60%. De igual modo, el gasto en prestaciones contributivas por desempleo realizado en Euskadi equivale al 91% del gasto realizado en España, mientras que el gasto en prestaciones asistenciales por desempleo equivale al 49% del gasto por habitante español. Por el contrario, el gasto vasco en rentas mínimas equivale casi al 500% del gasto español. En otras palabras, el gasto que la AGE realiza en Euskadi en prestaciones contributivas es mayor o similar al que realiza en el conjunto de España, mientras que el gasto en prestaciones asistenciales es claramente menor. La menor inversión que la administración central realiza en prestaciones asistenciales en Euskadi se ve compensada, sin embargo, por un gasto autonómico cinco veces más elevado en Euskadi.



**Tabla 14. Gasto mensual por habitante en diversas prestaciones de protección social en Euskadi y España (2020/2021)\***

	España	Euskadi	Euskadi=España100
Pensiones contributivas (INSS)	216,0	328,4	152,0
Pensiones no contributivas (IMSERSO)	3,9	2,3	60,2
Prestaciones por desempleo (SPEE)	40,4	31,4	77,6
- Nivel contributivo	27,4	25,0	91,2
- Nivel asistencial	13,0	6,4	49,2
Asignación económica por hijo a cargo (INSS)	2,0	2,0	98,9
Rentas mínimas (CCAA)	41,6	205,8	494,7
<b>Total</b>	<b>306,2</b>	<b>412,6</b>	<b>134,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de rentas mínimas de inserción 2020 del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y de la Estadística sobre Distribución Geográfica de las Prestaciones Sociales del Ministerio de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones.

\*El gasto prestaciones de la AGE se refiere a septiembre de 2021. El gasto en rentas mínimas se refiere al total del gasto ejecutado en 2020, dividido entre 12.

Dejando de lado las comparaciones con el conjunto del Estado, y centrando la atención en la Renta de Garantía de Ingresos, la tabla siguiente recoge la evolución del número de personas titulares de la prestación (durante cada año y al final de cada año), el gasto anual destinado a esta prestación y la cuantía media percibida por cada persona titular. La tabla pone de manifiesto la reducción del número de titulares y del gasto hasta 2019, el repunte durante 2020, y la posterior reducción en 2021, así como la estabilidad en la cuantía media de la prestación.

**Tabla 15. Datos de evolución de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi**

	2017	2018	2019	2020	2021
Personas titulares de la RGI a 31/12	60.405	55.380	52.455	54.747	52.721
Personas titulares de la RGI a lo largo del año	76.183	72.502	67.063	67.529	68.698
Gasto corriente total destinado a la RGI*	483.662	453.563	422.487	449.871	426.612
Cuantía anual media por titular	6.349	6.256	6.300	6.662	6.210

Fuente: Elaboración propia a partir de Lanbide, Encuesta de Servicios Sociales (Órgano Estadístico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales) y Estadística de personas beneficiarias de prestaciones de garantía de ingresos en Euskadi (Órgano Estadístico del Departamento de Trabajo y Empleo). \*Incluye la Prestación Complementaria de Vivienda

Los datos más recientes sobre el despliegue conjunto de la RGI y el IMV ponen de manifiesto que un total de 59.084 personas percibían en octubre de 2022 alguna de estas dos prestaciones en Euskadi: de ellas, el 66,3% perciben únicamente la RGI, el 16,8% perciben el IMV complementado con la RGI y el 16,9% únicamente el IMV. En cuanto a la cobertura total de las prestaciones de garantía de ingresos, esta alcanza el 6,5 –calculada con relación al número de las familias vascas, no a la población de Euskadi–. Esta cobertura es del 1,1 tanto en el caso de las personas perceptoras exclusivamente del IMV como de aquellas perceptoras de RGI e IMV; mientras que se eleva hasta el 4,3 en el caso de las personas que únicamente perciben la RGI.



Tabla 16. Datos de prestaciones de Garantía de Ingresos en Euskadi

	Absolutos	Distribución	Cobertura
Personas perceptoras sólo RGI	39.152	66,3	4,3
Personas perceptoras RGI+IMV	9.939	16,8	1,1
Personas perceptoras sólo IMV	9.993	16,9	1,1
Total	59.084	100	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Lanbide.

Desde el punto de vista de la efectividad del sistema vasco de garantía de ingresos, el propio Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión señala en su exposición de motivos que “tras más de treinta años de desarrollo, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social se ha convertido en una de las principales señas distintivas del autogobierno vasco, un éxito colectivo y un referente fuera de nuestras fronteras. Con un gasto público y una capacidad de protección similar a la de los sistemas de este tipo que existen en los países de nuestro entorno, las prestaciones vascas de garantía de ingresos protegen de la pobreza severa a la inmensa mayoría de quienes las perciben y reducen drásticamente los niveles generales de pobreza y exclusión social en Euskadi<sup>28</sup>” (Gobierno Vasco, 2022, p. 13).

En ese sentido, tanto el proyecto de Ley como los últimos análisis realizados al respecto ponen de manifiesto los siguientes elementos:

- De acuerdo a los datos de la EPDS, la RGI reduce las tasas de pobreza real entre un 31% y un 38%, dependiendo del año analizado. En torno al 3% de la población vasca evita la pobreza gracias a la percepción de esta prestación<sup>29</sup>. Sin embargo, una parte importante (en torno a la mitad) de las unidades que perciben la prestación no consiguen salir de la pobreza pese a percibir la prestación –aunque la intensidad de la pobreza o, en otras palabras, la distancia respecto al umbral de pobreza, se reduce drásticamente–. Además, un tercio de las personas en situación de pobreza real no acceden a la prestación, bien por no cumplir los requisitos de acceso, bien por otras razones.
- Desde otra perspectiva, el Documento de Bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (Departamento de Trabajo y Empleo, 2021) señala por su parte que 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>28</sup> El Proyecto de Ley añade que “el modelo vasco de garantía de ingresos ha sido capaz de prevenir y contener el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en Euskadi, sin comprometer la competitividad y la capacidad de generación de empleo de la economía vasca y sin generar un efecto adicional de atracción de población en situación de necesidad. La política de garantía de ingresos ha permitido, en este sentido, que el proceso de movilidad descendente que ha afectado a Euskadi durante la crisis no se tradujera en un sustancial incremento de las situaciones más graves de pobreza. Lejos de haber comprometido el futuro de Euskadi, el sistema vasco de prestaciones es uno de los factores que explican la mejor posición socioeconómica comparada de la comunidad vasca y su capacidad para seguir avanzando hacia el bienestar” (2022, p. 14).

<sup>29</sup> 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, de acuerdo a la EPDS, el 51,7% de los ingresos de las personas perceptoras 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, por otra parte, 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 (Fundación FOESSA, 2022).

- Las evaluaciones de la RGI disponibles también ponen de manifiesto la ausencia de efectos adversos en términos de incentivos a la inactividad. De acuerdo a los estudios realizados, la RGI no retrasa o frena el acceso al empleo de quienes la perciben y, de hecho, las medidas de activación específicamente orientadas a este colectivo resultan efectivas para acelerar la transición de la prestación al empleo (De La Rica y Gorjón, 2018).
- Desde un punto de vista comparado –y teniendo en cuenta, además de las prestaciones correspondientes al sistema vasco de garantía de ingresos, las prestaciones asistenciales por desempleo, vejez y apoyo a las familias de ámbito estatal–, 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. Esta capacidad, además, se ha ido reduciendo con el tiempo. En ese sentido, puede decirse que la capacidad de reducción de la pobreza severa del conjunto de las prestaciones asistenciales para la población menor de 65 años se ha ido reduciendo progresivamente a lo largo de la última década, pasando del 65% en 2008 al 53% en 2020 (Zalakain, 2022).

*b) Principales avances en las políticas de garantía de ingresos en Euskadi*

De acuerdo al Informe de Evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión, los principales avances que se han realizado en materia de garantía de ingresos a lo largo de los últimos años en Euskadi –más allá de la gestión ordinaria del conjunto de las prestaciones que conforman el sistema– son los siguientes:

- **Desarrollo del Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.** El proyecto de Ley fue aprobado el 10 de mayo de 2022 por el Consejo de Gobierno y está pendiente de su tramitación parlamentaria. Entre los principales cambios que la norma contempla, cabe destacar los siguientes:
  - o Incremento de las cuantías garantizadas, especialmente en los casos –como las familias con tres o más miembros y/o con menores a cargo– en los que el modelo actual ha resultado menos eficaz en términos de reducción de la pobreza severa.
  - o Clarificación del concepto de unidad de convivencia, garantizando el acceso a las prestaciones de todas las unidades de convivencia que puedan residir en un mismo domicilio.
  - o Avances de cara a normalizar, simplificar y agilizar la gestión de las prestaciones –tanto desde el punto de vista de las personas usuarias como de la propia administración gestora–, así como de cara a clarificar los derechos y las obligaciones de las personas beneficiarias en su relación con la Administración.
  - o Adaptación al nuevo marco estatal, caracterizado por la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV).
  - o Mejoras en la compatibilidad entre la prestación y los ingresos salariales, eliminando el carácter temporal de los actuales estímulos al empleo. Este mecanismo se ha demostrado eficaz a la hora de desactivar la llamada trampa de la pobreza y ofrecer una mejor protección a los trabajadores de bajos salarios.
  - o Mejoras en la coordinación entre los servicios sociales y los de empleo y garantía de ingresos.
  - o Mejoras en la gobernanza del sistema e impulso de las capacidades de evaluación, innovación, investigación y experimentación, mediante la creación de un órgano independiente encargado de desarrollar esas funciones.
- **Aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y transferencia de la competencia para su gestión al Gobierno Vasco.** La transferencia, que fue acordada y certificada en la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País





Vasco el pasado 16 de marzo, supone que el Gobierno Vasco se encargará de la tramitación, el reconocimiento y el pago del Ingreso Mínimo Vital y pone fin a la encomienda de gestión por la que se materializaba hasta ahora la gestión de esta prestación en la Comunidad Autónoma de Euskadi. La transferencia supone también la cofinanciación de las políticas de garantía de ingresos por parte de la Administración General del Estado, que descontará del Cupo que las administraciones vascas abonon a la Administración central el 6,24% del gasto que en el conjunto del Estado se realice para la financiación del IMV (se estima en 187 millones de euros la cantidad que anualmente abonará, por esta vía, el Estado, lo que supone cerca del 43% del gasto que supone la RGI para el Gobierno Vasco).

La aprobación definitiva de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital trae consigo, por otra parte, la creación de un complemento infantil al que podrán acceder familias con menores con ingresos de hasta el 300% del umbral que da acceso al IMV ordinario. El complemento varía, en función de la edad, entre los 50 y los 100 euros mensuales por descendiente. Dada su relativamente escasa focalización, cabe pensar que podrá ser percibido por un número relativamente importante de familias con hijos/as en Euskadi y que tendrá un impacto relevante en la reducción de la pobreza infantil.

- **Cambios en el diseño de las prestaciones familiares.** A lo largo de los últimos años se han producido algunos avances en cuanto a la mejora de las prestaciones por hijos/as que gestiona el Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales<sup>30</sup>. El 18 de mayo se celebró además en el Parlamento Vasco un pleno monográfico sobre reto demográfico en el que, entre otras medidas, se anunció la puesta en marcha a partir de 2023 de una prestación por hijo/a a cargo de 200 euros mensuales para menores de 0 a 3 años, compatible con las deducciones fiscales en el IRPF y los complementos infantiles del sistema RGI/IMV, para familias con rentas estandarizadas de hasta 100.000 euros. Estos cambios se enmarcan en la Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico, aprobada por el Consejo de Gobierno de 21 de junio de 2022. Esta Estrategia incluye 36 iniciativas complementarias orientadas a configurar un ecosistema de medidas y condiciones favorables para la recuperación demográfica.

Estas dos medidas –el complemento infantil del IMV y la próxima aprobación de una prestación infantil casi-universal para descendientes de 0 a 3 años– supone un cambio drástico en los niveles de protección que se ofrecen a las familias con menores en Euskadi.

- **Otras actuaciones.** Es preciso destacar, en lo que se refiere a las políticas de garantía de ingresos, las medidas adoptadas por el Gobierno Vasco para complementar los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), aumentar las partidas para las Ayudas de Emergencia Social (AES). En ese sentido, cabe destacar la activación en 2020 del Fondo *Inor Atzean Utzi Gabe* para hacer frente al impacto social de la Crisis de la 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). También cabe destacar la dotación de recursos económicos por parte de los Ayuntamientos para hacer frente a la cobertura de necesidades básicas de las personas.

c) *Retos de las políticas de garantía de ingresos en Euskadi desde la perspectiva de la prevención de la exclusión y la pobreza*

Los análisis realizados en torno al funcionamiento y la eficacia de la RGI de cara a la elaboración de la nueva Ley reguladora de esta prestación han puesto de manifiesto que los principales retos del modelo vasco de garantía de ingresos e inclusión son, en el momento actual, los siguientes:

---

<sup>30</sup> Cabe recordar en ese sentido 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.



- Culminar con éxito el proceso de integración del Ingreso Mínimo Vital en el conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos.
- Adecuar las cuantías de la prestación, especialmente en lo que se refiere a las unidades familiares de mayor tamaño, y atender a una mayor proporción de la población potencialmente demandante, flexibilizando los criterios de acceso y/o poniendo en marchas políticas que reduzcan el *non take up*.
- Mejorar las herramientas para la gestión de la prestación, favoreciendo formas de administración más ágiles, normalizadas y automatizadas.
- Reforzar el consenso político y social en torno al sistema vasco de garantía de ingresos.
- Evitar las desigualdades de género en el acceso a la prestación y en su eficacia.
- Avanzar en la coordinación de las prestaciones económicas y los beneficios fiscales existentes en el marco del IRPF, y reforzar las políticas de apoyo a las familias con menores. Pese a la mejora que el IMV ha introducido en este aspecto, la ausencia de un sistema universal y garantizado de prestaciones por descendientes sigue siendo uno de los principales déficits del sistema vasco de protección social.
- Reforzar los mecanismos de estímulos al empleo y, en general, las políticas de prevención de la trampa de la pobreza y de protección de las personas trabajadoras con bajos salarios.
- Avanzar en los procesos para hacer realidad el derecho subjetivo a una vivienda digna, reforzando, entre otros, la coordinación entre sistemas de vivienda, empleo, servicios sociales y garantía de ingresos.
- Ofrecer fórmulas de acompañamiento individualizado más efectivas a la población perceptora de la RGI, tanto por parte de los servicios de empleo –en el caso de que se determinen necesidades básicamente laborales– como de los servicios sociales, así como de los servicios sanitarios, educativos o de vivienda, en aquellos casos en los que se determinan necesidades de apoyo social o socioeducativo.
- Mejorar las herramientas para la gobernanza y la evaluación del sistema.

### 2.2.3. Políticas de empleo e inserción laboral

#### a) Principales magnitudes

Las políticas de empleo, tanto las denominadas pasivas como las denominadas activas, juegan un papel esencial en el conjunto de las políticas orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión social y, más concretamente, para todas aquellas personas con dificultades específicas de empleabilidad. Junto a las políticas de empleo, la regulación del mercado laboral resulta un elemento esencial de cara a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social vinculadas al empleo.

En lo que se refiere a las políticas pasivas de empleo, cabe señalar los siguientes datos:

- En 2020, el gasto realizado en prestaciones por desempleo ascendió a 2.050 millones de euros, más del doble que en los cuatro años precedentes, en los que el gasto rondaba los mil millones de euros. En torno a dos tercios de ese gasto se financia por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- En diciembre de 2021, el gasto del SEPE en prestaciones por desempleo asciende en Euskadi a 61 millones de euros mensuales. De esa cantidad, el 76% corresponde al nivel contributivo y el 24% al nivel asistencial. El número de personas beneficiarias asciende a 50.601, de las que el 57% perciben la prestación contributiva y el 43% la asistencial.



- Como se ha señalado previamente, el gasto por habitante en estas prestaciones asciende en Euskadi a unos 375 euros, frente 484 en el conjunto de España, debido, entre otras razones, a las menores tasas de desempleo en Euskadi.
- El menor gasto se debe también a una tasa de cobertura más baja, ya que únicamente el 52% de las personas desempleadas perciben en Euskadi una prestación por desempleo, frente al 60% en el conjunto de España.

Es importante destacar por otra parte, en lo que se refiere al diseño de las políticas pasivas de empleo, la simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo prevista por el Ministerio de Trabajo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>31</sup>. Con una cuantía equivalente al 80% del IPREM (en torno a 450 euros), la duración del subsidio dependerá de la edad, circunstancias familiares y la duración de la prestación agotada. La finalidad que persigue esta medida es la de ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al ampliar la duración de los subsidios y eliminar lagunas de desprotección de los programas actuales, pero también simplificar el funcionamiento del sistema, reduciendo el número de figuras para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión.

b) *Principales avances en el diseño de las políticas de empleo desde la perspectiva de la prevención y el abordaje de la exclusión social*

En lo que se refiere a las políticas activas de empleo, competencia de la administración de la CAPV, cabe destacar los principales avances y líneas de actuación:

- **Plan Estratégico de Empleo 2021-2024.** El pasado mes de abril fue aprobado por parte del Consejo de Gobierno el Plan Estratégico de Empleo 2021-2024, que prevé destinar 2.071 millones de euros para incentivar la creación de 80.000 empleos, apoyar a 23.000 empresas y recualificar a 48.100 personas desempleadas. Entre sus objetivos destaca promover empleo de calidad y en condiciones que permitan la inclusión sociolaboral de todas las personas. Entre las líneas estratégicas del Plan, las que resultan más relevantes desde la perspectiva del abordaje de las situaciones de exclusión vinculadas al empleo son:
  - o Línea estratégica 2.4.: Condiciones de trabajo y estabilidad en el empleo
  - o Línea estratégica 4.1.: Programas de empleo-formación para personas desempleadas y colectivos vulnerables
  - o Línea estratégica 4.3.: Implementación de la nueva Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos
  - o Línea estratégica 8.1.: Desarrollo y aprobación de la Ley del Sistema Vasco de Empleo
  - o Línea estratégica 4.4.: Empleo inclusivo
- **Lanbide Hobetzen.** El segundo de los ejes básicos de actuación en lo que se refiere a las políticas activas de empleo en Euskadi se refiere a la puesta en marcha del Plan Lanbide Hobetzen, que forma parte del Plan Estratégico de Empleo 2022-2024. Aprobado por el Consejo de Administración de Lanbide a finales de 2021, el plan Lanbide Hobetzen supone un modelo de transformación y mejora del servicio público de empleo con cambios en sus aspectos organizativos, de atención, intervención, formación y orientación.

El objetivo del Plan es “lograr un Lanbide que dinamice y mejore la calidad del mercado de trabajo, prestando especial atención a las situaciones y colectivos más desfavorecidos, pasando de ser una organización centrada en la tramitación y la subvención a una organización que presta servicios, a la ciudadanía y a las empresas, y por lo tanto en la que las políticas activas deben ganar peso sin perjudicar la cobertura

<sup>31</sup> La reforma va dirigida a sustituir el nivel asistencial de protección por desempleo, regulado en la Ley General de Seguridad Social y en los programas de Renta Activa de Inserción (RAI) y Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), integrándolos en una nueva prestación, complementaria de la protección contributiva, que proteja la situación de transición al empleo. Se trataría de integrar en el subsidio ordinario por agotamiento las modalidades extraordinarias que se han ido creando en diferentes momentos (RAI, SED, SACO, SET...). Esta integración se hará de forma coordinada con el desarrollo del IMV, que incluye el aumento de sus beneficiarios y el desarrollo de los itinerarios de inclusión. La naturaleza del nuevo subsidio será el de una prestación por desempleo, complementaria del nivel contributivo, vinculada a cotizaciones previas y financiada con cargo al presupuesto de las prestaciones por desempleo (cuota desempleo).



de las políticas pasivas, evaluando y rediseñando permanentemente los servicios prestados". Para ello, todas las áreas y oficinas deben funcionar con un diseño de cartera de servicios, cooperando con una tupida red de colaboradores que la complementan o cubren cuando es necesario. Será un servicio público orientado a resultados que evalúa para medir el grado de consecución de los programas y proyectos y su eficiencia. Con ese fin, se concretan las líneas estratégicas a desarrollar, su prioridad, su dificultad en la implantación y el impacto previsible en la mejora del servicio. Todas las tareas se planifican temporalmente.

- **Anteproyecto de la Ley Vasca de Empleo.** El Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco acabe de iniciar la tramitación de la Ley Vasca de Empleo. Esta Ley tiene por objeto la definición de los derechos y obligaciones de las personas para la mejora de su empleabilidad, la creación de la Red Vasca de Empleo, y la ordenación de su cartera de servicios y de su gestión. Asimismo, tiene por objeto la definición de las competencias en materia de empleo en Euskadi, del modelo de gobernanza, de la planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo, y la regulación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Más concretamente, la Ley:
  - o Crea la Red Vasca de Empleo como instrumento de cooperación, carente de personalidad jurídica, integrado por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por las diputaciones forales, municipios, entidades locales, entidades de sus respectivos sectores públicos y por aquellas otras entidades colaboradoras que gestionen la cartera de servicios de empleo, los programas complementarios de mejora de la empleabilidad y cualesquiera acciones en materia de empleo que acuerden sus integrantes.
  - o Establece una cartera de servicios integrada por servicios de orientación, formación en el trabajo, intermediación y colocación, asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento; asesoramiento a empresas, servicio de información avanzada sobre el mercado de trabajo.
  - o Introduce la figura de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad, dirigidos a promover la inclusión laboral, la actualización continua de conocimientos y de competencias, a valorar las competencias profesionales de la población activa y a aumentar las tasas de empleo. Los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad serán de aplicación preferente a los colectivos de atención prioritaria.
  - o Establece el derecho de todas las personas demandantes de servicios de empleo a que se les asigne un profesional de referencia.
  - o Establece una serie de herramientas comunes de información, diagnóstico, perfilado, observación y prospección.
  - o Clarifica las funciones y competencias de las diferentes administraciones públicas vascas en materia de políticas de empleo.
  - o Modifica la naturaleza jurídica del Servicio Vasco de Empleo Lanbide.

Desde una perspectiva más concreta, uno de los principales objetivos del IV Plan Vasco de Inclusión, en el ámbito del empleo y desde la perspectiva de las personas en situación o riesgo de exclusión social, se refería a la inserción laboral de las personas jóvenes y de las personas con mayores necesidades de apoyo a la empleabilidad. En ese aspecto, de acuerdo a la evaluación del plan, 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, un plan integrado y personalizado de inclusión con alternativas específicas de carácter ocupacional, formativo o laboral antes de superar un tiempo determinado de percepción continuada de la prestación. También plantea cambios en la regulación de los complementos salariales que se perciben, en el marco de la RGI, en forma de estímulos al empleo, eliminando su carácter temporal<sup>32</sup>.

Por último, resulta pertinente citar la aprobación del Plan Estratégico Interdepartamental de Economía Social 2021-2024, que lleva como título 'La fuerza de lo colectivo enraizado en el territorio' y prevé una inversión pública de 328,5 millones de euros en cuatro años.

Junto a las actuaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, cabe señalar finalmente algunos cambios de importancia en lo que se refiere a la regulación del mercado de trabajo adoptadas a nivel estatal y que pueden tener –de hecho, están teniendo ya– un impacto relativamente importante en lo que se refiere a la prevención de la precariedad en el empleo:

- Por una parte, el Gobierno de España aprobó en marzo de 2022 el incremento del Salario Mínimo Interprofesional, hasta los mil euros brutos mensuales repartidos en 14 pagas, lo que supone un salario bruto anual de 14.000 euros.
- El Parlamento español aprobó además a finales de 2021 una serie de cambios en la normativa que regula el mercado de trabajo. Con el objetivo de evitar la temporalidad de los contratos, esta reforma laboral introduce el carácter prioritario del contrato indefinido. Únicamente se admite la realización de contratos de duración determinada bajo determinados supuestos muy determinados. De esta forma, partiendo de que el contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido, el contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora. Este cambio en la regulación ha tenido como consecuencia un cambio importante en el porcentaje de nuevos contratos indefinidos.
- Se recupera la ultraactividad indefinida (las condiciones establecidas en un convenio colectivo seguirán en vigor aún después de que se termine su vigencia expresa) y se deroga la prevalencia salarial del convenio de empresa.

*c) Principales retos de las políticas de empleo desde la perspectiva de la prevención de las situaciones de exclusión*

---

<sup>32</sup> De acuerdo a la disposición transitoria tercera del Proyecto de Ley, “hasta la entrada en vigor del reglamento que regule los mecanismos que incentiven el acceso y permanencia en el empleo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40, seguirá siendo de aplicación la Orden de 14 de febrero de 2001, del consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social. En cualquier caso, la aplicación de los estímulos será indefinida, sin que pueda sujetarse a periodo máximo de duración”.



A partir de estas consideraciones, los objetivos fundamentales que se plantean en lo que se refiere a las políticas activas de empleo, de cara a este V Plan Vasco de Inclusión, son los siguientes<sup>33</sup>:

- Impulsar el incremento del empleo en el periodo postpandemia, tanto a través de la recuperación del empleo perdido en la crisis generada, como de la consolidación del empleo existente y la creación de nuevo empleo.
- Contribuir a asegurar un trabajo de calidad para todas las personas, reduciendo la temporalidad, la parcialidad no deseada y, en general, todas las situaciones de empleo precario y en malas condiciones laborales.
- Combatir el desempleo de larga duración, evitando la cronificación en el paro de colectivos especialmente afectados como las personas mayores de 45 años, en riesgo de exclusión social, personas inmigrantes, etc., en estrecha colaboración con la política social.
- Reforzar los mecanismos de protección frente al desempleo y las situaciones de exclusión social.
- Favorecer la presencia de la mujer en el mercado laboral, eliminando la brecha de género tanto en términos salariales, como ocupacionales, de calidad del empleo, etc.
- Apoyar el emprendimiento, el autoempleo y la economía social, en la medida en que la solución a numerosas situaciones de desempleo puede residir en el desarrollo de iniciativas de creación de negocios y pequeñas empresas por parte de las propias personas afectadas.
- Aprobar la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión con el objetivo de mejorar la cobertura y el acceso a las prestaciones económicas y mejorar el acceso de la ciudadanía vasca con dificultades a servicios sociales y de empleo de calidad.
- Mejorar la coordinación entre las políticas activas de empleo y los mecanismos de protección frente a situaciones de desempleo, pobreza y/o exclusión social.
- Aprobar la Ley del Sistema Vasco de Empleo como marco que garantizará el derecho subjetivo a las políticas activas de empleo, así como una óptima gobernanza, alineación y coordinación de todos los agentes implicados en la política de empleo.

Para ello, los objetivos operativos más relevantes son<sup>34</sup>:

- Incentivar la recuperación, creación y/o mantenimiento del empleo.
- Contribuir a reducir la tasa de temporalidad de la población ocupada
- Contribuir a reducir la tasa de parcialidad no deseada de la población ocupada.
- Desarrollar programas de empleo-formación para colectivos vulnerables, en exclusión o riesgo de exclusión.
- Desarrollar programas de formación y empleo para personas de baja cualificación en sectores tradicionales-esenciales o emergentes.
- Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, a través de los programas de orientación, activación, formación, capacitación y las actuaciones de acompañamiento a la inserción laboral.

---

<sup>33</sup> Se recogen los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Empleo más directamente vinculados a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión vinculadas al empleo.

<sup>34</sup> Se recogen los objetivos operativos del Plan Estratégico de Empleo más directamente vinculados a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión vinculadas al empleo.



- Implantación del nuevo modelo de intervención, atención y servicios en la red de oficinas de Lanbide.
- Desarrollar y aprobar la Ley Vasca de Empleo.
- Contribuir a reducir a la mitad la brecha salarial de las mujeres respecto a los hombres.

#### 2.2.4. Políticas de servicios sociales

##### a) Principales magnitudes

La tabla siguiente recoge la evolución del 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 I 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, en relación a la población, de 10 plazas de atención diurna y residencial por cada 10.000 habitantes a casi 18.

**Tabla 17. Evolución del número y la cobertura poblacional de los principales servicios sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social en Euskadi. 2012-2019**

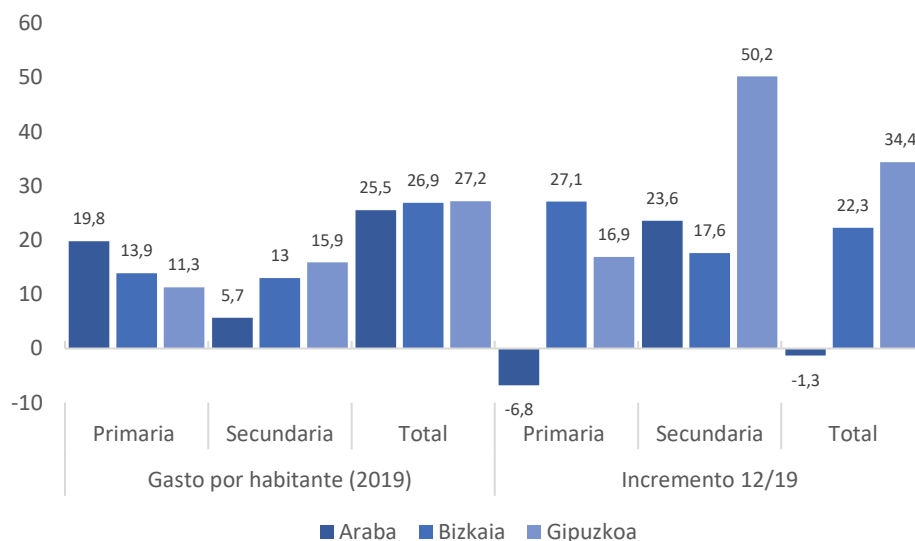
		2012		2019	
		Nº	Cobertura	Nº	Cobertura
Primaria	Atención diurna	139	0,64	413	1,89
	Acogida nocturna	389	1,78	488	2,23
	Vivienda tutelada	413	1,89	921	4,21
Secundaria	Centro de día	491	2,25	1.038	4,74
	Acogida nocturna	15	0,07	27	0,12
	Centros residenciales	832	3,81	1.039	4,75
Total		2.279	10,45	3.926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

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

El incremento en la dotación de plazas no es incompatible, en cualquier caso, con ritmos de incremento del gasto público y/o de las plazas disponibles muy diferente en función de los territorios históricos o las comarcas, ni con la persistencia de redes de muy diferentes características en los tres territorios. En ese sentido, el gráfico pone de manifiesto las disparidades en el gasto público que realizan las distintas administraciones competentes en materia de Servicios Sociales en lo que se refiere a los centros para personas en situación de exclusión, así como las diferencias en la evaluación del gasto público.



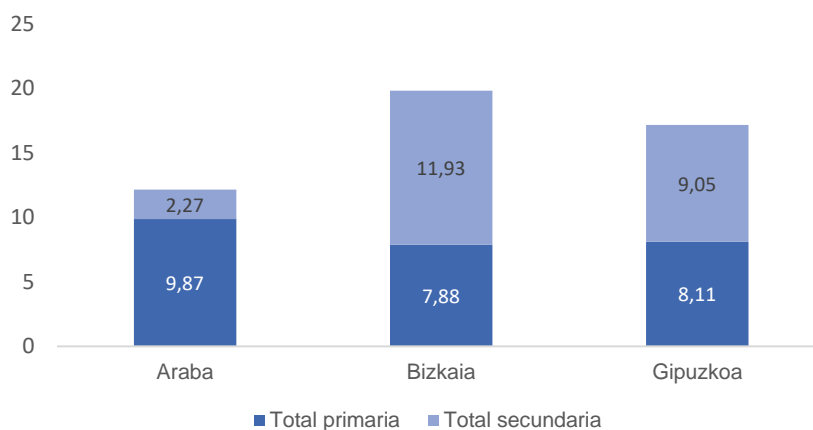
Gráfico 19. Gasto por habitante en servicios sociales para personas en situación o riesgo de exclusión en la CAE, por TH y nivel de atención, y evolución del gasto entre 2012 y 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV.

En el mismo sentido, se observan aún diferencias territoriales importantes tanto en lo que se refiere a la cobertura de los servicios como a la composición de la red entre primaria y secundaria.

Gráfico 20. Cobertura de los servicios sociales para personas en situación o riesgo de exclusión en la CAE, por Territorio Histórico y nivel de atención. 2019



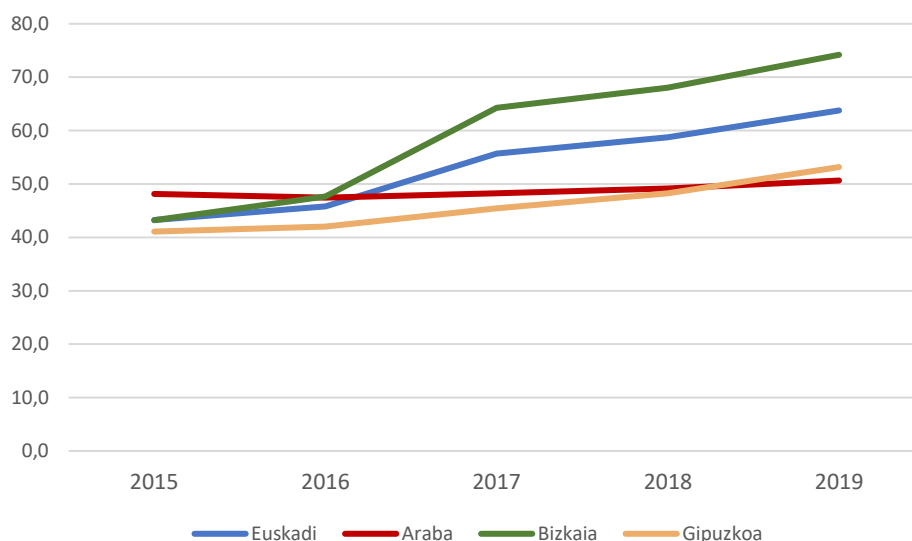
Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV

Desde otra perspectiva, el gráfico siguiente recoge la evolución del gasto destinado al ámbito de los servicios sociales para la inclusión, a partir de la Estadística de Servicios Sociales que elabora el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales.





Gráfico 21. Evolución del gasto corriente por habitante en servicios sociales para personas en situación de exclusión por Territorio Histórico. 2015-2019



Fuente: Estadística de Servicios Sociales. Órgano Estadístico Específico. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

b) Principales avances en el diseño de las políticas de Servicios Sociales desde la perspectiva de la prevención y el abordaje de la exclusión social

Los principales avances realizados en la CAPV en materia de servicios sociales para la inclusión tienen que ver con el proceso de despliegue de los servicios y prestaciones contemplados en el Decreto de Cartera de Servicios Sociales, así como con el desarrollo del Mapa de Servicios Sociales y del Plan Estratégico de Servicios Sociales. Más concretamente, de acuerdo al Informe de evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión:

- 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 cronicada (2.4.5.1) y los centros de acogida nocturna para personas con necesidades de inclusión (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 producido también algunos avances con relación a la regulación de estos servicios. La Diputación Foral de Bizkaia ha regulado el procedimiento de intervención especializada en materia de inclusión social mediante el Decreto 59/2019. La Diputación de Gipuzkoa, por su parte, 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.

d) *Principales retos de las políticas de Servicios Sociales desde la perspectiva de la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión*

La evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales pone de manifiesto 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”. En sus conclusiones, la evaluación del Plan establece 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 la red en su integridad y 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” (Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, 2021, p. 68 y 73).

En esa línea, las recomendaciones que recoge la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV en el ámbito de las personas en situación o riesgo de exclusión plantean la necesidad de impulsar la red de atención a las personas en situación de riesgo y exclusión a través de una estrategia integral que atienda a cuatro objetivos principales:

- Mejorar la articulación de la atención primaria y secundaria en aras de la continuidad y flexibilidad de la atención, promoviendo el tránsito en las dos direcciones.
- Avanzar en el despliegue de la red de servicios sociales en cada territorio, de manera integrada y coherente con diversos itinerarios de inclusión, asegurando la red de recursos de atención primaria y secundaria en cada zona para que se produzca un despliegue efectivo y disminuya, en lo posible, la concentración de las respuestas en las tres capitales.
- Clarificar el rol del SVSS, centrado en la cobertura de necesidades de alojamiento con apoyo, respecto al rol del sistema de vivienda.
- Concluir el proceso de consolidación de esta red (la menos desarrollada de las cuatro) para responder al aumento de las necesidades de atención a personas en situación o riesgo de exclusión derivadas, entre otros aspectos, del impacto económico y social de la pandemia.

Y en relación con los cuatro objetivos, respectivamente, promover las siguientes medidas:

- Establecer protocolos que faciliten adecuar la atención a los itinerarios de integración social de las personas en situación o riesgo de exclusión, con avances y retrocesos que deben implicar el tránsito de un nivel de atención a otros o fórmulas de flexibilización de la atención.
- 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.
- Realizar una reflexión junto con el Departamento de 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 de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- Reforzar los servicios, de atención primaria y secundaria, comenzando por fortalecer los servicios técnicos de valoración y asegurar la capacidad de respuesta de cada nivel a las personas que, en cada momento, reúnan los requisitos de acceso a las prestaciones y servicios de su competencia.
- 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.

Por último, cabe citar la aprobación reciente de las siguientes Estrategias:

- Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano (2022-2026), que incorpora una línea de acción para acordar las bases de un Pacto social vasco contra el antigitanismo. La Estrategia se alinea con otras directrices europeas y estatales y aborda, entre otras cuestiones, la perspectiva de género.
- Estrategia Vasca contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia (2022-2025) que surge con los objetivos de prevenir e intervenir precozmente en todas las formas de violencia, para ofrecer mayor integralidad en la atención y protección y para avanzar hacia la consolidación de la colaboración y cooperación del entramado institucional.
- Plan de Legislatura 2021-2024 de la Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi (EPTSSE) que comprende 34 actuaciones a desarrollar en campos tan diversos como el de impulso del diálogo civil y la cooperación público-social entre el Gobierno Vasco y el TSSE, el fortalecimiento y estructuración del sector social, la colaboración con otros agentes, la identidad, estructuración y reconocimiento del sector, y la I+D+i social.
- Aunque se relaciona con diversas áreas de las políticas públicas vascas, cabe hacer referencia en este apartado al I Plan Vasco de Personas sin Hogar (2018-2021), impulsado desde la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco, en colaboración con las Diputaciones Forales, los ayuntamientos y los Departamentos de Vivienda y Salud del Gobierno Vasco.

#### **2.2.5. Políticas de urbanismo, vivienda, prevención de la exclusión residencial y acceso a suministros básicos**

Se analizan en este epígrafe las principales características de las políticas desarrolladas en los últimos años en Euskadi en tres ámbitos estrechamente relacionados: las políticas generales de vivienda, las políticas específicamente orientadas a la prevención del sinhogarismo y la exclusión residencial, y las políticas orientadas a facilitar el acceso a los suministros básicos (agua, gas, electricidad y carburantes). Si bien se trata de elementos estrechamente relacionados, se analizan a continuación, en primer lugar, las políticas de vivienda y de abordaje de la exclusión residencial y, en segundo lugar, las relacionadas con el acceso a los suministros básicos y, en particular, el abordaje de la pobreza energética.

##### *a) Políticas de vivienda y abordaje de la exclusión residencial*

Una de las claves del modelo vasco de prevención y abordaje de la exclusión social se relaciona con el reconocimiento explícito, y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una. En ese sentido, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, establece que todas las personas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible y que el Gobierno Vasco, a través de sus órganos competentes, así como las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda, velarán por la satisfacción de ese derecho. Para ello promoverán y adoptarán las disposiciones y medidas oportunas conducentes al acceso y ocupación legal de una vivienda o, en su caso, de un alojamiento dotacional por parte de quienes no dispongan de domicilio habitable o, disponiendo de él, resulte inseguro o inadecuado a sus necesidades.

El artículo 9 de la citada Ley señala que la satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso. En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas.

De acuerdo a la evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones 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<sup>35</sup>.
- 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<sup>36</sup>.
- Refuerzo de las Ayudas Municipales de Urgencia destinadas a sufragar gastos de vivienda.

También debe destacar el impulso y la centralidad que las políticas vascas en materia de vivienda han dado a las políticas de rehabilitación, que permiten a través de mecanismos como el Fondo Especial de accesibilidad y las ayudas a la eficiencia energética reforzada a personas vulnerables con fondos Next, dar soluciones a personas y familias con discapacitados, personas mayores de 65 años y hogares con ingresos bajos, acceder a mecanismos especialmente potentes de cobertura hasta el 100% de inversiones accesibilidad y eficiencia energética.

La principal herramienta para la planificación y la articulación de las políticas vascas de vivienda es el Plan Director de Vivienda 2021-2023. El objetivo básico del Plan es el de garantizar una respuesta integral a las personas con necesidad de una vivienda digna y adecuada, incrementando la oferta de recursos destinados tanto al alquiler asequible como a la mejora de las condiciones de habitabilidad y sostenibilidad del parque residencial existente. Las señas de identidad del mismo son: reforzar la apuesta por la promoción en alquiler protegido, reforzar los programas de movilización de vivienda deshabitada, avanzar en el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, reforzar la política de rehabilitación y aportar por una fiscalidad que aumente la oferta de alquiler, que favorezca el control de precios y optimice las deducciones a la rehabilitación.

De esta forma, entre las acciones más directamente vinculadas a la prevención de las situaciones de exclusión social, cabe destacar las siguientes:

- Promover y adquirir viviendas para su arrendamiento protegido.
- Promover ayudas a entes públicos y privados para la promoción de vivienda en alquiler protegido.
- Promoción de alojamientos dotacionales.
- Desarrollo del Derecho Subjetivo a la Vivienda (DSV) para nuevos colectivos.

---

<sup>35</sup> Si bien la reforma de la Ley de Garantía de Ingresos no contempla ya la Prestación Complementaria de Vivienda como parte del sistema vasco de garantía de ingresos, por corresponder la articulación del derecho subjetivo a la vivienda y la prestación complementaria sustitutiva al desarrollo de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, la disposición transitoria segunda garantiza el reconocimiento y percepción de la prestación complementaria de vivienda en tanto no se aprueben las disposiciones reglamentarias que desarrollen la Ley de Vivienda, garantizando, a su vez, un tránsito razonable de una prestación a otra.

<sup>36</sup> En 2022, Gaztelagun cuenta con un presupuesto de ocho millones de euros y desde sus inicios el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes ha abonado 9,4 millones de euros para apoyar la emancipación de personas jóvenes a través del programa. Desde su puesta en marcha, en torno a 4.000 jóvenes han percibido la ayuda. En la actualidad hay 2.694 prestaciones activas, 511 en Álava, 1.379 en Bizkaia y 804 en Gipuzkoa. El pasado 25 de abril el Gobierno Vasco aprobó una serie de mejoras en el programa, ampliando los requisitos de acceso y la duración del programa. Entre otras mejoras, la nueva orden amplía el espectro de personas que podrán solicitar la ayuda al aumentar los ingresos brutos anuales máximos, consolida el incremento de la cuantía mensual máxima de la ayuda, de los 250 euros anteriores a 275 euros al mes, que ya está en marcha en 2022 gracias a su inclusión en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para este ejercicio.



- Llevar a cabo el diseño de una gestión coordinada del conjunto de ayudas al pago del alquiler: trasvase de la PCV gestionada por Lanbide a la PEV gestionada por Vivienda.
- Reforzar y ampliar el Programa Gaztelagun.
- Establecer cupos de adjudicación para los colectivos con especial necesidad de vivienda: familias numerosas, personas separadas o divorciadas, monomarentales, violencia de género, grupos en riesgo de exclusión, etc.
- Desarrollar actuaciones ante los lanzamientos judiciales en la lucha contra la exclusión residencial.
- Incorporación del Tercer Sector en el desarrollo de una red de viviendas sociales con acompañamiento (personas refugiadas, Housing First, violencia de género, envejecimiento, inclusión social...).
- Participación en la estrategia Euskarri para la inclusión de menores y jóvenes sin referente familiar en situación de vulnerabilidad.
- Nuevo impuso al Programa Bizigune.
- Mantenimiento del Programa ASAP creado con el objetivo de facilitar que las viviendas de titularidad privada se incorporen al mercado del alquiler a un precio asequible para las personas arrendatarias.

Más allá de la aprobación del Plan Director de Vivienda, cabe destacar también los desarrollos normativos recientes realizados en materia de vivienda, como puede ser la 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 (BOPV nº 119, de 18 de junio de 2021). También se han modificado los procedimientos de adjudicación para favorecer a los colectivos de diverso perfil social, especialmente a los jóvenes a través del Decreto 210/2019, de 26 de diciembre, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la CAE en materia de vivienda y suelo y de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda (BOPV nº 12 de 20 de enero de 2020).

Como se ha señalado previamente, en lo que se refiere, más concretamente, a las políticas para la prevención y el abordaje de la exclusión residencial, la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco está culminando la evaluación de la Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar, y prevé la elaboración de una segunda Estrategia para finales de 2022. La Evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión señala que 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.
- Desarrollo de un parque de más de 1.600 apartamentos dotacionales, dirigidos principalmente a personas jóvenes, en uso o distintas fases de construcción en la CAV.
- 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

Por el contrario, no se han desarrollado, tal y como se preveía en el Plan, los 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.

Así mismo, cabe destacar que, a lo largo del otoño de 2022, se va a suscribir con los agentes económicos y sociales de la CAPV el Pacto Social por la Vivienda 2022-2036, documento estratégico que va a consolidar y sostener los grandes principios y objetivos de la política de vivienda vasca para los próximos 15 años. El Pacto propone 3 metas cuantitativas:

- Que la oferta pública de alquiler asequible se sitúe al final de ese período en el 5% de las viviendas principales existentes en Euskadi. En otras palabras, duplicar el actual porcentaje para alcanzar las 50.000 viviendas sobre las 1.000.000 viviendas principales previstas para 2036. Ello implica duplicar en 15 años el parque público de vivienda asequible en alquiler existente en 2020 (integrado por 24.000 viviendas), incrementando su oferta disponible en otras 24.000 viviendas.
- Que el parque de viviendas sujetas a protección pública permanente alcance en 2036 el 10,8% de las viviendas principales existentes en Euskadi, frente al 7,7% en 2021. De esta forma, la oferta total de vivienda asequible con intervención pública se incrementaría con 38.000 viviendas adicionales en los próximos 15 años.
- Pasar del actual índice anual de rehabilitación del 1,5% del total de edificios al 3% anual, para cumplir con los objetivos trazados para 2030 y 2050 por las directivas y políticas europeas.

Por último, con relación a las políticas de accesibilidad universal, cabe destacar también la aprobación de la Estrategia de Accesibilidad Universal de la CAE, documento que ha servido de base para la aprobación, en 2021, del Primer Plan de Acción en materia de Accesibilidad Universal en el ámbito de la CAE.

#### *b) Políticas de urbanismo y desarrollo territorial*

En lo que se refiere a las políticas de urbanismo y desarrollo territorial, cabe recordar que el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda aprobó a finales de 2019 la Agenda Urbana de Euskadi Bultzatu 2050. Alineada con los objetivos establecidos por ONU-Habitat y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Bultzatu 2050 apuesta por un modelo de ciudad propio, sostenible, convivencial, basado en un urbanismo de alta calidad, y determina un marco de coherencia de las políticas de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco en relación con el impacto urbano que dichas actuaciones tienen en el territorio. El objetivo general de la Agenda Urbana de Euskadi Bultzatu 2050 es garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho a la ciudad<sup>37</sup> en un contexto de transición económica, social, ambiental y tecnológica.

Para avanzar en la consolidación de este modelo vasco de ciudad, respondiendo a los retos globales y a su impacto en Euskadi, se propone una agenda que interviene en 8 prioridades estratégicas, que se articulan en 31 ejes de

---

<sup>37</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.

intervención y 105 líneas de actuación. A estas prioridades le acompañan 5 dimensiones transversales, relacionadas con la gobernanza multinivel de la agenda, el enfoque de género, la integralidad de las actuaciones, el enfoque desde el territorio y la apuesta por el seguimiento y la evaluación.

Desde la perspectiva del Plan Vasco de Inclusión, las prioridades estratégicas más relevantes de la Agenda Urbana Bultzatu 2050 son los siguientes:

- Promover el derecho a la vivienda y los equipamientos básicos.
- Establecer un marco de planificación urbana que prime la redensificación y regeneración de los centros urbanos, la generación espacios públicos y convivenciales de calidad y accesibilidad para todos.
- Fomentar ciudades saludables, que responda a las necesidades de seguridad, bienestar social y personal para la ciudadanía en un contexto de cambio demográfico.
- Consolidar pueblos y ciudades diversas y socialmente cohesionadas.

*c) Políticas relacionadas con el acceso a los suministros y la prevención de la pobreza energética*

En lo que se refiere a la prevención de la pobreza energética, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones en el marco del IV Plan Vasco de Inclusión:

- 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).
- Se ha aplicado el Bono Social Térmico<sup>38</sup>, así como diversas actuaciones activadas desde varios ayuntamientos: bonos energéticos, programas de formación, servicios de asesoramiento...

Por otra parte, el Gobierno Vasco ha reforzado las herramientas para hacer frente a las situaciones de pobreza energética. Este refuerzo se realizará a través de las Ayudas de Emergencia Social (AES), gracias a una adaptación de las cuantías a los nuevos precios, y también a través de Cruz Roja. Precisamente, el Gobierno Vasco firmó con esta entidad un convenio en 2015 para facilitar el pago de las facturas de luz, agua y gas a familias que atraviesan graves dificultades económicas y que no son beneficiarias de las Ayudas de Emergencia Social o de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI).

En 2022, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales destinará 41,5 millones de euros a las AES y 800.000 euros más a financiar el convenio con Cruz Roja, que no solo sigue vigente, sino que se refuerza. Ante el incremento de precios de la electricidad, el gas y otros combustibles de uso doméstico, la asignación a Cruz Roja se ha duplicado este año y en las Ayudas de Emergencia Social se han modificado las cuantías anuales máximas a percibir por cada familia, pasando de 900 a 1.500 euros anuales. A ello se añaden las cantidades destinadas por los Ayuntamientos para la cobertura de estas necesidades.

---

<sup>38</sup> El Bono Social Térmico es un programa de ayudas para compensar los gastos térmicos ocasionados a los consumidores más vulnerables por el uso de la calefacción y el agua caliente o cocina. En el año 2020 la ayuda está comprendida en la CAE entre los 49 y los 123 euros en función del grado de vulnerabilidad y zona climática del municipio, siendo además compatible con cualquier otro tipo de ayudas que otorguen para la misma finalidad.

d) *Principales retos de las políticas de vivienda desde la perspectiva de la prevención de las situaciones de exclusión*

En relación a los retos que se plantean en el ámbito de las políticas de vivienda, cabe recordar que las competencias en este ámbito corresponden al Gobierno Vasco, los territorios históricos y las entidades locales de carácter territorial, a tenor de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 3/2015, de 18 de junio de Vivienda y que es imprescindible la coordinación institucional para su avance, tal y como se recoge en el Plan Director de Vivienda 2021-2023.

A partir del diagnóstico planteado en los apartados precedentes, los tres retos principales que cabe plantear con relación a las políticas de vivienda y desarrollo urbano son:

- Desarrollar el derecho subjetivo a la vivienda mediante el incremento del parque público de vivienda en régimen de alquiler, el desarrollo de la Prestación Económica de Vivienda, y el impulso a los diversos programas desarrollados por el Departamento (Gaztelagun, Bizigune, ASAP, etc.).
- Avanzar en el desarrollo de actuaciones para la prevención y el abordaje de la exclusión residencial severa, mediante la aprobación de la II Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar y mediante la incorporación del Tercer Sector en el desarrollo de una red de viviendas sociales con acompañamiento (personas refugiadas, Housing First, violencia de género, envejecimiento, inclusión social...).
- Seguir avanzado en la mejora de los procedimientos extraordinarios de adjudicación de viviendas de promoción pública a las personas y familias en situación de vulnerabilidad.
- Avanzar en la política de rehabilitación de vivienda, especialmente para mejorar la accesibilidad y la eficiencia energética del parque de viviendas.
- Desarrollar mecanismos efectivos para garantizar el acceso a los suministros básicos (electricidad, gas, agua y carburante) de las personas con menores ingresos mediante, entre otras actuaciones, el refuerzo de las Ayudas de Emergencia Social (AES), así como desarrollar políticas integrales para la prevención y el abordaje de la pobreza energética.
- En lo que se refiere al desarrollo y la planificación urbana, en el marco de la Agenda Urbana Bultzatu 2050, los retos básicos pasan por: a) el desarrollo de las propuestas de regeneración urbana, con carácter integral, en los barrios y áreas vulnerables, integrando las acciones que con carácter holístico permitan revertir las condiciones de segregación urbana; b) el fomento de políticas dotacionales que equilibren los diferentes servicios disponibles en los barrios, con especial atención a aquellos barrios con mayores dificultades sociales; c) la mejora de las conexiones interurbanas y entre barrios, atendiendo a las demandas producidas por las necesidades personales de movilidad; d) el impulso de la accesibilidad urbana universal (ascensores, rampas, eliminación de barreras, etc.) y la planificación urbana amigable con mayores, con niños y niñas y con personas con necesidades especiales.

## **2.2.6. Políticas de salud**

a) *Principales avances en el diseño de las políticas de salud desde la perspectiva de la prevención y el abordaje de la exclusión social*

De acuerdo a la evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión, las principales actuaciones que se han desarrollado en los últimos años en lo que se refiere a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social vinculadas a la salud son las siguientes:

- Subvenciones de concurrencia competitiva para entidades que realizan acciones de promoción de la salud.





- Implementación de la Estrategia de prevención de Suicidio en Euskadi.
- 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.
- Ayudas dirigidas a entidades sin fin de lucro para programas de prevención y control del VIH/sida, hepatitis C (HC) e infecciones de transmisión sexual (ITS).
- Programa de tests rápidos de VIH en farmacias.
- Convocatorias de ayudas para la adherencia al tratamiento (copago)<sup>39</sup>.
- Financiación a entidades del Tercer Sector para el funcionamiento de las salas de consumo supervisado.
- Programas de tratamiento asertivo comunitario (TAC) para personas sin hogar y con trastorno mental grave, en el municipio de Bilbao.
- Planes estratégicos de las redes de salud mental Euskadi sobre trastorno mental grave en Bizkaia, Gipuzkoa y Araba.
- 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.
- 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).

En términos de planificación, una de las principales herramientas desarrollada durante los últimos años es la Estrategia de Atención Sociosanitaria de Euskadi 2021-2024. Entre las acciones planteadas en ese plan con relación al abordaje de las situaciones de exclusión social, destacan las siguientes:

- Elaborar un modelo compartido y estable de financiación pública de la atención sociosanitaria en Euskadi.
- Consensuar, elaborar y aprobar el Decreto para el desarrollo de la interoperabilidad sociosanitaria en Euskadi.
- Coordinar políticas y actuaciones en materia de desigualdades sociales en salud, sesgos, y promoción de la equidad en la atención sociosanitaria.
- Coordinar políticas y actuaciones en materia de promoción sociosanitaria: envejecimiento activo; inclusión social; igualdad; solidaridad intergeneracional; promoción de la autonomía; accesibilidad; alfabetización digital, etc.

---

<sup>39</sup> El Gobierno Vasco ofrece ayudas para asegurar la adherencia a los tratamientos médicos frente al copago farmacéutico impuesto por el Gobierno español, y garantizar que ninguna persona deje de tomar la medicación prescrita por motivos económicos. Desde el inicio de estas ayudas, concedidas por noveno año consecutivo, han sido más de 715.000 las solicitudes tramitadas por el Gobierno Vasco, por un importe superior a los 40 millones de euros. El pasado año 2021, año afectado por la pandemia, el Gobierno Vasco destinó un total de 2.782.483 euros a las personas beneficiarias de las ayudas correspondientes al segundo plazo de la convocatoria de 2020 y al primer plazo de la convocatoria de 2021. En 2021 se aumentó el número de colectivos que quedan exentos de pago en farmacia.



- Coordinar políticas y actuaciones en materia de prevención sociosanitaria: violencia de género; maltrato infantil; malos tratos a personas mayores; soledad no deseada y aislamiento social; atención temprana a primera infancia; sinhogarismo y exclusión residencial; pobreza y riesgo de exclusión social; estigma social asociado a la enfermedad mental y/o a la discapacidad; sobrecarga y riesgo de claudicación en personas cuidadoras; estrategia de enfermedades neurodegenerativas, etc.).
- Construcción de un instrumento que permita la detección de factores de riesgo sociosanitario a partir de la definición y graduación de determinados factores predictivos.
- Impulsar la Atención Primaria Sociosanitaria (APSS) a partir del desarrollo de acciones que favorezcan la coordinación interinstitucional y faciliten las intervenciones realizadas por los equipos de atención primaria sociosanitaria.
- Avanzar en la coordinación intersistemas para la atención de personas en situación de exclusión y vulnerabilidad social.
- Colaborar en el desarrollo de actuaciones que mejoren la calidad de vida de otros colectivos diana de la atención sociosanitaria como personas con problemas de salud mental y adicciones, con enfermedades raras, privadas de libertad o personas que se encuentren en una situación de final de vida, entre otros.

Junto a la estrategia de atención sociosanitaria de Euskadi 2021-2024, es también preciso hacer referencia al Marco Estratégico 2021-2024 del Departamento de Salud. El marco estratégico 2021-2024 plantea una salud sin desigualdades y más cercana, al servicio de las personas, y plantea la equidad como paradigma para hacer frente a las desigualdades, al objeto de disminuir las desigualdades sociales y de género en la salud, especialmente en situación de crisis sanitaria y económica como la que vivimos. En esa línea, se pretende, entre otras medidas:

- En lo que se refiere a las personas mayores, impulsar un nuevo modelo integral de atención sociosanitaria, un Plan de atención a la fragilidad de la persona mayor y otro dirigido a personas mayores con adicciones o en riesgo de tenerlas.
- Aprobar un protocolo interinstitucional para asegurar la detección y abordaje precoz de la violencia hacia niños y niñas, incluyendo el abuso y la explotación sexual, promoviendo en todos los casos la protección de la víctima y la reparación de su daño.
- Desarrollar un marco normativo autonómico afianzará el derecho a la asistencia sanitaria pública que ya se presta a las personas inmigrantes en situación de residencia irregular, con arreglo al RD 7/2018 (sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud) dotándoles de tarjeta sanitaria homologable al resto de las personas aseguradas en Euskadi.
- Desarrollar la implantación de las consultas de la prevención preexposición de VIH en las consultas de ITS de los tres Territorios Históricos e impulsar una nueva estrategia para empezar a implantar un programa de dispensación a domicilio para determinados pacientes estables de VIH.
- Implementar la Estrategia de Prevención del Suicidio presentada en 2019, incidiendo inicialmente en la vigilancia epidemiológica de esta realidad, en la implantación del código riesgo suicidio y en las actuaciones de postvención. Asimismo, se emprenderá una estrategia interinstitucional para evitar el estigma asociado a la enfermedad mental.
- Iniciar un proceso de reflexión sobre modelos asistenciales en salud mental que aborde la mejor forma de adecuar la red de salud mental de Euskadi a este modelo. Entre las cuestiones a analizar en dicho proceso, que debe centrarse en cómo ofrecer la mejor atención a las personas, destaca la forma de focalizar la atención psiquiátrica en un contexto comunitario e integrado; y, además cómo llevar a cabo una gestión compartida entre los programas y los dispositivos asistenciales integrados en las OSIs, las redes de salud mental y el sistema sociosanitario.



- Impulsar la salud comunitaria, para los cual se impulsarán y continuarán desarrollando procesos de trabajo en red a nivel local y comunitario, creando entre instituciones, agentes locales y miembros de la comunidad alianzas y sinergias que redunden en la mejora de la salud; y se avanzará en el proyecto Euskadi Aktiboa, de forma que toda persona, entidad o colectivo pueda identificar e incorporar activos en salud presentes en su entorno o comunidad. Además, todas las organizaciones de Osakidetza definirán un plan de intervención comunitaria que promueva en todos los municipios el despliegue de actividades de promoción y prevención de la salud, en coordinación con la red de Salud Pública, los municipios y los activos locales de salud. También se impulsarán herramientas como la “prescripción social”, que permite a profesionales de la Atención Primaria derivar a las personas que acuden a su consulta a actividades de su municipio o comunidad, para que utilicen recursos de su entorno.
- Mejorar la atención a distintos colectivos con problemas de adicciones y necesidades específicas, e intensificar la intervención ante nuevas problemáticas (como, por ejemplo, las adicciones sin sustancia, las nuevas sustancias o los nuevos canales de acceso). Es importante también continuar promoviendo una mayor conciencia social sobre el riesgo de las sustancias y de las conductas que pueden provocar adicciones, a través de la prevención comunitaria y ambiental en lo relativo a las sustancias más consumidas -alcohol, cannabis, tabaco y nuevos dispositivos de dispensación de nicotina-, y a través del fomento de un ocio seguro y saludable. Asimismo, en colaboración con otras instituciones competentes, se desarrollarán medidas orientadas a reducir la prevalencia del juego patológico.

Por último, cabe hacer referencia a la nueva Estrategia de Salud Mental de Euskadi, que actualiza la estrategia elaborada en 2010, y en cuya elaboración trabaja el Departamento de Salud, con el asesoramiento del Consejo Vasco Asesor de Salud Mental, así como a la Estrategia de Prevención del Suicidio en Euskadi, aprobada en 2019. También debe hacerse referencia a la aprobación, en breve, del Plan de Salud 2023-2030.

## **2.2.7. Políticas de educación y formación permanente de personas adultas**

### *a) Principales magnitudes*

Desde el punto de vista de la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión y desigualdad vinculadas al ámbito educativo, las principales magnitudes del sistema educativo vasco son las siguientes:

- En el curso 2019/2020, un total de 133.071 personas estaban matriculadas en enseñanzas de régimen general no universitarias. De ellas, el 53% en centros de titularidad pública y el 47% en centros de titularidad privada.
- El gasto corriente total en establecimientos educativos asciende a 3.563 millones de euros. El 63% de ese gasto se destina a establecimientos de titularidad pública.
- El gasto público en educación no universitaria asciende a 2.247 millones de euros. El gasto por alumno/a asciende a 6.720 euros.
- El número de personas becarias de enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial es de 108.864 alumnos/as. El gasto destinado a esas becas supera los 46 millones de euros, con un importe medio de 428 euros. El 76% de ese gasto se destina a becas de comedor y el 20% a libros y material escolar.

### *b) Principales avances en el diseño de las políticas de Educación desde la perspectiva de la prevención y el abordaje de la exclusión social*

De acuerdo a la evaluación del IV Plan Vasco de Inclusión, los principales avances que se han realizado en los últimos años en relación a las políticas para la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión vinculadas a la educación son los siguientes:



- 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 facilitar la exención de cuota para las familias con ingresos inferiores a 18.000 euros (a partir de 2019) y para la reducción del 10% en el tramo 1 de cuota (a partir de 2020). Se plantea, además, en el marco de la Estrategia para el Reto Demográfico impulsada por el Gobierno Vasco, extender a todo el alumnado de 0 a 2 años la gratuidad en el acceso a estos centros.
- 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:
  - o Se han implementado anualmente los programas Bidelaguna, Hamaika esku, Complementarios y de Refuerzo Educativo Específico.
  - o 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.
  - o 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 tres Territorios.
  - o 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.
- 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:
  - o 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.
  - o Incremento de las plazas reservadas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a la Formación Profesional.
  - o Implementación de la posibilidad de acceder a la Formación Profesional Básica a las personas mayores de 17 años.
  - o Becas de estancia en empresa para el alumnado de Formación Profesional, con reserva para personas con discapacidad.
  - o Subvenciones para proyectos de Formación Profesional Dual en régimen de Alternancia y programa HEZIBI para jóvenes.
  - o Convocatoria de formación para personas jóvenes con baja cualificación.
  - o Subvenciones para acciones formativas con compromiso de contratación.
  - o Convocatorias de proyectos singulares de inserción sociolaboral para personas trabajadoras ocupadas y desempleadas con dificultades de empleabilidad.
- Finalmente, 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:
  - o 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.
  - o Convocatoria anual de ayudas para actividades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.



- o 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.

Desde el punto de vista de la planificación y el diseño de las políticas públicas, las dos herramientas más relevantes, de las desarrolladas durante los cuatro últimos años, son el Plan marco para el desarrollo de una escuela inclusiva (2019-2022) y el “Acuerdo de bases para la transformación de la educación vasca”, aprobado el pasado 7 de abril y a partir de la cual se elaborará la nueva Ley vasca de educación<sup>40</sup>. En lo que se refiere a los elementos relacionados con la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión y desigualdad vinculadas al ámbito educativo, las principales actuaciones que el pacto recoge son las siguientes:

- Impulsar un proceso de diálogo activo con la comunidad educativa con el objetivo de lograr un pacto contra la segregación Escolar en 2023.
- Actualizar la normativa sobre admisión de alumnado, de manera que combine la libre elección de centro dentro con un marco garante de la cohesión y de la escolarización equilibrada entre los centros.
- Reglamentar con carácter público el ICE (índice de complejidad educativa) con sus componentes y sus aplicaciones para la toma de decisiones de política educativa en materia de equidad.
- Reglamentar los mecanismos de asignación diferenciada de recursos económicos y personales a los centros, según su ICE.
- Promover proyectos integrales en los centros con mayor índice de complejidad educativa y regular los mecanismos de provisión de personal específicos que se establezcan, tales como profesorado cualificado, motivado e incentivado para el desempeño en estos centros, así como los equipos directivos que los lideren.
- Gestionar la escolarización del alumnado de incorporación tardía siguiendo los criterios establecidos por la Viceconsejería de Educación, de manera que no se incremente el índice de segregación del alumnado vulnerable.
- Actualizar la normativa vigente sobre alumnado de necesidades educativas especiales, adecuándolo al nuevo marco de atención a la diversidad.
- Ampliar la concesión de becas a las actividades complementarias y extraescolares, de manera que ningún alumno o alumna quede sin participar en dichas becas por razones económicas.
- Incluir dentro del Plan Anual del ISEI-IVEI una línea de trabajo dedicada a la observación de la equidad y la inclusión que recoja datos de la situación de cada territorio en lo relativo a resultados, equidad, segregación, concentración y recursos.
- Activar los mecanismos de control necesarios para que la gratuidad de la enseñanza sea observada y quede erradicada toda práctica abierta o encubierta de cobro de cuotas por enseñanza.
- Consolidar la jornada partida, salvo las excepciones debidamente autorizadas.
- Aprobar, con la participación del Parlamento, la reformulación de las características de funcionamiento público que, basadas en términos de interés social, deberán cumplir los centros que realicen la prestación del servicio público vasco de educación.
- Reforzar el Consorcio Haurreskolak, convirtiéndolo en un servicio público de oferta universal, de calidad y gratuita.

---

<sup>40</sup> La Viceconsejería de Educación del Gobierno Vasco hizo público el pasado 15 de septiembre el Anteproyecto de Ley de Educación del País Vasco, en el que se recogen los elementos básicos del Acuerdo de Bases.



## 2.2.8. Políticas penitenciarias y de justicia

El Parlamento Vasco aprobó el pasado año 2021 la Ley 3/2021, de 30 de septiembre, de creación de Aukerak, Agencia Vasca de Reinserción Social, tras la transferencia de la competencia para la gestión de los centros penitenciarios ubicados en Euskadi, firmada en octubre de 2021.

De acuerdo a esa Ley, Aukerak se configura como un medio instrumental flexible y versátil encaminado, a través de un modelo de intervención integral, a facilitar segundas oportunidades a las personas privadas de libertad por medio de la formación e inserción laboral. Las funciones de Aukerak son:

- Organizar el trabajo productivo en los centros penitenciarios y su retribución, gestionando talleres productivos, explotaciones agrícolas, así como los servicios auxiliares de los centros penitenciarios o de inserción que se les encomiende.
- Realizar actividades industriales, comerciales o análogas y, en general, cuantas operaciones se relacionen con el trabajo penitenciario o se le encomienden por las Administraciones públicas, para el cumplimiento de los fines que le son propios.
- Promover la formación profesional de las personas privadas de libertad.
- Promover la orientación para el empleo en la última fase de la condena o en el régimen de semilibertad y colaborar con otras instituciones o entidades en la continuidad del itinerario de inserción sociolaboral de dichas personas.

Previamente, en abril de 2021 el Gobierno Vasco elaboró un documento de bases para la implantación del modelo penitenciario en Euskadi con tres ejes estratégicos:

- Potenciar las penas en medio abierto.
- Construir una Red de Reinserción Vasca.
- Orientar el internamiento penitenciario a la reinserción.

Cada uno de los tres ejes estratégicos incluye una serie de actuaciones específicas que se apoyan en los mismos principios: intervención centrada en la persona, personal y medios materiales adecuados, perspectiva comunitaria, perspectiva de género, perspectiva restaurativa, e integración de políticas públicas. Entre las acciones más relevantes, desde el punto de vista de los procesos de inclusión y exclusión social, cabe destacar los siguientes:

- Individualizar las penas y medidas en medio abierto.
- Impulsar programas específicos de tratamiento individualizado dentro de prisión.
- Crear más Programas o Talleres de carácter formativo, que sean impartidos por personal propio o del Tercer Sector.
- Fomentar el impulso de plazas municipales de Trabajos en beneficio de la comunidad.
- Ampliar el Programa Gakoa, que ha demostrado su éxito al trabajar con condenados por delitos de violencia de género con una perspectiva feminista.
- Garantizar los recursos para que se haga una intervención basada en el conocimiento personal y el acompañamiento individualizado, aprovechando siempre que se pueda los recursos existentes en la comunidad.



- Crear una red de reinserción en coordinación con las políticas educativas, sociales, sanitarias y laborales desarrolladas por los departamentos relevantes del Gobierno Vasco, así como ayuntamientos y diputaciones forales, tanto durante el cumplimiento de la condena como, en su caso, una vez obtenida la libertad definitiva.
- Crear recursos específicos de intervención para tratamiento de deshabitación o para tratamiento de enfermos mentales.
- Incluir como factor de exclusión o de valoración del riesgo de exclusión a los efectos de los servicios sociales la “prisionización” para evitar dificultades a la hora de acceder los expresos o expresas a dichos servicios públicos.
- Establecer un programa global de intervención social a largo plazo, en este caso concreto centrado en la vivienda, la sanidad, el trabajo y la educación, destinado a favorecer los procesos de integración social de las personas exreclusas.

Cabe señalar por otra parte que, en la actualidad, está en proceso de elaboración el Plan Estratégico de Justicia en Euskadi 2022-2028.

### 2.2.9. Políticas de igualdad de género

En el capítulo anterior se ha puesto de manifiesto en qué medida las situaciones de pobreza y exclusión afectan en mayor medida a las mujeres que a los hombres. También puede decirse que, en general, el diseño de las políticas y los programas que inciden en los procesos de inclusión y exclusión social no dan una respuesta adecuada a las necesidades específicas de las mujeres y que responden, fundamentalmente, a las necesidades, prioridades, expectativas y patrones de uso de los hombres. Si bien puede decirse que los servicios sociales, de empleo, educativos, de vivienda o de garantía de ingresos están adoptando de forma creciente una perspectiva más orientada a la garantía de los derechos de las mujeres, es patente la necesidad de transformar el diseño y la provisión de esos servicios, de forma que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres y respondan a las necesidades de todas las personas, independientemente de su sexo.

A punto de finalizar la vigencia del VII Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE<sup>41</sup>, el principal cambio en las políticas para la igualdad de género en Euskadi, en lo que se refiere específicamente a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión consiste en la aprobación de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres<sup>42</sup>.

Efectivamente, de acuerdo a la citada Ley 1/2022 “las estadísticas y la propia realidad siguen mostrando que la desigualdad por razón de sexo está aún presente en prácticamente todos los ámbitos de la vida y, aunque Euskadi se sitúa entre los países más avanzados según el Índice de Igualdad de la Unión Europea, todavía está lejos de la consecución de la igualdad real y efectiva” (Lehendakaritza, 2022, p. 2).

Esta ley incide en la mejora y en la garantía de la aplicación de la normativa vigente en materia de igualdad de mujeres y hombres y, entre otros aspectos, plantea como novedad incluir menciones expresas en sus principios generales a la prevención y erradicación de la violencia machista contra las mujeres, al empoderamiento de las mujeres y a su participación en las políticas públicas, a la implicación de los hombres, a la consideración de la interseccionalidad en dichas políticas, así como a la necesidad de promover la innovación, la transparencia, la rendición de cuentas, la internacionalización, la protección de los derechos lingüísticos y el fomento del euskera.

---

<sup>41</sup> Entre los objetivos de ese VI Plan destacan los de disminuir la feminización de la pobreza, apoyar una nueva organización social de los cuidados que redistribuya su provisión, garantizar la atención integral, desde una perspectiva empoderante, a las víctimas supervivientes de la violencia contra las mujeres alineando la intervención con los estándares internacionales o promover una intervención coordinada entre las diferentes instituciones desde donde se aborda la violencia contra las mujeres en la CAE.

<sup>42</sup> Esta Ley modifica el título de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que pasa a ser denominarse Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres.



Se prevé también el refuerzo de los recursos económicos, humanos y técnicos para el desarrollo de las políticas de igualdad, que dote de mayor reconocimiento a los organismos y servicios para la igualdad, de modo que ejerzan un verdadero liderazgo como impulsores de las políticas de igualdad y también en la actuación en materia de violencia machista contra las mujeres, y no solo en las tareas de prevención, donde hasta ahora están desarrollando una importante labor, sino también en la delimitación de criterios para la atención reparadora de las víctimas. Todo ello con el fin de que se garantice un enfoque de género y de derechos humanos en el trabajo a favor de la igualdad y en todos los ámbitos de intervención frente a la violencia machista contra las mujeres.

Entre las disposiciones más relevantes de la Ley, desde el punto de vista de las políticas que inciden en los procesos de exclusión e inclusión social, cabe destacar los siguientes:

- Las Administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, han de promover las condiciones para que la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres sea real y efectiva, tanto en las condiciones de acceso al trabajo por cuenta propia o ajena como en las condiciones de trabajo, formación, promoción, retribución y extinción del contrato.
- Las administraciones públicas vascas desarrollarán programas de fomento de empleo estable y de calidad para mujeres y de apoyo a la contratación de estas, que permitan, por un lado, elevar su cuota de participación en las diferentes modalidades de contratación y, por otro, acabar con el empleo precario y la temporalidad, que tienen mayor incidencia en las mujeres.
- La Administración de la Comunidad Autónoma, a través de la Inspección de Trabajo, desarrollará planes y campañas específicas contra la discriminación retributiva, habilitando para ello los recursos humanos, económicos y materiales necesarios.
- Las administraciones públicas vascas, en la formulación, desarrollo y evaluación de sus políticas, estrategias y programas de salud, considerarán las distintas necesidades de mujeres y hombres y las medidas necesarias para abordarlas adecuadamente, a los efectos de garantizar un igual derecho a la salud de las mujeres y hombres.
- Las administraciones públicas vascas, a través de un abordaje integral, preventivo, integrado, centrado en las personas, interdisciplinar y coordinado, adoptarán las medidas necesarias para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres. Y ello, por una parte, a través de la integración de la perspectiva de género en los diferentes programas sectoriales dirigidos a garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos sociales básicos y, por otra, mediante el diseño de programas específicos para aquellas mujeres o grupos de mujeres en quienes concurren otros factores que puedan dar lugar a situaciones de discriminación como raza, color, origen étnico, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, proceso migratorio, estatus de refugiado, cultura, origen rural, situación de discriminación social, situación de seropositividad, familia monoparental, configuración familiar o cualquier otra condición o circunstancia personal, social o administrativa.
- Las administraciones públicas vascas tendrán en cuenta las necesidades específicas de las familias monoparentales en el diseño e implantación de sus políticas y programas y promoverán las medidas de índole jurídica y económica necesarias para mejorar las condiciones de las personas que se encuentran por tal circunstancia en una situación de precariedad económica o social
- Las administraciones públicas vascas velarán por el bienestar y la protección social de las mujeres de la tercera edad y fomentarán su participación en la vida política, económica, social y cultural.
- La Administración de la Comunidad Autónoma elaborará un plan de actuación en materia de prostitución y trata de seres humanos con fines de explotación sexual, en colaboración con el resto de las administraciones y grupos sociales que trabajan en dicho ámbito.





- Las administraciones públicas vascas, en el marco de sus respectivas competencias y desde un enfoque intercultural y de derechos humanos, promoverán la igualdad real y efectiva de las mujeres de origen extranjero, migradas o de otra nacionalidad, así como de las mujeres gitanas, y removerán los obstáculos adicionales a los que se enfrentan, relacionados, entre otros, con la participación, el acceso a los recursos y los estereotipos y roles asignados.
- Las administraciones públicas vascas, en el marco de sus competencias, establecerán medidas para dar respuesta a las situaciones, condiciones y necesidades de las mujeres con discapacidad, desde un enfoque de accesibilidad universal y que promueva su participación activa y plena en la sociedad.
- Las administraciones públicas vascas adoptarán las medidas que estén en el marco de sus competencias para dar respuesta a las situaciones, condiciones y necesidades específicas de las mujeres presas.
- Las administraciones públicas vascas, en el marco de sus competencias, establecerán medidas para dar respuesta a las situaciones, condiciones y necesidades de las mujeres sin hogar y en situación de exclusión social grave, desde enfoques centrados en la persona y orientados a la vivienda.

## 2.2.10. Políticas de transporte, medio ambiente y contingencia energética

Como se ha señalado previamente, la crisis energética ha tenido un impacto específico en el ámbito del transporte y del acceso a la energía, debido al encarecimiento de los carburantes, el gas y la electricidad. En este apartado se resumen las principales medidas adoptadas por las instituciones vascas para facilitar el acceso de la ciudadanía –especialmente las personas y familias de menor renta– al transporte y la energía.

### a) Políticas de medio ambiente y contingencia energética en Euskadi

En un escenario de crisis climática y energética, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (DESMA) ha activado diversas políticas orientadas, entre otros, a impulsar el derecho de la ciudadanía a un medio ambiente saludable:

- El Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024, orientado a alcanzar los objetivos de reducción de emisiones y refuerzo de las energías renovables y de adaptar el territorio a los impactos del cambio climático. En el marco de la Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco-KLIMA 2050, el Plan cuenta con iniciativas en ámbitos de trabajo específicos como las energías renovables, la regeneración urbana, el Impulso a la rehabilitación energética de edificios, la movilidad sostenible o la economía circular. Se prevé que el Plan contribuirá a reducir el paro por debajo del 10%.
- El Plan Estratégico de Economía Circular y Bioeconomía 2021-2024, enmarcado en la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030 tiene por objetivo integrar las oportunidades y retos económicos, sociales y medioambientales a la bioeconomía vasca basada en cadenas de valor más largas, diversas, sostenibles y de ámbito local.

En el ámbito específico de la crisis energética, desde el segundo semestre de 2021, Europa está sufriendo una crisis de precios de la energía, que está impactando directamente sobre la economía doméstica y sobre la actividad industrial y empresarial. Esta situación de crisis se ha visto agudizada por la grave crisis energética generada por la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia. En este contexto, en agosto de 2022, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (DESMA) ha presentado el primer borrador del Plan de Contingencia Energética de Euskadi, sobre la base de las directrices europeas y estatales. El plan de contingencia energética enfocado a la reducción del consumo recoge el compromiso de apoyo a las personas y familias más vulnerables a través de diversos mecanismos. Por un lado, el plan cita el Acuerdo adoptado entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales de medidas fiscales para paliar los efectos de la inflación, con un esfuerzo fiscal de 250 millones de euros. Por otro, destaca la intensificación de diversas líneas de ayuda orientadas a paliar el impacto de la crisis en las economías familiares y que actualmente canaliza el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales:



- Subvención a Cruz Roja para cubrir parte de los gastos de suministro energético (luz, agua y gas) en familias en situación de exclusión y para el acompañamiento en la gestión de las facturas.
- Incremento de 3.500.000 € en el presupuesto general de las AES previsto para 2022, así como ampliación del límite para la concesión de estas ayudas en concepto de gastos de energía pasando de 900 euros anteriores a los 1.500 actuales.

#### *b) Bonificación en todos los sistemas de transporte público en Euskadi*

Actualmente, en la CAPV coexisten los descuentos y bonificaciones en el acceso a la red de transporte público mediante los sistemas BAT (Araba), BARIK (Bizkaia) y MUGI / Lurraldebus (Gipuzkoa). Además de una modalidad de abono general, los tres sistemas prevén bonificaciones en el uso del transporte público, con sus respectivas particularidades, para diversos colectivos: familias numerosas, personas jóvenes, personas mayores de 65 años, personas con discapacidad y personas con bajos ingresos. Así mismo, se prevé gratuidad para las personas menores de 6 años en toda la Comunidad Autónoma.

En 2022, el Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de junio, aprobado por el Gobierno de España establece, entre otras medidas, reducciones transitorias del 50 % en determinados títulos de transporte, así como un sistema de ayudas directas a comunidades autónomas y entidades locales que se comprometan a implantar una reducción del precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje del 30% entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre, así como la posibilidad de incrementar esos descuentos con recursos propios<sup>43</sup>.

En consecuencia, en julio de 2022 en el seno del Pleno de la Autoridad del Transporte de Euskadi (ATE), las administraciones vascas mostraron su voluntad de adoptar el 50% de la bonificación del transporte, sobre la base de un esfuerzo conjunto. El Gobierno Vasco completará con recursos propios hasta el 40% de la bonificación que se aplicará en los bonos de todo el transporte público de Euskadi entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022. De esta manera, las diputaciones forales y entidades locales deberán hacerse cargo del 10% restante para que la ciudadanía pueda disfrutar del 50% de la bonificación en todos los sistemas de transporte público del País Vasco durante el último cuatrimestre del año 2022. Los descuentos en los bonos del transporte público son automáticos y son compatibles y acumulables con las bonificaciones que prevén los tres sistemas ya activos en la CAPV para las personas usuarias de la red pública de transporte.

#### **2.2.11. Políticas para la articulación del sistema de garantía de ingresos e inclusión social**

Una de las principales características del IV Plan Vasco de Inclusión ha sido la importancia dada a los procesos y mecanismos orientados a la articulación interna del sistema de inclusión y a la mejora de la gobernanza de ese sistema, a partir de la idea de que uno de los principales ámbitos de mejora radica, precisamente, en la coordinación de los diferentes agentes y de las diferentes políticas desarrolladas.

En esa línea, la ejecución del IV Plan ha traído consigo avances importantes en ese aspecto:

- Por una parte, se han desarrollado diversas actuaciones orientadas a reducir las desigualdades territoriales que se producen en Euskadi en el ámbito de la pobreza y el desempleo:
  - o Convocatorias de ayudas Indartu para empresas que realicen inversiones para el impulso de las zonas con una tasa de desempleo elevada.
  - o Desarrollo de experiencias piloto en el marco del Plan ITI de Inversión Territorial Integrada en Euskadi.
  - o Subvenciones a proyectos innovadores que contribuyan a los objetivos del nicho de oportunidad “hábitat urbano” del PCTI Euskadi 2020.

<sup>43</sup> Posteriormente, el Real-Decreto-ley 14/2022 incrementó hasta el 100 % la reducción para los servicios de los núcleos de Cercanías y para los servicios ferroviarios de Media distancia declarados como obligación de servicio público, para este mismo periodo.



- 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.
  - Avances en la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050 y en el Observatorio Socioeconómico Urbano.
- Se han desarrollado además herramientas de coordinación intersistemas a nivel de barrio, municipio o comarca y favorecer la dimensión comunitaria de los procesos de intervención. En ese sentido, 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 Portugaleta.
  - 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.
  - Activación de Mesas de Locales de Coordinación entre Sistemas de inclusión, a cargo de la Viceconsejería de Empleo e Inclusión del Gobierno Vasco.
  - Diseño de itinerarios mixtos de inclusión para personas beneficiarias de IMV y/o RGI (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Lanbide, Dirección de Empleo e Inclusión).
- Se han desarrollado además diversas iniciativas con el objetivo de:
- 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 un modelo de atención sociosanitario efectivo, coordinado y sostenible, centrado en la persona como protagonista de su proyecto vital;
  - favorecer la innovación y la gestión del conocimiento y garantizar la legitimidad social del sistema vasco de inclusión.

Se han producido también avances de importancia en lo que se refiere al objetivo de hacer del Plan Vasco de Inclusión una herramienta útil para la articulación del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social. En esa línea, se ha consolidado el proceso de seguimiento de la ejecución del Plan, con informes anuales de seguimiento y una evaluación final en 2022, y se ha consolidado el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión, encargada del seguimiento del Plan.

No se han producido avances, sin embargo, en lo que se refiere a la participación de las entidades del Tercer Sector en las funciones de referencia y coordinación de caso, ni en lo que se refiere a la consolidación de 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. Tampoco se han producido avances en lo que se refiere a la puesta en marcha de iniciativas dirigidas a difundir discursos y mensajes inclusivos que favorezcan la legitimidad social de las políticas para la inclusión ni en lo que atañe a la activación del Consejo Vasco de Inclusión.

El Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión avanza en la gobernanza y la articulación interna del sistema mediante diversas actuaciones de calado. Las principales son:

- Impulso al trabajo coordinado de los Servicios Sociales y de Empleo, y desarrollo de diversas herramientas y mecanismos para la articulación de los apoyos que, más allá de la percepción de las prestaciones de garantía de ingresos, requieren las personas en situación o riesgo de exclusión social, y el conjunto de las personas usuarias de Lanbide. Este trabajo coordinado se realizará mediante diversas herramientas, entre las que cabe destacar las siguientes:



- aplicación de una herramienta de triaje dirigida a detectar las necesidades de las personas beneficiarias e identificar los sistemas que han de intervenir en su diagnóstico, que habrá de incorporar la prescripción del servicio de la cartera de los servicios sociales o del programa de activación de empleo que resulte procedente.
- asignación por parte de Lanbide de un profesional o una profesional de referencia que se encargará del impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del Programa Integrado y Personal de Inclusión (PIPEI)<sup>44</sup>. En los casos en que su elaboración ponga de manifiesto la necesidad de priorizar la intervención en servicios sociales, la persona profesional de referencia se situará en este sistema.
- Mejora la gobernanza del Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y la Inclusión, con mayor coordinación entre administraciones, mediante el refuerzo de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión.
- Impulso a la participación del Tercer Sector de acción social mediante, entre otras medidas, el refuerzo del Consejo Vasco para la Inclusión.
- Refuerzo de la evaluación, la investigación y la innovación. La Ley establece una serie de medidas de cara a la evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, con el objetivo de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En ese sentido, el Proyecto de Ley establece la creación del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión, con el que se pretende profundizar en la cultura de la evaluación como el medio más adecuado para la mejora de la calidad. El Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación se configura como un órgano administrativo especializado que, en el desarrollo de sus funciones, actuará con plena objetividad e independencia funcional y que tiene como ámbito de competencia la evaluación, la promoción de la innovación y de la investigación en materia garantía de ingresos e inclusión.

---

<sup>44</sup> Al objeto de focalizar la intervención individualizada, las personas titulares y beneficiarias de la prestación de garantía de ingresos estarán obligadas a negociar y suscribir este programa cuando se cumpla un año del acceso a la RGI, sin perjuicio de ofrecer este instrumento de inserción a todas las personas beneficiarias del IMV. El PIPEI sustituye los actuales convenios de inclusión y, de acuerdo al anteproyecto de Ley, más allá de la simple denominación, supone un revulsivo en los modos de afrontar el proceso de inclusión de las personas beneficiarias del sistema.



## 3. MARCO ESTRATÉGICO

### 3.1. MARCO CONCEPTUAL Y PRINCIPIOS RECTORES

Este V Plan Vasco de Inclusión, como los anteriores, parte de una definición multidimensional de las situaciones de inclusión y exclusión. En ese sentido, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, “las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples carencias que persisten en el tiempo. Al acumularse provocan la existencia de una situación de exclusión social que está relacionada directamente con los recursos personales, los recursos relacionales y los recursos materiales (...). La exclusión tiene carácter multidimensional, por lo que algunas personas o determinados grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la inclusión social y, por ende, la identidad ciudadana. La exclusión social no se refiere sólo a la insuficiencia de recursos financieros, ni se limita a la mera participación en el mundo del empleo, se hace patente y se manifiesta también en los ámbitos de la vivienda, la convivencia, la educación, la salud o el acceso a los servicios”.

Desde el punto de vista de la planificación de las políticas públicas en materia de inclusión, el artículo 129 del Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión establece que las administraciones públicas vascas planificarán de forma coordinada los objetivos, instrumentos y ejes comunes de actuación prioritaria del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, salvaguardando en todo caso niveles de protección homogéneos en el conjunto del territorio. En el ámbito autonómico, la planificación se materializará en el Plan Vasco de Inclusión, para cuya elaboración se garantizará la participación directa de todas las administraciones públicas vascas, así como la de otras entidades públicas y privadas y entidades del Tercer Sector Social de Euskadi. Ese mismo artículo añade que las diputaciones forales y los ayuntamientos o agrupaciones de ayuntamientos desarrollarán, en ejecución del Plan Vasco de Inclusión, su propia programación en sus ámbitos territoriales de actuación

A su vez, el artículo 131 señala que el Plan Vasco de Inclusión recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión. Ese mismo artículo 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.

Los principios que el proyecto de Ley atribuye al Plan son los siguientes:

- Planificación temporal y geográfica tanto de los objetivos como de los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, con especial consideración del criterio de proximidad.
- Equilibrio y homogeneidad territorial.
- Aprovechamiento integral, flexible, racional y eficiente de todos los recursos disponibles.
- Dotación presupuestaria suficiente.
- Principio de transparencia.
- Principio de participación ciudadana en la elaboración de la planificación.

Además, el señalado Proyecto de Ley establece que el conjunto de las políticas vascas de garantía de ingresos e inclusión social han de estar regidas por los principios de:

- Doble derecho.



- Universalidad.
- Igualdad y equidad.
- Solidaridad.
- Integración de la perspectiva de género.
- Protección de la infancia.
- Reconocimiento del empleo.
- Transversalidad de la política para la inclusión social.
- Calidad y optimización de recursos.
- Coordinación e implicación de todas las administraciones vascas.
- Participación.
- Evaluación y transparencia.

Como en el anterior Plan Vasco de Inclusión, y en la línea de trabajo que se viene desarrollando en algunos territorios históricos<sup>45</sup>, este V Plan mantiene la apuesta por la personalización de las políticas de prevención y abordaje de la exclusión social y por la aplicación del paradigma de la activación inclusiva al conjunto de estas políticas. En ese sentido, se mantienen los principios de actuación ya establecidos en el anterior plan:

- **Activación inclusiva**, que implica la necesidad de abordar el conjunto de las dimensiones que se relacionan con el fenómeno de la exclusión social (el empleo, los ingresos, la vivienda, la educación, las relaciones sociales, etc.), en función de las necesidades de cada persona.
- **Inversión social y prevención**, de forma que se refuercen las medidas y actuaciones que permiten evitar las situaciones de pobreza y exclusión, y no únicamente las medidas paliativas que se activan cuando estas situaciones ya se han producido.
- **Calidad de vida, autodeterminación y autonomía**. Este Plan parte de la base de que el objetivo principal de las políticas para el abordaje y la prevención de la exclusión deben orientarse a la mejora de la calidad de las personas usuarias, tal y como ellas mismas la definen, impulsando la autodeterminación y la capacidad de control de las propias personas usuarias. Ello implica la necesidad de adaptar los programas y prestaciones, en la mayor medida posible, a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias. El diseño de las intervenciones y su evaluación debe por tanto guiarse por la posibilidad de impulsar mejoras en términos de calidad de vida: es decir, en términos de desarrollo personal, autodeterminación, relaciones interpersonales, inclusión social, derechos, bienestar emocional, bienestar físico y bienestar material. Si un proceso de intervención no genera mejoras en esos ámbitos – aunque ofrezca cuidados o mejoras en otros aspectos – difícilmente puede considerarse personalizada.
- **Incondicionalidad**. La personalización de la atención implica también la necesidad de adoptar planteamientos incondicionales, en el sentido de evitar la imposición a las personas usuarias de los valores morales de los y las profesionales, de las entidades o incluso del conjunto de la sociedad. Más allá del cumplimiento de las reglas básicas de convivencia, la atención personalizada implica por tanto evitar la aplicación de criterios de merecimiento – la idea de que determinadas personas merecen la ayuda que reciben y otras no, debido a sus comportamientos o elecciones personales – y la apertura de los servicios a

---

<sup>45</sup> Cabe señalar al respecto, por citar un ejemplo, el trabajo que en torno a la personalización de la atención se está realizando en el marco de Etorbizuna Eraikiz Think Tank, en Gipuzkoa.



personas con conductas, hábitos o valores que no necesariamente coinciden con los mayoritariamente aceptados. En ese contexto, la incondicionalidad de la intervención se traduce en la aplicación de criterios variables de exigencia y en la capacidad para adaptar los objetivos y las normas de las intervenciones a la situación concreta –y a las opciones personales– de cada persona.

- **Perspectiva de derechos**, que se traduce en dos elementos diferentes: por una parte, la consolidación del derecho subjetivo a una serie de servicios y prestaciones –en el ámbito de la salud, la educación, la vivienda, la garantía de ingresos o los servicios sociales– que no pueden ser negados a las personas que cumplan los requisitos de acceso establecidos; de otra parte, la idea de que el respeto a los derechos de las personas es condición imprescindible para una atención de calidad. Ello implica que las personas usuarias de los servicios para la inclusión social, además de los derechos subjetivos previamente señalados, deben poder también ejercer en la práctica el derecho a una atención de calidad, a la dignidad, la privacidad y la intimidad, la autodeterminación y la autonomía, la capacidad de elección, o la satisfacción y la realización personal.
- **Atención comunitaria**. Uno de los objetivos básicos del Plan pasa por reforzar la dimensión comunitaria de las políticas para la inclusión social, a partir de la constatación de que las situaciones de exclusión – más allá de sus desencadenantes individuales– tienen causas básicamente estructurales, que se manifiestan, y deben abordarse, en el marco de la comunidad. Ello implica la necesidad de crear mecanismos de coordinación entre los servicios que trabajan en este campo en las dinámicas comunitarias que se desarrollan a ese nivel, así como el impulso a las fórmulas de autoorganización comunitaria mediante el fomento de la solidaridad local y de proximidad.
- **Participación de la ciudadanía, de las personas afectadas y de las entidades del Tercer Sector**. Tanto en su diseño como en su ejecución, el Plan quiere impulsar la participación de todos los agentes implicados en las políticas para la inclusión social, en un marco caracterizado por la colaboración público privada, tal y como plantea la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi. Ello exige la participación tanto del conjunto de las instituciones públicas, como de las entidades del Tercer Sector, de las empresas y de las personas afectadas por las situaciones de exclusión social en el diseño, la implementación y la evaluación de las actuaciones que conforman.

### 3.2. CRITERIOS BÁSICOS SEGUIDOS PARA EL DISEÑO DEL V PLAN VASCO DE INCLUSIÓN

A partir del marco normativo señalado, y teniendo también en cuenta las evaluaciones de los anteriores planes de inclusión social, para la realización de este V Plan Vasco de Inclusión se han tenido en cuenta seis criterios básicos:

a) *Perspectiva interinstitucional, multidimensionalidad e integradora*

La evaluación de los anteriores planes de inclusión social ha puesto de manifiesto las dificultades y riesgos inherentes al carácter multidimensional e interdepartamental que habitualmente se atribuye a los planes de inclusión, dada la propia multidimensionalidad del concepto de exclusión social: por una parte, el riesgo de dispersión y falta de focalización de los objetivos y actuaciones; por otra, las dificultades para ejercer el liderazgo sobre el desarrollo del Plan y para darle el impulso político que requiere cualquier plan interinstitucional e interdepartamental. Ambas cuestiones son fundamentales si se tienen en cuenta los problemas de coordinación intersectorial que se producen, tanto a nivel general como a nivel de intervención individual, y la constatación de que los principales problemas de las personas en situación o riesgo de exclusión se producen en la intersección entre los diferentes sistemas y políticas.

Pese a ello, tanto el marco normativo vigente como la propia consideración de la exclusión social como un fenómeno multidimensional obligan a mantener tanto el carácter interinstitucional del Plan –que, como se ha dicho, debe ser elaborado por la Comisión Interinstitucional para la Inclusión, con la participación de la administración autonómica, foral y municipal– como su carácter multidimensional. Este carácter multidimensional e interinstitucional requiere además –como ya se indicaba en el anterior Plan– dar la mayor prioridad posible a las medidas

relacionadas con la gobernanza, la coordinación intersectorial, la gestión del conocimiento y, en definitiva, la articulación interinstitucional de las políticas para la inclusión.

El carácter interinstitucional se traduce en la participación en el Plan de todas las administraciones públicas que forman parte de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social y/o del Consejo Vasco de Inclusión Social. Más concretamente, el Plan vincula a:

- El conjunto de los Municipios vascos, representados en ella por EUDEL Euskadiko Udalen Elkartea-Asociación de Municipios Vascos
- Las tres Diputaciones Forales y, de forma más específica:
  - El Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Álava
  - el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia,
  - el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- El Departamento de Educación del Gobierno Vasco.
- El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.
- El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.
- El Departamento de Salud del Gobierno Vasco.
- El Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

El carácter interinstitucional del Plan implica, además, la necesidad de fomentar la participación de las entidades del Tercer Sector y de las personas en situación o riesgo de exclusión social en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, profundizando en la coproducción de las políticas contra la exclusión social.

*b) Carácter orientador y, al mismo tiempo, operativo*

En términos similares a la Ley actualmente vigente, el artículo 128 del Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión establece que “el Plan Vasco de Inclusión recogerá de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión”. Además, se señala en la Ley que el Plan tendrá, al menos, los siguientes contenidos: a) un diagnóstico de las necesidades de inclusión social y laboral y un pronóstico de su evolución; y b) la definición de objetivos, ejes estratégicos y acciones en el marco de cada uno de ellos, estableciendo los plazos para su desarrollo y consecución y las entidades u órganos competentes para ello.

De esta manera, se entiende que el Plan de Inclusión debe tener un carácter fundamentalmente orientador, en la medida en que marque recomendaciones, directrices u orientaciones genéricas para la mejora de la red de atención, a partir de la determinación de los cambios estratégicos que el sistema requiere. La planificación de las políticas para la inclusión requiere que el plan tenga, además, carácter operativo, en la medida en que permita identificar las actuaciones concretas que cada administración se compromete a realizar para materializar las orientaciones señaladas y para alcanzar los objetivos establecidos.

El Plan tiene por tanto dos objetivos complementarios: por una parte, definir –además de un diagnóstico actualizado y compartido– un marco de objetivos, directrices y recomendaciones que permitan orientar la acción de los diferentes agentes implicados en torno a un marco conceptual y unas prioridades comunes; por otra, identificar compromisos, actuaciones y proyectos de acción específicos, con carácter tractor y transformador.

Para ello, la estrategia se despliega en tres niveles diferentes –orientaciones, compromisos y proyectos tractores– que buscan, respectivamente, orientar, comprometer y transformar.





- Las orientaciones se derivan de los retos y prioridades identificados y recogen, como se ha dicho, las directrices y recomendaciones generales que deben guiar las políticas públicas en materia de inclusión en Euskadi.
- Los compromisos, por su parte, son medidas o acciones concretas que las entidades públicas vinculadas al Plan se comprometen a asumir y a realizar durante el periodo de vigencia del Plan. Los compromisos establecidos estarán ligados a entidades determinadas y tendrán carácter concreto y evaluable.
- Por último, como se explica en el siguiente apartado, el Plan recogerá proyectos singulares que tengan carácter tractor o transformador, y serán ejecutados durante el periodo de vigencia del Plan por las entidades que conforman la Comisión Interinstitucional para la Inclusión.

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

Junto a los objetivos, recomendaciones o directrices que establece a nivel general el Plan, y los compromisos concretos que en forma de acciones específicas asuman las entidades que conforman la Comisión Interinstitucional para la Inclusión social y/o el Consejo Vasco para la Inclusión Social, se plantea también la necesidad de focalizar el Plan, en la mayor medida posible, en proyectos o actuaciones singulares que tengan una capacidad tractora o transformadora, así como un carácter eminentemente experimental. Para ello, se recogerá en el Plan una serie de proyectos innovadores o experimentales que puedan constituir una referencia para prevenir, mejorar o revertir las situaciones de exclusión, y que puedan generalizarse si se demuestra un impacto positivo.

En general, los proyectos tractores se pueden caracterizar por ser:

- Transformadores, con efectos a largo plazo. Puede decirse que estos proyectos pueden prevenir o mejorar de forma significativa las situaciones de exclusión, y/o el funcionamiento del sistema vasco de inclusión.
- Singulares e innovadores, en el sentido de que pueden aportar elementos novedosos respecto a actuaciones más tradicionales o ser proyectos sustancialmente diferentes respecto a lo que se venía haciendo.
- Transversales e integrales, de modo que pueden maximizar el efecto transformador a todo el sector o a la “cadena de valor” y no sólo a la institución o entidad impulsora. Estos proyectos a veces tratan de coordinar distintos tipos de intervención de forma que puedan producir cambios en diferentes áreas conectadas con el “objeto” del proyecto.
- Cooperativos o realizados de forma cooperativa, ya que pueden estar impulsados por una o varias instituciones públicas o privadas, con o sin fin de lucro, e involucrar a diferentes agentes clave del contexto o ámbito de actuación en el que el proyecto se implemente.
- Vertebradores, en el sentido de que un proyecto puede constituir el eje estructural o la “piedra angular” de una comunidad, localidad o de un territorio.
- Estos proyectos tractores pueden ser tanto iniciativas nuevas como iniciativas ya en fase de desarrollo que puedan ser ampliadas o desarrolladas.

*d) Carácter dinámico y flexible*

De acuerdo con el Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, la vigencia del V Plan Vasco de Inclusión será de cinco años.

Ello no impide, sin embargo, la necesidad de 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. En ese sentido, y como ya se planteaba para el IV Plan, se parte de la idea de que las actuaciones previstas pueden y deben ser modificadas y/o complementadas a lo largo del proceso de ejecución, añadiendo nuevas actuaciones o modificando las inicialmente previstas.

Esta voluntad de dinamismo y flexibilidad se traduce, como se explica más adelante, en la articulación del plan en torno a planes operativos de carácter bienal (2023/24 y 2025/26).

- e) *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 texto del el Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión señala que el Plan incorporará:

- Una definición de los mecanismos de evaluación sistemática y continuada.
- Un apartado dedicado a la investigación e innovación sobre inclusión.
- Las actuaciones del Órgano Estadístico Especifico de departamento competente y del Gabinete Técnico de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, así como las que se realicen en colaboración con las universidades vascas, los centros de investigación especializados y el Tercer Sector Social de Euskadi.

Además, ese mismo Proyecto establece, como antes ya se ha señalado, la creación del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en materia de Inclusión. Este nuevo órgano administrativo especializado tendrá como ámbito de competencia la evaluación, la promoción de la innovación y de la investigación en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, como instrumentos de desarrollo y mejora continua de las capacidades de intervención en la prevención y erradicación de la exclusión. Entre sus funciones, destaca, entre otras, la realización de una evaluación bienal del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, así como el impulso a las actividades en materia de investigación, innovación y formación.

Todos estos elementos implican la necesidad de prever en el V Plan de Inclusión un 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. Este impulso debe materializarse tanto en la inclusión en el Plan de objetivos, ejes o actuaciones directamente relacionados con la innovación, la evaluación y la investigación en materia de inclusión social, como en el refuerzo de las estructuras de evaluación y seguimiento del Plan<sup>46</sup>, y la propia articulación interna del sistema vasco de inclusión, mediante el refuerzo de las actividades de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión y el Consejo Vasco de Inclusión.

- f) *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.

Los criterios que se siguen en este Plan en lo que se refiere a su dotación económica son dos:

- Cada uno de los planes operativos que se elaboren, además de los proyectos tractores que se integren en el Plan, dispondrá de una memoria económica que permita estimar su presupuesto anual. Además, se ha incluido en este documento una estimación de los recursos económicos que serán movilizados en el marco de este Plan.

---

<sup>46</sup> A la hora de planificar las actividades de seguimiento y evaluación del Plan debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, la existencia de una evaluación del conjunto del sistema, desarrollada por el Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación antes señalado.



- Aunque el grueso de las actuaciones contempladas en los planes operativos será financiado, en el ejercicio de sus competencias, por las administraciones competentes en materia de educación, salud, vivienda, servicios sociales, empleo y justicia, el Departamento de Trabajo y Empleo articulará una línea específica de financiación para promover la puesta en marcha de proyectos tractores en el marco del V Plan Vasco de Inclusión. Todo ello sin perjuicio de que otras administraciones puedan articular sus propias líneas de financiación a otros proyectos tractores, procurando, en todo caso, que no existan duplicidades ni ineficiencias.

### 3.3. ALINEACIÓN CON OTROS PLANES Y ESTRATEGIAS

En el apartado anterior ya se han analizado las políticas vascas desarrolladas en los ámbitos relacionados con la exclusión, y se ha hecho alusión a los planes y estrategias sectoriales que, tanto a escala internacional como autonómica y territorial, se ha tenido en cuenta a la hora de elaborar este Marco Estratégico. En todo caso, se señalan a continuación los planes y estrategias con los que el V Plan de Inclusión se alinea y cuyos contenidos se han incorporado, en mayor o menor medida, a este Plan:

Desde la perspectiva global, cabe hacer una referencia especial a la alineación de este V Plan Vasco de Inclusión con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha Agenda constituye un plan de acción universal, integral y transformador orientado a favorecer el desarrollo humano con un carácter sostenible en el ámbito social, económico y del medio ambiente. Los objetivos del milenio que se vinculan específicamente a este Plan son los siguientes:

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
- Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

En Euskadi las instituciones públicas se han adherido a esta agenda global con sus propios planes de actuación, mediante la I Agenda Euskadi Basque Country 2030 (Gobierno Vasco) y la Agenda multinivel Agenda Euskadi Basque Country 2030, que recoge la agenda común interinstitucional.

En el marco europeo, el Plan se alinea con el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y con Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Concretamente, este Plan incorpora explícitamente los siguientes principios contenidos en el PEDS:

- Educación, formación y aprendizaje permanente. Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que le permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral.
- Igualdad de género. La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, incluso en lo que respecta a la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo y de empleo y la carrera profesional.



- Igualdad de oportunidades. Con independencia de su sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público.
- Apoyo activo para el empleo. Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o trabajo autónomo. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje.
- Empleo seguro y adaptable. Con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, acceso a la protección social y formación
- Salarios. Los trabajadores tienen derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno.
- Renta mínima. Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.
- Inclusión de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.
- Vivienda y asistencia para las personas sin hogar. Debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad; las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso; deben facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.
- Acceso a los servicios esenciales. Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales.

Además, para la elaboración de este Plan se han tenido en cuenta los siguientes planes sectoriales, desarrollados en el marco autonómico y, en algunos casos, territorial<sup>47</sup>.

- Agenda Urbana de Euskadi Bultzatu 2050
- Estrategia Vasco de Garantía Infantil (en fase de elaboración)
- Estrategia de Prevención del Suicidio en Euskadi
- Estrategia de Salud Mental de Euskadi (en fase de elaboración)
- Estrategia para la empleabilidad y activación inclusiva Elkar Ekin Lanean
- Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico
- Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026
- Estrategia Vasca contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia 2022-2025
- I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV
- I Plan Vasco de Personas sin Hogar 2018-2021
- II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-Ekin

---

<sup>47</sup> La mayor parte de los planes y estrategias citados se encuentran en la actualidad vigentes. Algunos de ellos, sin embargo, se encuentran en proceso de evaluación y actualización, y su aprobación está prevista para los próximos meses.



- IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el periodo 2018-2022
- Marco Estratégico 2021-2024 del Departamento de Salud
- Pacto Social por la Vivienda 2022-2036 (en fase de elaboración)
- Pacto Social Vasco para la Inmigración
- Plan de Acción de la Estrategia de Accesibilidad Universal de Euskadi
- Plan de Contingencia Energética Euskadi (en fase de elaboración)
- Plan de Legislatura 2021-2024 de la Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi (EPTSSE)
- Plan Director de Vivienda 2021-2023
- Plan Estratégico de Empleo 2021-2024
- Plan Estratégico de Justicia en Euskadi 2022-2028 (en fase de elaboración)
- Plan Estratégico Interdepartamental de Economía Social 2021-2024
- Plan Marco para el Desarrollo de una Escuela Inclusiva 2019-2022
- Plan Vasco de Personas sin Hogar 2018-2021
- VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025
- VII Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE

### 3.4. RETOS PRIORITARIOS Y RESULTADOS ESPERADOS

#### 3.4.1. Introducción

A partir del diagnóstico de necesidades realizado en las páginas precedentes, y teniendo en cuenta tanto el marco conceptual en el que se basa como los contenidos del resto de los planes y estrategias con que pretende alinearse, en este apartado se definen los retos prioritarios a los que quiere dar respuesta este V Plan Vasco de Inclusión, así como los resultados que se pretenden conseguir en el medio y largo plazo.

Los retos prioritarios –39 en total– se refieren a los cambios que deben producirse en el diseño y la ejecución de las políticas públicas sobre las que incide el Plan: garantía de ingresos, servicios sociales, empleo, salud, justicia, vivienda, educación y articulación del sistema. Estos retos se traducen, en el capítulo siguiente, en una serie de objetivos y líneas de acción específicas. El avance en el abordaje de estos retos deberá ser evaluado mediante indicadores de proceso que permitan establecer en qué medida se han producido los cambios previstos en las políticas señaladas.

Los resultados esperados se refieren a los cambios que deben producirse en lo que se refiere a situación y las necesidades de la población vasca en cuanto a las situaciones de pobreza, exclusión, desempleo, desigualdades educativas o en salud, acceso a la vivienda, e integración relacional. Estos resultados deben evaluarse mediante indicadores de ámbito poblacional y pueden ser entendidos como indicadores de impacto.

#### 3.4.2. Retos prioritarios

A partir de los elementos señalados en el diagnóstico, los retos prioritarios a los que debe hacer frente al V Plan Vasco de Inclusión desde la perspectiva del despliegue y la adecuación de las políticas públicas relacionadas con la inclusión social son los siguientes:



1. Aprobar y desplegar la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, actualizando las cuantías de la RGI, mejorando los procedimientos de gestión de la prestación, e incrementando su eficacia en cuanto a la reducción de la pobreza.
2. Culminar el proceso de transferencia de la gestión del IMV al Gobierno Vasco, establecer los mecanismos para su correcta gestión por parte de Lanbide e integrar esa prestación en el conjunto del sistema vasco de garantía de ingresos.
3. Consolidar un sistema estructural de bonificación del empleo que evite la trampa de la pobreza y dé respuesta a la pobreza en el empleo, mediante el refuerzo de los estímulos al empleo en el marco de la RGI.
4. Garantizar una protección económica suficiente a las familias con descendientes e impulsar el despliegue de las prestaciones familiares por descendiente cargo, especialmente en lo que se refiere al complemento infantil del IMV.
5. Desarrollar mecanismos efectivos para garantizar el acceso a los suministros básicos (electricidad, gas, agua y carburante) de las personas con menores ingresos, así como desarrollar políticas integrales para la prevención y el abordaje de la pobreza energética, con especial atención a las personas más vulnerables.
6. Hacer frente al incremento de la inflación, especialmente en lo que se refiere a los grupos de menor renta.
7. Mejorar los procesos de acompañamiento, formación y orientación hacia el empleo que se realizan desde Lanbide, especialmente con relación a las personas con mayores dificultades para la empleabilidad, e impulsar herramientas de triaje, diagnóstico y planificación de los itinerarios de inclusión de las personas en situación o riesgo de exclusión social, en colaboración con las entidades del Tercer Sector Social que trabajan con estos colectivos.
8. Ofrecer, en colaboración con las entidades del Tercer Sector, fórmulas de acompañamiento individualizado más efectivas para las personas en situación de pobreza, desempleo o exclusión social, tanto por parte de los servicios de empleo –en el caso de que se determinen necesidades básicamente laborales– como de los servicios sociales, en aquellos casos en los que se determinan necesidades de apoyo social o socioeducativo.
9. Impulsar el incremento del empleo de calidad en el periodo pospandemia tanto a través de la recuperación del empleo perdido en la crisis generada, como de la consolidación del empleo existente y la creación de nuevo empleo, especialmente en el ámbito de la economía social.
10. Contribuir a asegurar un trabajo de calidad para todas las personas, reduciendo la temporalidad, la parcialidad no deseada y, en general, todas las situaciones de empleo precario y en malas condiciones laborales.
11. Combatir el desempleo de larga duración, evitando la cronificación en el paro de colectivos especialmente afectados como las personas mayores de 45 años, en riesgo de exclusión social, personas inmigrantes, etc., en estrecha colaboración con la política social.
12. Prevenir y reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres.
13. En el ámbito de los Servicios Sociales para la inclusión, mejorar la coordinación de la atención primaria y secundaria en aras de la continuidad y flexibilidad de la atención y avanzar en el despliegue de la red de servicios sociales a nivel local, comarcal y territorial, a través de fórmulas adecuadas a las necesidades y recursos de cada territorio (encomiendas de gestión, constitución de consorcios, mancomunidades o cuadrillas, etc.).



14. Mejorar los procesos de intervención social especializada, especialmente las prestaciones de atención socioeducativa y psicosocial, a las personas en riesgo de exclusión social en el entorno comunitario y a las personas en situación de exclusión en el entorno residencial.
15. Mejorar el abordaje de las situaciones de exclusión de alta complejidad, esto es, las problemáticas anudadas que requieren satisfacción integrada, coordinada o complementaria desde diferentes sistemas o subsistemas de atención, mediante la mejora en la construcción de interfaces entre sistemas que posibiliten un abordaje colaborativo.
16. Mejorar la interoperabilidad entre sistemas en lo tocante a los accesos a cada uno de los sistemas implicados en los itinerarios de las personas en riesgo o situación de inclusión.
17. Impulsar el Modelo de Vida Independiente, definiendo este derecho en el marco autonómico desde un enfoque transversal.
18. Impulsar la accesibilidad universal, física y cognitiva, al conjunto de los servicios, programas y equipamientos que facilitan la inclusión social de toda la ciudadanía
19. Impulsar un programa de garantía infantil, como elemento clave de una estrategia global contra la pobreza infantil, en la línea de las recomendaciones de la Unión Europea.
20. Impulsar la colaboración interinstitucional para garantizar la protección debida a los niños y las niñas migrantes solos, de modo que puedan realizar itinerarios de integración social y se pueda prevenir la desprotección en su tránsito a la edad adulta.
21. Culminar el proceso de asunción de la transferencia de las políticas penitenciarias al Gobierno Vasco, adecuar los recursos y equipamientos penitenciarios a las necesidades de la sociedad vasca y avanzar en el desarrollo de la Agencia Vasca de Reinserción Social Aukerak.
22. Aprobar y desarrollar el Plan Estratégico de Justicia en Euskadi 2022-2028.
23. Desarrollar la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, especialmente en lo que se refiere al derecho a la inclusión social de las mujeres, tal y como se recoge en el artículo 45 de esa Ley.
24. Avanzar en la construcción de un modelo vasco de promoción de la diversidad cultural en el ámbito de las minorías étnicas, de las migraciones internacionales y el asilo.
25. Impulsar las medidas necesarias para facilitar la regularización administrativa de las personas que residen en cualquiera de los municipios de la CAPV, así como el acceso a los permisos de residencia y trabajo.
26. Desarrollar el derecho subjetivo a la vivienda mediante el incremento del parque público de vivienda en régimen de alquiler, el desarrollo de la Prestación Económica de Vivienda, y el impulso a los diversos programas de movilización de vivienda desarrollados por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes (Gaztelagun, Bizigune, ASAP, etc.) y/o por las diferentes entidades municipales de vivienda (Etxegintza, Viviendas Municipales de Bilbao, etc.).
27. Impulsar la política de rehabilitación de viviendas, de cara, entre otros objetivos, a mejorar la accesibilidad y la eficiencia energética de las viviendas.
28. Avanzar en el desarrollo de actuaciones para la prevención y el abordaje de la exclusión residencial severa, mediante la aprobación de la II Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar, el mantenimiento y refuerzo de los programas para la prevención de los desahucios, y el trabajo conjunto con el Tercer Sector en el desarrollo de una red de viviendas sociales con acompañamiento (personas refugiadas, *Housing First*, violencia de género, envejecimiento, inclusión social...).



29. Avanzar en la consolidación del Derecho a la Ciudad para toda la ciudadanía, mediante el impulso de una Agenda Urbana en Euskadi orientada a: a) la regeneración urbana, con carácter integral, de los barrios y áreas vulnerables; b) el fomento de políticas dotacionales que equilibren los diferentes servicios disponibles en los barrios, con especial atención a aquellos barrios con mayores dificultades sociales; c) la mejora de las conexiones interurbanas y entre barrios, y d) el impulso de la accesibilidad universal.
30. Desarrollar el Marco Estratégico 2021-2024 del Departamento de Salud, especialmente en lo que se refiere a: a) la detección y abordaje precoz de la violencia hacia niños y niñas, incluyendo el abuso y la explotación sexual; b) la garantía del derecho a la asistencia sanitaria pública para las personas inmigrantes en situación de residencia irregular; c) la puesta en marcha de la Estrategia de Prevención del Suicidio; d) la mejora de los modelos asistenciales en salud mental; e) el impulso de la salud comunitaria; e) la mejora de la atención a los colectivos con problemas de adicciones que presentan otras necesidades específicas, f) la garantía del derecho a la rehabilitación de las personas con discapacidad en los términos establecidos en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y g) la creación y puesta en marcha de la estrategia interinstitucional para evitar el estigma asociado a la enfermedad mental .
31. Aprobar la nueva Ley Vasca de Educación y, en ese marco, impulsar las medidas necesarias para garantizar una escolarización amplia y en igualdad de condiciones, para compensar las desigualdades de origen y para minimizar el riesgo de fracaso y abandono escolar temprano, garantizando el desarrollo integral y el éxito escolar de todo el alumnado, y haciendo realidad los principios de inclusión, equidad y excelencia.
32. Impulsar la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, especialmente en el caso de las personas con menores niveles formativos y mayores dificultades para la empleabilidad.
33. Avanzar en la escolarización temprana de 0 a 2 años, haciendo especial énfasis en la escolarización de menores que provienen de familias o entornos desfavorecidos.
34. Impulsar políticas, recursos y equipamientos de ocio, cultura, deporte y participación comunitaria abiertas al conjunto de la ciudadanía y, particularmente, a las personas que experimentan mayores dificultades para acceder a ese tipo de actividades y/o que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social.
35. Desarrollar las estructuras necesarias para mejorar la gobernanza del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social, reforzando y consolidando la Comisión Interinstitucional para la Inclusión y el Consejo Vasco para la Inclusión.
36. Fomentar la participación de las entidades del Tercer Sector y de las personas en situación o riesgo de exclusión social en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, profundizando en la coproducción de las políticas contra la exclusión social.
37. 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, autodeterminación, activación inclusiva y calidad de vida.
38. Reforzar las capacidades del sistema vasco de inclusión para la evaluación, la innovación, la formación, la investigación y la gestión del conocimiento mediante el desarrollo del Órgano de Evaluación, Investigación e Innovación en Materia de Inclusión, la consolidación de la capacidad de producción estadística en materia de pobreza y exclusión social y el seguimiento anual de este V Plan Vasco de Inclusión.
39. Garantizar una movilidad equitativa y sostenible para toda la población y fomentar la utilización de la red pública de transporte.





### 3.4.3. Resultados esperados

El abordaje de los retos señalados debe traducirse en los siguientes resultados:

1. Contener el incremento de la pobreza primaria: se reducirán las tasas de pobreza primaria, antes de prestaciones, del conjunto de la población vasca.
2. Incrementar la eficacia del sistema de prestaciones: se incrementará la capacidad de reducción de la pobreza primaria del conjunto de las prestaciones económicas de garantía de ingresos.
3. Reducir el *non take up*: se reducirán los actuales niveles de no acceso a las prestaciones de garantía de ingresos y se incrementará el porcentaje de población en situación de pobreza que accede al sistema RGI/IMV.
4. Reducir las tasas de pobreza, exclusión y desigualdad: se revertirá la tendencia al incremento de los indicadores de pobreza, desigualdad y exclusión para el conjunto de la población vasca.
5. Reducir o al menos mantener los niveles de privación material, actualmente en niveles históricamente bajos: no se producirán incrementos en las tasas de pobreza de acumulación y/o privación material.
6. Reducir las brechas de pobreza: se reducirán las diferencias que existen actualmente en lo que se refiere a las tasas de pobreza, desempleo y exclusión desde el punto de vista de la edad, el sexo, el origen, la discapacidad y el territorio de residencia.
7. Convergencia territorial: se reducirán las diferencias entre el 20% de los ámbitos territoriales (municipios y barrios de las tres capitales) que registran niveles de renta personal más elevada y el 20% de los barrios que registran niveles de renta más baja.
8. Reducción del desempleo: se reducirán las tasas de desempleo, especialmente las vinculadas al desempleo de larga duración, entre mujeres y hombres.
9. Actuar contra la brecha salarial: se reducirá la brecha salarial entre mujeres y hombres.
10. Favorecer la integración laboral mediante la economía social y los programas de ayudas a la contratación: se incrementará el número de personas contratadas en empresas de inserción, centros especiales de empleo y programas de empleo con apoyo, así como el número de personas beneficiarias de programas de ayudas a la contratación.
11. Incrementar los salarios: se incrementará la remuneración mensual neta de la población asalariada, especialmente en las categorías profesionales bajas, así como la ganancia media por persona trabajadora, especialmente en el cuartil inferior.
12. Reducir la pobreza en el empleo: se reducirá la tasa de pobreza laboral, tanto para mujeres como para hombres, y el porcentaje de población con bajos salarios que accede al sistema de estímulos al empleo en el marco de la RGI.
13. Reducir la precariedad: se reducirán los indicadores de temporalidad y parcialidad no deseada en el empleo, especialmente entre la población joven y las mujeres.
14. Incrementar la participación en el empleo: se reducirá el porcentaje de población en hogares con baja intensidad laboral y se incrementarán las tasas de actividad, tanto entre hombres como entre mujeres.
15. Reducir el gasto excesivo en vivienda: se reducirá el porcentaje de población que debe destinar más del 40% de su renta a gastos de vivienda.



16. Reducir la exclusión residencial grave: se reducirá el número de personas en situación de exclusión residencial grave (personas en calle, albergues y centros de corta estancia).
17. Frenar el incremento del precio de acceso a la vivienda: se frenará el ritmo de incremento del precio de la vivienda en alquiler en el mercado libre.
18. Prevenir los desahucios: se reducirá el número de desahucios y lanzamientos de viviendas, tanto en régimen de propiedad como de alquiler.
19. Materializar el derecho subjetivo a la vivienda: se incrementará el número de personas que residen en viviendas de alquiler de promoción pública, así como el número de personas que acceden a la prestación económica de vivienda.
20. Promover la rehabilitación de las viviendas: se reducirá el porcentaje de familias con necesidad de rehabilitación de vivienda en Euskadi.
21. Reforzar la capacidad de actuación de los servicios sociales en el ámbito de la exclusión social: la cobertura de los servicios de la Cartera de Servicios Sociales relacionados con la exclusión social se situará, en cada uno de los Tres Territorios Históricos, en el 85%, al menos, de la cobertura media de la CAPV.
22. Prevenir la pobreza energética: se reducirá el porcentaje de población que experimenta situaciones de pobreza energética.
23. Invertir en la primera infancia: se incrementará la tasa de escolarización infantil, especialmente entre los niños/as de 1 y 2 años.
24. Prevenir la desigualdad educativa: se reducirá la diferencia entre los centros con ISEC alto y bajo en lo que se refiere a las puntuaciones obtenidas en competencia matemática, y se reducirán las diferencias en el porcentaje de aprobados en 4º de la ESO y 2º de Bachillerato en función del modelo de enseñanza.
25. Promover el acceso a la educación al alumnado con menor renta: se incrementará el porcentaje de alumnado con becas y ayudas para la escolarización en niveles universitarios y no universitarios, así como el gasto destinado a esas becas.
26. Prevenir las desigualdades en salud: se reducirán las diferencias en cuanto a mortalidad, salud percibida, prevalencia de enfermedades crónicas y estado de salud mental entre territorios con diferentes niveles de renta y entre personas de diferentes estratos socioeconómicos.
27. Prevenir el aislamiento y mejorar la integración relacional de las personas en situación de exclusión: se reducirá el porcentaje de población con problemas sociales graves en las relaciones personales y familiares, especialmente entre la población en situación de privación económica.
28. Incrementar el sentimiento de inclusión de las minorías étnicas y la población inmigrante: se incrementará el porcentaje de población inmigrante y gitana que se siente muy integrada.
29. Promover la participación política: se reducirán las diferencias en cuanto a participación electoral entre los ámbitos territoriales de mayor y menor renta.
30. Avanzar hacia la igualdad de género: se incrementará el índice de igualdad de género, especialmente en lo que se refiere a las dimensiones de tiempo, conocimiento y poder.
31. Prevenir las situaciones de discriminación por edadismo, especialmente hacia las personas mayores de 50 años.
32. Facilitar la utilización de la red pública del transporte: se incrementará el peso del transporte colectivo con relación al conjunto de la movilidad



### 3.5. EJES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Este V Plan Vasco de Inclusión se articula en cinco ejes y 32 Objetivos Estratégicos, que se derivan a su vez de los retos prioritarios previamente señalados. Los cinco ejes están estrechamente interrelacionados y pretenden reflejar la naturaleza interinstitucional y multidimensional previamente señalada:

- **Eje 1. Acceso a los derechos de ciudadanía:** ampliar el alcance y mejorar el diseño de las políticas de empleo, garantía de ingresos, servicios sociales, educación, salud y vivienda, al objeto de dar una respuesta adecuada al conjunto de la ciudadanía y, particularmente, a las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- **Eje 2. Reducción de la desigualdad:** desarrollar políticas compensatorias que permitan reducir las brechas de todo tipo que se producen en el acceso a los derechos sociales en función del sexo, la edad y el origen de las personas.
- **Eje 3. Innovación, coordinación, articulación y gobernanza:** promover la innovación en la prestación de los servicios y en la articulación de las políticas, mejorar la coordinación intersectorial y garantizar una mejor articulación de los agentes que intervienen en el ámbito de las políticas para la inclusión.
- **Eje 4. Corresponsabilidad, participación, activación comunitaria y sensibilización.** Impulsar la corresponsabilidad del conjunto de la ciudadanía en las políticas para la inclusión, reforzar las respuestas comunitarias a las situaciones de exclusión y sensibilizar a la ciudadanía con relación a las situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad.
- **Eje 5. Territorialización de las políticas para la inclusión.** Impulsar la articulación de las políticas para la inclusión en clave territorial, desarrollando redes locales y comarcales de acción y aplicando políticas especialmente focalizadas en las necesidades de los municipios y barrios con mayores necesidades socioeconómicas.

Estos cinco ejes se articulan en torno a los siguientes 32 objetivos estratégicos:

**Cuadro 1. Ejes y objetivos estratégicos**

Ejes	Objetivos estratégicos
<b>Eje 1. Acceso a los derechos de ciudadanía</b>	1. Mejorar los procesos de acompañamiento social a las personas en situación o riesgo de exclusión social, en el marco de los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
	2. Reforzar el sistema vasco de garantía de ingresos, mejorando la adecuación, accesibilidad y eficacia del conjunto de las prestaciones que lo componen.
	3. Impulsar las políticas públicas orientadas a la creación de empleo y a la mejora de su calidad.
	4. Reforzar las políticas activas de empleo y adaptar su funcionamiento a las necesidades específicas de las personas con mayores dificultades de acceso al empleo (mujeres, jóvenes, personas inmigrantes, personas con discapacidad y personas mayores de 45 años).
	5. Desarrollar el derecho subjetivo a la vivienda y facilitar el acceso a la vivienda de promoción pública a las personas en situación o riesgo de exclusión.
	6. Prevenir la pobreza energética y adoptar medidas que faciliten el acceso de las personas de menor renta a los suministros básicos.
	7. Impulsar las medidas necesarias para garantizar una escolarización amplia y en igualdad de condiciones al objeto de compensar las desigualdades de origen y de minimizar el riesgo de fracaso y abandono escolar temprano.
	8. Impulsar la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.



	<p>9. Disminuir las desigualdades sociales y de género en la salud.</p> <p>10. Reforzar las políticas para la inclusión social y laboral de las personas que cumplen condena en las prisiones de la CAE.</p> <p>11. Impulsar el derecho de la ciudadanía a disponer de un medio ambiente saludable.</p>
<b>Eje 2. Reducción de las brechas de desigualdad</b>	<p>12. Establecer medidas y actuaciones específicas que permitan abordar las necesidades de las mujeres en situación o riesgo de exclusión, e impulsar la perspectiva de género en el diseño de las políticas sociales y de empleo.</p> <p>13. Articular medidas específicas para la prevención de la reproducción intergeneracional de la pobreza y para el abordaje de la pobreza infantil y juvenil.</p> <p>14. Mejorar la atención que se presta a las personas que presentan situaciones de exclusión de alta complejidad.</p> <p>15. Impulsar medidas específicas para la prevención de la pobreza y la exclusión entre las personas con discapacidad, enfermedad mental y/o dependencia.</p> <p>16. Avanzar en la construcción de un modelo vasco de gestión de la diversidad cultural en el ámbito de las migraciones internacionales y el asilo.</p> <p>17. Impulsar la mejora de los apoyos prestados a las personas menores tuteladas y a las personas jóvenes ex-tuteladas.</p> <p>18. Impulsar la lucha contra el edadismo, especialmente entre personas mayores de 50 años.</p>
<b>Eje 3. Innovación, coordinación, articulación y gobernanza</b>	<p>19. Impulsar los mecanismos de coordinación y gobernanza del sistema.</p> <p>20. Impulsar las herramientas de evaluación, formación, innovación, observación e investigación.</p> <p>21. Impulsar el abordaje intersectorial de las problemáticas vinculadas a la exclusión social, favoreciendo la creación de fórmulas de coordinación e integración de los servicios, tanto a nivel micro (intervención individual), como meso (organizaciones) y macro (sistemas de bienestar).</p> <p>22. Impulsar la responsabilidad social y la compra social responsable en las administraciones públicas.</p>
<b>Eje 4. Corresponsabilidad, participación, activación comunitaria y sensibilización</b>	<p>23. Desarrollar actuaciones orientadas a dar cobertura a las personas en situación o riesgo de exclusión social con dificultades para acceder a los sistemas públicos de protección.</p> <p>24. Impulsar iniciativas locales y de proximidad, de carácter comunitario, que favorezcan la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social.</p> <p>25. Favorecer el acceso de las personas en situación o riesgo de exclusión a las actividades culturales, de ocio o de tiempo libre, en el entorno comunitario.</p> <p>26. Impulsar acciones que permitan informar y sensibilizar al conjunto de la ciudadanía respecto de las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social en el Territorio.</p> <p>27. Promover la participación de las personas usuarias en la gestión y la evaluación de los servicios.</p> <p>28. Favorecer la participación del conjunto de la ciudadanía en el diseño de las políticas sociales.</p> <p>29. Prevenir y abordar las actitudes discriminatorias en todas sus manifestaciones (edadismo, racismo, xenofobia, islamofobia, aporafobia...).</p>
<b>Eje 5. Territorialización de las políticas para la inclusión</b>	<p>30. Impulsar los mecanismos locales y comarcales de coordinación, prevención y abordaje de la exclusión.</p> <p>31. Avanzar en la consolidación del Derecho a la Ciudad para toda la ciudadanía, mediante el impulso de una Agenda Urbana en Euskadi para la regeneración urbanística, con carácter integral, de los barrios y áreas vulnerables y hacia la accesibilidad universal.</p> <p>32. Facilitar el acceso a la red pública de transporte en Euskadi, especialmente entre aquellos colectivos en situación de vulnerabilidad social.</p>

### 3.6. ORIENTACIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha señalado previamente, el objetivo de este Marco Estratégico es el de plantear orientaciones y recomendaciones generales que las entidades vinculadas al Plan puedan materializar, en el ejercicio de sus competencias y teniendo en cuenta su capacidad de acción en lo que a las políticas públicas relacionadas con la exclusión se refiere, mediante los planes operativos que se desarrollarán al amparo del V Plan Vasco de Inclusión.

Estas orientaciones y recomendaciones recogen actuaciones genéricas que pueden ser desarrolladas, en el ejercicio de sus competencias, por las entidades públicas vinculadas al Plan, mediante actuaciones, compromisos o proyectos tractores específicos. Se ha evitado por tanto, de forma premeditada, un grado excesivo de concreción en su formulación, en la medida en que habrán de ser concretadas en los respectivos planes operativos.

#### Eje 1. Acceso a los derechos de ciudadanía

##### a) Garantía de ingresos

- Rediseñar los procesos internos de gestión de las prestaciones de garantía de ingresos para mejorar los procesos de tramitación de las prestaciones y facilitar una gestión más eficaz de las prestaciones.
- Realizar investigaciones y campañas de información y difusión que permitan dimensionar y prevenir las situaciones de no acceso a las prestaciones de garantía de ingresos por parte de las personas y unidades que cumplen los requisitos de acceso al sistema.
- Establecer las medidas necesarias para mantener la intensidad protectora de las prestaciones de garantía de ingresos, evitando que los actuales niveles de inflación reduzcan sustancialmente la capacidad adquisitiva de las personas beneficiarias.
- Avanzar en una mejor integración de las prestaciones económicas contempladas en el marco del sistema vasco de garantía de ingresos y las herramientas tributarias aplicadas en el marco del IRPF, con especial atención a las políticas de apoyo a los trabajadores/as de bajos salarios. En ese sentido, estudiar y, en su caso, establecer una deducción fiscal reembolsable para trabajadores/as de bajos salarios.
- Impulsar medidas que impulsen la capacidad del sistema fiscal, y en particular del IRPF, en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad de ingresos en Euskadi.
- Evaluar los efectos del sistema de estímulos al empleo y avanzar en su actualización normativa, al objeto de consolidar un modelo de garantía de ingresos que proteja a los trabajadores/as de bajos salarios y sea eficaz en lo que se refiere a la prevención de la trampa de la pobreza.
- Adoptar medidas para avanzar en la integración del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en la arquitectura del sistema vasco de garantía de ingresos.
- Mantener los programas específicos destinados a ofrecer apoyo económico de urgencia a las unidades familiares que, por diversas razones, no pueden acceder a las prestaciones ordinarias del sistema vasco de garantía de ingresos (RGI, AES, IMV, etc.).
- Tomar medidas para mejorar la accesibilidad cognitiva al sistema y sus prestaciones, garantizando el acceso a todas las personas (lectura fácil, amigabilidad web, modalidad presencial...)

##### b) Empleo e inserción laboral



- Mantener las campañas de Inspección de Trabajo en materia de fraude en la contratación, incluyendo el efectivo cumplimiento de la cuota del 2% y apoyar las medidas de participación de los agentes sociales que se aprobaron en la Mesa de Diálogo Social de 15 de marzo de 2022 a través de la creación de la Comisión Asesora de la Inspección de Trabajo, poniendo énfasis en la mirada a los sectores precarizados y feminizados, y en especial al de las personas trabajadoras de hogar.
- Impulsar las ayudas para la contratación de personas jóvenes por parte de empresas o entidades locales, las ayudas para la adquisición de una primera experiencia laboral, las ayudas para la contratación de personas desempleadas de larga duración y las acciones locales de activación para personas jóvenes y desempleadas.
- Impulsar los proyectos de formación, empleo y acompañamiento para la inclusión a través de la inserción laboral.
- Promover la creación de ventanillas únicas en una misma sede territorial para la prestación de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.
- Promover mejoras en los programas de empleo con apoyo en el mercado laboral ordinario dirigidos a personas con discapacidad, así como a otros grupos de población con especiales dificultades de inserción laboral, como medida de fomento de empleo para facilitar su inclusión social y laboral.
- Impulsar y promover el empleo público de las personas con discapacidad.
- Desarrollar proyectos piloto orientados a facilitar apoyos económicos complementarios a la inclusión laboral (fondos de contingencia), 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
- Impulsar el desarrollo de fórmulas que permitan una mejor coordinación de la referencialidad de caso en aquellas situaciones en las que se dan, al mismo tiempo, necesidades en materia de inserción laboral e inclusión social u otras.
- Impulsar la fijación de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos, o de determinados lotes de los mismos, a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de inserción.
- Impulsar medidas de acción positiva en favor de las empresas ordinarias que apuesten, más allá de las obligaciones legales, por la contratación de personas con discapacidad u otras en situación de exclusión social.
- Incorporar en los procesos de contratación pública cláusulas de carácter social, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2016, de 7 de abril, para la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública y en la normativa vasca de criterios medioambientales de contratación pública.
- Extender experiencias innovadoras de empleo protegido a las personas en situación de y/o riesgo de exclusión y que se encuentra en desempleo de larga duración y que no encajan o salen de las empresas de inserción transcurridos los 3 años).

#### c) Servicios sociales

- Proseguir en el despliegue del Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, así como los respectivos mapas territoriales, y culminar el desarrollo, en todas las áreas, comarcas y sectores de Servicios Sociales, de las dotaciones de centros y servicios establecidos en el Decreto de Cartera para las personas en situación o riesgo de exclusión, con arreglo a las recomendaciones que se establezcan en el Mapa.



- Culminar la regulación de los requisitos materiales y funcionales de los diversos centros y servicios orientados a las personas en situación de exclusión leve, moderada o grave que forman parte del Decreto de Cartera de Servicios Sociales.
  - Regular la elaboración y el seguimiento de los planes de atención personalizada en el marco de los servicios sociales, especialmente en lo que se refiere a las personas en situación o riesgo de exclusión social.
  - Revisar y actualizar las herramientas comunes de diagnóstico y planificación orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión social
  - Avanzar en el desarrollo de una agenda de la personalización en el ámbito de los Servicios Sociales para las personas en situación o riesgo de exclusión social.
  - Impulsar y consolidar los programas de vida independiente.
  - Reforzar capacidad de acción de los Servicios Sociales en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social
  - Incrementar la provisión de servicios sociales de atención primaria, en especial el Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3.) y el Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales (1.5.)
  - Adoptar medidas que permitan mejorar la coordinación en el ámbito de los servicios sociales para la inclusión, mediante la puesta en marcha de proyectos para la coordinación / integración de los servicios sociales de atención primaria y secundaria y mediante la prestación conjunta de servicios sociales de competencia local y alcance supramunicipal (encomiendas de gestión, mancomunización, constitución de consorcios, etc.).
  - Impulsar el desarrollo de los servicios ambulatorios o itinerantes de intervención socioeducativa y psicosocial a domicilio o en medio abierto.
- d) Salud
- Establecer intervenciones específicas que favorezcan el acceso al sistema sanitario de los colectivos en mayor vulnerabilidad social, fomentando el papel de las entidades del Tercer Sector como agentes intermedios para acceder a determinados colectivos, y adaptando las formas de gestión y provisión de los servicios a las necesidades específicas de esta población.
  - Impulsar los programas de tratamiento asertivo comunitario para personas con enfermedad mental en situación de exclusión social y/o residencial grave.
  - Fomentar proyectos experimentales que permitan ofrecer servicios de rehabilitación a las personas con una enfermedad crónica, con el objetivo de fomentar la autonomía personal y prevenir el agravamiento de las situaciones de dependencia.
  - Impulsar la Atención Primaria Sociosanitaria (APSS) a partir del desarrollo de acciones que favorezcan la coordinación interinstitucional y faciliten las intervenciones realizadas por los equipos de atención primaria sociosanitaria
  - Avanzar en la coordinación intersistemas para la atención sociosanitaria de personas en situación de exclusión y vulnerabilidad social.
  - Mantener las ayudas destinadas a facilitar la adherencia a los tratamientos médicos prescritos por personal del sistema sanitario de Euskadi que estén sujetos a financiación pública
  - Iniciar un proceso de reflexión sobre modelos asistenciales en salud mental.



- Desarrollar campañas específicas de prevención e intervención en el ámbito de la salud que tengan especialmente en cuenta los determinantes sociales de la salud (campañas de prevención del suicidio, de prevención de la obesidad infantil, etc.).

- Avanzar en la monitorización de las desigualdades en salud.

e) Educación

- Impulsar medidas para favorecer 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.

- Avanzar en el desarrollo de un pacto contra la segregación escolar en Euskadi.

- Promover proyectos integrales en los centros con mayor complejidad educativa.

- Ampliar la concesión de becas a las actividades complementarias y extraescolares, de forma que ningún alumno o alumna se quede sin participar en dichas actividades por razones económicas.

- Activar los mecanismos de control necesarios para que la gratuidad de la enseñanza sea observada y quede erradicada toda práctica abierta o encubierta de cobro de cuotas por enseñanza

- Profundizar en la calidad docente y la atención individualizada del alumnado, así como facilitar la adaptación del sistema educativo a la nueva realidad demográfica y la presencia de una creciente inmigración en los centros.

- Impulsar la Formación Profesional y Universitaria Dual en todos los sectores de la Formación Profesional y Universitaria con el objetivo de reforzar la empleabilidad, especialmente la participación de las mujeres en el sector industrial, reforzando así mismo la cohesión social y la inclusión.

- Impulsar proyectos basados en itinerarios formativos y de empleo en modalidad dual, que permitan acercar al mundo de la empresa a las personas más alejadas del mercado de trabajo, trabajando tanto con las personas vulnerables como con las empresas.

- Desarrollar proyectos en los que los itinerarios formativos y laborales se combinen con prestaciones residenciales y apoyos para la integración en la comunidad.

- Reforzar los recursos educativos para la integración formativa normalizada de las personas extranjeras inmigrantes.

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

- Impulsar las actividades de formación a lo largo de toda la vida que tengan particularmente en cuenta las necesidades de las personas con mayores dificultades de empleabilidad.

f) Vivienda

- Promover y adquirir vivienda para su arrendamiento protegido, y desarrollar redes locales y comarcales de alojamientos dotacionales.

- Actualizar la normativa sobre los cupos de adjudicación de vivienda para los colectivos con especial necesidad de vivienda.

- Impulsar la constitución de operadoras de vivienda especializadas en promover el acceso a la vivienda de las personas con mayores dificultades de acceso al mercado ordinario de vivienda.





- Facilitar la incorporación del Tercer Sector de Acción Social en el desarrollo de una red de viviendas con acompañamiento y promover la cesión de vivienda a entidades del Tercer Sector para ser utilizadas en programas de intervención social.
- Considerar el problema social de las viviendas vacías como un pilar principal de la política de vivienda, proponiendo diversas opciones para su superación, tanto en lo que respecta al desarrollo del Decreto 149/2021, de Viviendas Vacías, como en los que respecta a las medidas fiscales.
- Poner en marcha proyectos piloto de vivienda orientada a la creación de espacios comunitarios de convivencia que pongan en el centro la corresponsabilidad social y colectiva de las tareas de cuidados y del sostenimiento de la vida
- Fomentar dispositivos de vivienda y acompañamiento para las personas jóvenes tuteladas por la administración en los procesos de emancipación, especialmente adaptados a las personas con mayor vulnerabilidad.
- Desarrollar actuaciones ante los lanzamientos judiciales y prevenir los desahucios.
- Fomentar la creación de equipos de incorporación y mediación social en viviendas.
- Impulsar 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.
- 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.
- Impulsar el desarrollo, preferentemente en las áreas territoriales más desfavorecidas, de programas de formación y asesoramiento relacionados con el consumo energético eficiente.
- Avanzar en el desarrollo de soluciones habitacionales/de vivienda adecuadas para personas en situación de exclusión grave en crisis sanitarias (realización de aislamientos y cuarentenas).

## **Eje 2. Reducción de las brechas de desigualdad**

- Realizar acciones específicas para prevenir y reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres.
- Desarrollar acciones específicas, en todos los ámbitos cubiertos por el Plan, que garanticen la adecuación de los servicios y prestaciones a las necesidades específicas de las mujeres, y que tengan en cuenta, en su diseño y ejecución, los condicionantes específicos que afectan a las mujeres en el ámbito del empleo, la salud, la educación, la garantía de ingresos, la vivienda, las relaciones sociales y personales, la participación política y cultural, etc.
- Impulsar la gestión integrada de los recursos en materia de violencia de género para una mejor atención y protección a las víctimas, que permita la adopción de programas de acción personalizados.
- Reforzar los programas de ayudas económicas para las mujeres víctimas de violencia machista, y sus hijas e hijos, al objeto de facilitar el inicio de una vida libre de violencia.
- Desarrollar programas de fomento del empleo estable y de calidad y de apoyo a la contratación para mujeres, especialmente para aquellas con mayores dificultades de empleabilidad.



- Impulsar medidas específicas para mejorar la situación de las familias monoparentales
- Impulsar medidas de actuación en materia de prostitución y trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
- Mantener y reforzar los incentivos para la contratación laboral de personas con discapacidad, con especial atención a la contratación en el mercado laboral ordinario.
- Impulsar programas de empleo dirigidos, de forma específica, a procurar que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al trabajo.
- Redacción y actualización por parte de todas las administraciones públicas de programas cuatrienales para la promoción de la accesibilidad.
- Impulsar la accesibilidad y usabilidad en todas las esferas de interacción entre las entidades públicas, agentes sociales y ciudadanía, basada en la usabilidad, el lenguaje claro y la lectura fácil.
- Impulsar programas sociales que ayuden a desarrollar la accesibilidad en la atención a las personas.
- Definir o redefinir metodologías de trabajo que permitan un mejor abordaje de la complejidad, orientados a personas con necesidades graves en dimensiones vitales diversas y/o que acumulan necesidades en varias contingencias (discapacidad, exclusión, enfermedad mental, adicciones, desprotección, etc.).
- Aumentar recursos residenciales para personas con enfermedad mental y para personas con diversidad funcional enfocados a la vida independiente.
- Promocionar programas que faciliten el cumplimiento alternativo de penas de personas privadas de libertad, con particular atención a las personas presas con adicciones o situaciones de exclusión.
- Impulsar un programa de garantía infantil, en línea con las recomendaciones de la Unión Europea.
- Impulsar y desarrollar el sistema vasco de prestaciones por hijo/a a cargo (complemento infantil del IMV, prestaciones por hijos/a a cargo del Gobierno Vasco, deducciones fiscales en el IRPF, etc.), de forma que ofrezca un mayor nivel de apoyo económico a las personas con hijos/as y, al mismo tiempo, resulte eficaz desde la perspectiva de la prevención de la pobreza infantil.
- Impulsar los programas de parentalidad positiva, de ocio y tiempo libre y de apoyo a la crianza especialmente orientados a las familias en situación de pobreza, exclusión o riesgo de exclusión social.
- Mejorar la inserción laboral de las personas jóvenes a través de un plan de choque y políticas orientadas a promover el empleo de calidad y estable como elementos indispensables para la posibilidad de crear proyectos de vida y familia.
- Impulsar programas específicamente orientados a la emancipación juvenil y de tránsito a la vida adulta, que tengan especialmente en cuenta las necesidades de las personas jóvenes en situación de exclusión social, que carecen de red de apoyo familiar y/o son egresados de la red de protección.
- Diseñar y poner en marcha el modelo vasco de acogida e integración de personas migrantes, incluyendo un servicio de acompañamiento personalizado orientado a la inserción sociolaboral de personas migrantes
- Impulsar medidas específicamente orientadas a las personas en situación de exclusión que envejecen y/o a las personas mayores en situación de exclusión social, incluyendo, entre otras, la derivación a centros sociosanitarios de larga estancia.



- Adoptar medidas específicas para la simplificación de los trámites administrativos vinculados al acceso a los servicios y las prestaciones orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión, con particular atención al empadronamiento de las personas asentadas en el territorio y que no están inscritas en el Padrón de Habitantes.

### **Eje 3. Innovación, coordinación, articulación y gobernanza**

- Impulsar el papel de los órganos de colaboración, coordinación y participación establecidos en el marco del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión.
- Impulsar las herramientas de investigación, análisis y evaluación de las políticas de garantía de ingresos y para la inclusión, tanto desde una perspectiva de sistema como desde la perspectiva de las intervenciones individuales.
- Culminar la regulación y el desarrollo del régimen de concierto social y de los convenios y acuerdos marco de colaboración con el Tercer Sector de acción social para el desarrollo de programas de responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales, el empleo, la educación o la salud.
- Revisar los instrumentos comunes regulados en los Decretos 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, y 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, para analizar su uso y posibles necesidades de mejora y adaptación, así como desarrollar otras herramientas adicionales de triaje, diagnóstico, planificación y seguimiento de las intervenciones individuales.
- Impulsar la elaboración de guías de intervención, manuales de buenas prácticas y otras herramientas que permitan garantizar la calidad de la intervención de los agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión.
- Impulsar estudios de posgrado en el ámbito de las políticas sociales y las intervenciones para la inclusión social, así como programas de formación y reciclaje de los/as profesionales de los diversos sistemas (empleo, salud, educación, vivienda, servicios sociales), en aspectos como la atención centrada en la persona o la activación inclusiva.
- Impulsar la realización de investigaciones relacionadas con las necesidades de la población en materia de pobreza y exclusión social.
- Impulsar líneas y herramientas específicas para la evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la pobreza y la exclusión social.

### **Eje 4. Corresponsabilidad, participación, activación comunitaria y sensibilización**

- Diseñar intervenciones comunitarias en áreas con alto riesgo de exclusión social o marginalidad, con el fin de actuar sobre los determinantes de los trastornos mentales y de las adicciones.
- Impulsar el diseño, puesta en marcha y experimentación de programas piloto de integración social a través de la cultura y el deporte.
- Impulsar medidas y actuaciones específicas que permitan fomentar la participación política y social de las personas en situación o riesgo de exclusión social, impulsar la participación electoral en las zonas de menor renta y fomentar la autoorganización y la participación de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- Reforzar y reordenar las iniciativas orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en situación o riesgo de exclusión social (alimentación, vestido, alojamiento...), especialmente en el caso de aquellas personas con dificultades para acceder al sistema público de protección.



- Desarrollar programas específicos de acompañamiento, mentoría, patrocinio comunitario y otras fórmulas de implicación ciudadana en la acogida a las personas inmigrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, así como a otras personas en riesgo de exclusión social.
- Desarrollar programas de promoción de la interculturalidad en las comunidades y los barrios a través, principalmente, de las asociaciones vecinales y culturales.
- Impulsar programas de mediación comunitaria y elaborar planes de diversidad y convivencia para prevenir e intervenir ante conflictos vecinales, de barrio o comunitarios.
- Impulsar las redes comunitarias de autoorganización y autogestión ciudadana, tales como bancos del tiempo, cooperativas de suministros y de autoconsumo, grupos de autoayuda, etc.
- Impulsar medidas orientadas a prevenir y evitar el aislamiento de las personas en espacios e instituciones segregados, y avanzar en la agenda de la desinstitucionalización.
- Impulsar medidas orientadas a prevenir las situaciones de exclusión relacional y de soledad no deseada, especialmente entre las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Promover y asegurar el acceso universal con equidad a las actividades de ocio, culturales, deportivas y de tiempo libre, favoreciendo especialmente el acceso de la población con menos recursos a este tipo de servicios, así como su despliegue en las zonas urbanas con mayores tasas de vulnerabilidad.
- Impulsar medidas orientadas a reducir la brecha digital, especialmente en lo que se refiere al acceso a los servicios y prestaciones.
- Realizar campañas de sensibilización específicas en los medios convencionales de comunicación en relación con las situaciones de riesgo o exclusión social para, entre otros objetivos, favorecer la legitimidad social del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión social.
- Reforzar las iniciativas dirigidas a la difusión de discursos y mensajes inclusivos, que favorezcan la legitimidad social de las políticas para la inclusión y eviten la propagación de rumores y estereotipos negativos que dificultan la convivencia en la diversidad.
- Realizar campañas de concienciación sobre la igualdad de trato y no discriminación.
- Impulsar campañas de prevención de los delitos de odio y de la vulneración de los derechos de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social (personas sin hogar, minorías étnicas, personas inmigrantes, etc.).
- Promover la actuación socialmente responsable de las empresas, con criterios de sostenibilidad económico, social y medioambiental.

#### **Eje 5. Territorialización de las políticas para la inclusión: equidad territorial y espacio público**

- Impulsar la elaboración de planes de empleo y desarrollo local.
- Impulsar la elaboración de planes de intervención comunitaria en salud.
- Impulsar medidas orientadas al desarrollo de espacios públicos y equipamientos que permitan usos diversos y la convivencia intergeneracional e intercultural.
- Desarrollar diagnósticos y planes específicos de actuación en comarcas y municipios al objeto de potenciar el trabajo en red y construcción de ecosistemas locales de atención.



- Impulsar la creación a nivel de barrio, municipio o comarca de mesas territoriales de coordinación en el ámbito de la pobreza y la inclusión social que permitan coordinar las actuaciones de los servicios públicos de empleo, salud, educación, vivienda, garantía de ingresos y servicios sociales, así como la participación del Tercer Sector.
- Fomentar el desarrollo del servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales contemplado en el Decreto de Cartera.
- Impulsar medidas orientadas a garantizar una movilidad equitativa y sostenible para toda la población.
- Reforzar las medidas que promuevan la utilización de la red pública de transporte en Euskadi, mediante el refuerzo de las ayudas, descuentos y bonificaciones correspondientes.
- Avanzar en la interoperabilidad entre los títulos de transporte existentes en los tres territorios, con vistas a la adopción de la tarjeta única a nivel de la CAPV.



## 4. RECURSOS ECONOMICOS

El grado de definición de las actuaciones recogidas en este Plan dificulta la cuantificación de su impacto económico: por una parte, es imposible saber de antemano cuál va a ser la evolución de las situaciones de pobreza y exclusión, y, por tanto, la evolución de la demanda de servicios y prestaciones. Por otra parte, buena parte de los Planes y Estrategias utilizados como base para la elaboración de este Plan carecen de una memoria económica que permita determinar cuál será el coste de las actuaciones contempladas. Se trata además, como ya se ha señalado, de un marco estratégico que tiene por objeto marcar orientaciones y recomendaciones de carácter genérico, lo que impide establecer la cuantía exacta de las actuaciones que a su amparo se desarrollarán.

En todo caso, sí es posible plantear de forma somera el montante anual que –en un escenario de estabilidad en la extensión de las situaciones de pobreza y exclusión, y teniendo en cuenta las actuaciones previstas y presupuestadas en los diversos planes– movilizarán las principales prestaciones y políticas para la inclusión que se integran dentro de este Plan. Así, el montante del Plan corresponde a la suma de las siguientes partidas:

- Un gasto anual estimado de 325 millones destinados a la financiación de la RGI.
- Un gasto anual estimado de 173 millones destinados a la financiación del IMV, incluyendo el complemento de ayuda para la infancia (CAPI).
- Un gasto anual cercano a los 46 millones en concepto de AES.
- Un gasto anual cercano a los 80 millones de euros para la financiación de la Prestación Complementaria de Vivienda y la Prestación Económica de Vivienda.
- Un gasto anual cercano a los 260 millones de euros para los programas de recuperación, mantenimiento y creación de empleo englobados en el Plan Estratégico de Empleo.
- Un gasto anual de unos 266 millones de euros para la financiación de políticas autonómicas de acceso a la vivienda y planificación urbana.
- Un gasto anual estimado de 52 millones de euros en centros y servicios para personas en situación de exclusión contemplados por el Decreto de Cartera de Servicios Sociales.

A partir de los datos señalados, cabe pensar en un montante anual de unos 1.202 millones de euros anuales –sin contar los gastos en educación y en salud–, que supondrían un gasto acumulado de unos 6.010 millones de euros a lo largo de todo el periodo de vigencia del Plan.

Por otro lado, como antes se ha señalado, al margen de las dificultades para la estimación de una memoria económica relativa a este Marco Estratégico, sí se prevé que cada uno de los planes operativos que se elaboren, además de los proyectos tractores que se integren en el Plan, dispondrán de una memoria económica que permita estimar su presupuesto anual.

## 5. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y GOBERNANZA

### 5.1. APROBACIÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO Y DESARROLLO DE LOS PLANES OPERATIVOS

Como se ha indicado previamente, el primer hito en el desarrollo del V Plan Vasco de Inclusión ha consistido en la aprobación de este Marco Estratégico, que recoge, tal y como se establece en la normativa vigente en materia de garantía de ingresos e inclusión social, las orientaciones y directrices que, en el ejercicio de sus competencias, las diferentes administraciones públicas deben tener en cuenta a la hora de aplicar sus políticas en esta materia.

Una vez aprobado el Marco Estratégico, se iniciará el periodo para la elaboración del primer Plan Operativo, en el que se recogerán las actuaciones concretas que se comprometen a realizar en 2023 y 2024 las entidades vinculadas al Plan. Como se ha señalado, estas entidades son:

- los ayuntamientos y las mancomunidades de municipios;
- las tres Diputaciones Forales y, de forma más específica, el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Álava, el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia, y el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa;
- el Departamento de Educación del Gobierno Vasco;
- el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco;
- el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco;
- el Departamento de Salud del Gobierno Vasco;
- el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

Como se ha señalado previamente, el Plan operativo también podrá incluir proyectos tractores promovidos directamente por las entidades del Tercer Sector.

Cabe entender, teniendo en cuenta la literalidad de la normativa vigente, que la determinación de actuaciones concretas por parte de las entidades señaladas es voluntaria.

Ese Plan Operativo se elaborará durante el otoño de 2022 y contendrá las actuaciones concretas que esas entidades se comprometen a realizar. Las actuaciones pueden ser de dos tipos:

- Compromisos, es decir, medidas y actuaciones concretas que las administraciones se comprometen a llevar a la práctica durante el periodo de vigencia del Plan, para la consecución de los objetivos estratégicos establecidos y/o para dar respuesta a alguno(s) de los retos señalados en este documento. Esas actuaciones deben recogerse con un nivel de concreción suficiente, de forma que sea posible valorar su cumplimiento en la fase de seguimiento y evaluación.
- Proyectos tractores, es decir, proyectos de innovación, de carácter aplicado y experimental, diseñados para la consecución de los objetivos estratégicos establecidos y/o para dar respuesta a alguno(s) de los retos señalados en este documento. Se consideran proyectos de innovación aplicada aquellos orientados a la prestación experimental de nuevos servicios, y/o a la experimentación de metodologías de intervención novedosas, en el ámbito de la garantía de ingresos, la inserción laboral, el acceso a la vivienda, el acompañamiento socioeducativo, la intervención social, la atención sanitaria y sociosanitaria, la formación, la participación social, política y relacional y/o el acceso a actividades sociales y culturales. También

se podrán considerar como proyectos tractores los orientados a la formación, la investigación, la evaluación y la generación de modelos de articulación intersectorial de las políticas públicas en materia de inclusión social, siempre que tengan un carácter innovador o experimental.

Para su determinación, se remitirá a las entidades vinculadas al Plan una ficha modelo que permita identificar y describir de forma homogénea las diferentes actuaciones y proyectos tractores.

Esas fichas recogerán, de forma estimativa, el presupuesto de las diferentes actuaciones y proyectos tractores, de forma que pueda elaborarse una memoria económica aproximada del Plan Operativo 2023/2024. Como se ha señalado previamente, el Departamento de Trabajo y Empleo establecerá una línea de ayudas económicas para la cofinanciación de los proyectos tractores incluidos en el Plan.

## 5.2. EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y GOBERNANZA

Los organismos responsables de la evaluación, el seguimiento y la gobernanza del V Plan Vasco de Inclusión son el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco y la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social. En ese marco, se plantean las siguientes herramientas de gobernanza, seguimiento y evaluación del Plan.

### a) Comité de Seguimiento

El IV Plan Vasco de Inclusión preveía entre sus actuaciones orientadas a favorecer el liderazgo en la aplicación del Plan y la articulación del Sistema Vasco de Inclusión el establecimiento de un Grupo de Trabajo Técnico-Director, encargado del impulso y el seguimiento técnico del Plan. Este Grupo de Trabajo, que de cara a este V Plan se denominará Comité de Seguimiento, constituirá un elemento clave en la gobernanza del Plan y en su composición se incluirá, al menos un representante de cada uno de los siguientes órganos:

- Dirección de Empleo e Inclusión del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Consejo Vasco de Inclusión.
- Comisión Interinstitucional para la Inclusión.

La Dirección de Empleo e Inclusión contará con la asistencia del Servicio de Información e Investigación Social (SIIS) de la Fundación Eguía Careaga, adjudataria del contrato para la elaboración y el seguimiento del Plan, que llevará a cabo labores de Secretaría Técnica.

Este Comité de Seguimiento se reunirá, de forma periódica, al objeto de:

- Realizar un seguimiento de las acciones que se están ejecutando en el marco del Plan.
- Supervisar el desarrollo de los planes operativos bienales.
- Identificar las acciones del Plan que no están siendo desarrolladas.
- Supervisar y validar la información remitida por parte de las entidades.
- Proponer nuevas acciones, especialmente en ámbitos o materias que impliquen a más de una administración, al objeto de impulsar la coordinación entre los diversos agentes.
- Supervisar la elaboración de los diversos informes de seguimiento y evaluación.





## b) Informes anuales de seguimiento

A partir de 2023, se elaborará y publicará un informe anual de seguimiento del Plan Vasco de Inclusión que determine:

- Las actuaciones desarrolladas por las entidades vinculadas al Plan para la materialización de las recomendaciones y líneas directrices establecidas en este Marco Estratégico.
- El grado de cumplimiento de las actuaciones recogidas en los planes operativos.
- El grado de desarrollo y, en su caso, los resultados de los proyectos tractores contemplados en los Planes Operativos.
- La información estadística disponible sobre la evolución de las necesidades en los ámbitos que inciden directamente en los procesos de inclusión y exclusión social.

En todo caso, y como mínimo, estos estudios de seguimiento aportarán información sobre:

- Grado de cumplimiento, en función de los tres niveles previstos en el Plan:
  - o a nivel estratégico, se valorará en qué medida se ha dado respuesta a las directrices y recomendaciones establecidas,
  - o en el marco operativo, se analizará el desarrollo de los compromisos concretos de cada una de las administraciones implicadas,
  - o a nivel ejecutivo, de proyectos concretos de carácter tractor, se analizará su evolución en términos de impacto y escalabilidad.
- Evolución de los principales indicadores de contexto y/o impacto que puedan repercutir en el despliegue y resultados del Plan.
- Conclusiones y orientaciones derivadas de los resultados del seguimiento.

Estos informes serán analizados y debatidos en el seno del Comité de Seguimiento previamente señalada, así como en el seno del Consejo Vasco para la Inclusión Social y la Comisión Interinstitucional para la Inclusión.

## c) Informe de evaluación final

En 2026, a la finalización del Plan, se elaborará un informe de evaluación. Este informe recogerá los siguientes elementos:

- Análisis e interpretación transversal de la información recopilada en los procesos de seguimiento de los años 2023, 2024, 2025 y 2026. El análisis tendrá un carácter cualitativo, con el objetivo de resumir toda la información disponible y destacar los elementos más significativos, tanto con relación a las actuaciones con un mayor grado de desarrollo como en relación a aquellas que han permanecido inactivas.
- Síntesis de la evolución de los indicadores de ejecución previstos en el Plan (y recogidos en el proceso de seguimiento de 2026), procurando aportar un enfoque específico desde la perspectiva de género y de la situación de la infancia y adolescencia.
- Interpretación y síntesis de la información cualitativa recogida con relación al despliegue del V Plan, su impacto y la evolución de las situaciones de exclusión durante el periodo de vigencia de este.
- Análisis de las fuentes estadísticas disponibles con un doble objetivo:
  - o Actualización de los indicadores de contexto que se establecen en el Plan con relación a la situación de la población vasca en lo que se refiere a los ámbitos que abarca el Plan (empleo, ingresos,



educación, vivienda, salud, servicios sociales, etc.) y que inciden en las situaciones de inclusión y exclusión. Para ello, se diseñará y aplicará el Cuadro de Mando de Indicadores incluyéndose en él los datos más recientes disponibles, de forma que pueda valorarse la variación en los principales indicadores entre 2022, situación de partida y 2026, año de finalización de la vigencia del Plan (o anterior, en función de la información más reciente disponible).

- o Valoración sobre el cumplimiento de los objetivos cuantitativos del Plan Vasco de Inclusión, a partir de los resultados esperados establecidos en el propio Plan. Si bien el análisis será eminentemente cuantitativo, se incluirá también un análisis cualitativo con relación a los factores que pueden haber influido en el grado de consecución de esos resultados, a partir de la información recogida en las fases previas.

Se procurará por otra parte que los datos relativos al seguimiento y evaluación de las actuaciones y programas se desagreguen por sexo con el fin de poder aportar el correspondiente análisis desde la perspectiva de género.

d) Mecanismos de participación de las personas usuarias

El carácter participativo que se garantizará en los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación del Plan debe necesariamente extenderse a las personas en situación o riesgo de exclusión social y/o a las personas usuarias de los servicios o prestaciones contemplados en el Plan.

Por ello, tanto los informes de seguimiento como el informe final de evaluación incluirán un apartado específico en el que se recoja la visión de esas personas respecto a las políticas vascas de inclusión. Esa información se recogerá, fundamentalmente, mediante metodologías cualitativas y participativas, que permitan recoger, de forma articulada, la perspectiva de estas personas.

e) Cuadro de mando de indicadores de seguimiento de las situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad

La Secretaría Técnica responsable del seguimiento del Plan mantendrá, debidamente actualizado, un cuadro de mando de indicadores sobre exclusión, pobreza y desigualdad, que permita analizar la evolución de las necesidades de la población y del alcance de las políticas relacionadas con la exclusión. Los indicadores que conforman el Cuadro de Mando de Indicadores de Seguimiento del Plan Vasco de Inclusión han sido seleccionados en base a los siguientes criterios:

- Disponibilidad: se emplearán, principalmente, datos públicos de fuentes estadísticas o memorias de entidades que ponen esta información a disposición de toda la población en sus páginas web.
- Periodicidad: se tendrán en cuenta fuentes que se actualicen con cierta frecuencia, descartando aquellos estudios de carácter puntual, de cara a poder mantener un seguimiento regular de esos indicadores.
- Vigencia: se utilizarán fuentes que tengan datos actualizados, con información posterior a 2022.
- Perspectiva de género: en la extracción de datos se aplicará un enfoque de género que sistemáticamente garantice la incorporación de datos desagregados por sexo siempre que sea posible.
- Pertinencia: se utilizarán indicadores que reflejen la situación general de la población vasca, teniendo en cuenta aquellos aspectos que miden de manera directa o indirecta el impacto del V Plan Vasco de Inclusión. Asimismo, esta información se completará con datos sobre el uso de diversos servicios y prestaciones económicas que guardan relación con la prevención de las situaciones de exclusión social. En ese sentido, se incluirán en este cuadro de mando tanto indicadores que pueden ser considerados de proceso como indicadores que se pueden considerar de impacto. Todos ellos se vincularán, por otra parte, a los resultados esperados del Plan, tal y como se han definido en el apartado 3.3.3.

Los informes y fuentes estadísticas utilizadas serán las siguientes:

- Departamento de Salud. Encuesta de Salud del País Vasco.



- Departamento de Salud. Encuesta sobre Adicciones en Euskadi.
- Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Estudio sobre la situación de las personas en exclusión residencial grave en la CAPV.
- EUSTAT. Estadística de la actividad escolar.
- EUSTAT. Estadística de la Renta Personal y Familiar.
- INE. Encuesta de estructura salarial.
- INE. Encuesta de Población Activa.
- Departamento de Salud. Informe del registro de interrupciones voluntarias del embarazo de la CAPV.
- ISEI-IVEI. Informe PISA Euskadi.
- ISEI-IVEI. Sistema Vasco de Indicadores Educativos.
- MEFP. Estadística de las Enseñanzas no universitarias.
- MEFP. Las cifras de la educación en España.
- MITRAMISS. Estadísticas de prestaciones por desempleo.
- Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Encuesta de Demanda de Servicios Sociales - Necesidades Sociales.
- Departamento de Planificación territorial, Vivienda y Transportes. Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda.
- Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.
- Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Estadística de Servicios Sociales y Acción Social.
- Departamento de Salud. Plan del Sida e Infecciones de Transmisión Sexual.

Los indicadores que conforman el Cuadro de Mando de Seguimiento del Plan son los siguientes:

- Tasa de actividad (%) por sexo, edad y nacionalidad.
- Tasa de actividad emprendedora (%) por sexo.
- Tasa de ocupación (%) por sexo, edad y nacionalidad.
- Tasa de temporalidad laboral (%), por sexo.
- Tasa de personas empleadas a tiempo parcial (%), por sexo.
- Indicadores relacionados con la contratación, por sexo:
  - o Número de contratos registrados
  - o Número de personas contratadas
  - o Índice de rotación laboral (número de contratos por persona contratada)
  - o Duración media de los contratos (en días)
- Indicadores relacionados con los salarios, por sexo:
  - o Ganancia por hora normal de trabajo
  - o Ganancia media anual por trabajador/a
- Tasa de paro (%) por sexo, edad y nacionalidad.
- Tasa de paro de larga duración (%), por sexo.
- Tasa de pobreza laboral (%), por sexo.



- Tasa (por 1.000 habitantes) de personas perceptoras de la RGI en su modalidad de estímulos al empleo, por sexo.
- Indicadores sobre prestaciones por desempleo.
  - o Número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo.
  - o Número de personas paradas registradas.
  - o Cobertura de las prestaciones por desempleo (%).
- Renta personal media (en euros), por sexo.
- Renta media personal (en euros).
- Tasa de Dispersión Comarcal (%) de la renta media personal.
- Indicadores que componen la tasa AROPE (%), por sexo, nacionalidad y presencia de menores en el hogar.
- Indicadores de desigualdad (con renta primaria y renta disponible).
  - o Coeficiente de Gini.
  - o Ratio S80/S20.
  - o Participación del 10% más pobre (sobre ingresos totales).
- Tasa de pobreza real, con renta primaria y renta disponible (%).
- Tasa de Dispersión Comarcal (%) de la pobreza real.
- Cobertura (por 1.000) de la Renta de Garantía de Ingresos por sexo, grupos de edad y nacionalidad.
- Indicadores anuales relacionados con la Renta de Garantía de Ingresos.
  - o Gasto total (en miles de euros)
  - o Número de personas perceptoras
  - o Cuantía media percibida (en euros)
- Indicadores anuales relacionados con las Ayudas de Emergencia Social.
  - o Número de ayudas concedidas
  - o Número de unidades con vivenciales perceptoras
  - o Gasto total (en miles de euros)
  - o Importe medio por ayuda (en euros)
  - o Distribución de la financiación de las AES (%), por tipo de financiación y Territorio Histórico.
- Impacto del sistema de garantía de ingresos en la prevención de la pobreza real.
- Reducción de la pobreza derivada de la existencia del sistema de garantía de ingresos.
- Indicadores sobre ayudas económicas para familias con hijos e hijas a cargo.
  - o Número de solicitudes recibidas.
  - o Número de solicitudes subvencionadas.
  - o Porcentaje de solicitudes subvencionadas (% sobre total).
- Gasto por habitante en centros y servicios para personas en exclusión social, por Territorio Histórico.
- Número de plazas y cobertura (por 10.000 habitantes) de centros orientados para personas en exclusión social, por Territorio Histórico.
- Prevalencia de mala salud percibida (%), por sexo y nivel social.
- Tasa de personas con sobrepeso u obesidad (%), por sexo y nivel social.



- Índice de salud mental (MHI-5) por sexo y nivel social.
- Tasa de personas que han pensado suicidarse alguna vez en la vida (%), por sexo y nivel social.
- Tasa de consumo diario de alcohol (%), por sexo y nivel social.
- Tasa de consumo diario de tabaco (%), por sexo y nivel social.
- Consumo de psicofármacos (con o sin receta médica) en los últimos 12 meses, por sexo y grupos de edad.
- Tasa de interrupciones voluntarias del embarazo (por 1.000 mujeres) por edad y nacionalidad.
- Tasa de victimización femenina por violencia de género (por 1.000 mujeres), por tipo de violencia.
- Número y tasa de mujeres víctimas de violencia de género (por 1.000 mujeres), por tipo de violencia.
- Evolución del número de nuevos diagnósticos de VIH y casos de sida.
- Tasa de diagnóstico tardío de infecciones por VIH (%).
- Número y tasa de personas en situación de exclusión residencial grave, por Territorio .
- Tasa de hogares con diversas necesidades de vivienda (% sobre el total de hogares), por Territorio Histórico.
- Evolución de la tasa de personas receptoras (por 1.000 habitantes) de la Prestación Complementaria de Vivienda, por Territorio Histórico.
- Indicadores relacionados con problemas de mantenimiento de los hogares, por Territorio Histórico
  - o Incapacidad para mantener una temperatura adecuada.
  - o Cortes de suministro (agua, luz, teléfono) .
- Indicadores sobre las Ayudas de Emergencia Social concedidas para gastos de energía, por Territorio Histórico.
  - o Número de ayudas concedidas % sobre el total de ayudas.
  - o Importe medio por ayuda (en euros).
- Tasa de escolaridad de la población de 0 a 3 años (%), por sexo.
- Cobertura de los centros del consorcio Haurreskolak (número de plazas por 100 niños/as de 0-3 años).
- Tasa de personas matriculadas en Educación de Personas Adultas, por sexo.
- Resultados de diversas competencias según el nivel socioeconómico y cultural.
- Diferencias socioeconómicas y culturales de los resultados de diversas competencias.
  - o Competencia científica.
  - o Competencia lectora.
  - o Competencia matemática.
- Alumnado matriculado que repite en enseñanzas de régimen general no universitarias, por sexo (% sobre alumnado total).
- Comparativa territorial de la tasa de abandono escolar prematuro (%).
- Alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.
  - o Necesidades educativas especiales.
  - o Necesidades específicas de apoyo educativo.
- Alumnado con necesidades educativas especiales integrado en centros ordinarios, por nivel educativo (% sobre el alumnado total).
- Alumnado que ha sufrido acoso, maltrato o rechazo en la escuela.



- Alumnado de primaria que afirma haber sufrido maltrato en la escuela.
- Alumnado de secundaria que afirma haber sufrido maltrato en la escuela.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

De la Rica, S. y Gorjón, L. (2018). El Impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi, *Papeles de Economía Española*, 156. <https://bit.ly/3NDM9uU>

Departamento de Economía y Hacienda (2022). Coyuntura en un clic. <https://bit.ly/3AfuSVT>

Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2013). Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social. *Boletín Oficial del País Vasco*, 7-08-2013, 149. <https://bit.ly/3a65U0I>

Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021). Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. <https://bit.ly/3OC4ERW>

Domínguez-Olabide, P. (2022). ¿A qué nos referimos cuando hablamos de pobreza laboral? Una aproximación conceptual. *Zerbitzuan*, 76, 75-85. <https://bit.ly/3nriMBt>

Fundación FOESSA (2022). Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi. Resultados de la encuesta sobre integración y necesidades sociales 2021. <https://bit.ly/3I38O2F>

Gobierno Vasco (2018). IV Plan Vasco de Inclusión 2017-2021. Euskadi, Territorio Inclusivo. <https://bit.ly/3Ae8fBc>

Gobierno Vasco. (2022). Proyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. <https://bit.ly/3ud1lbw>

Gómez, B. (11 de octubre de 2020). ¿A quién le importa la desigualdad política? *Gara*. <https://bit.ly/3OTyWiG>

González-Rábago, Y. y Martín, U. (2019a). Existen desigualdades sociales en la salud dental de la población vasca, siendo peor cuanto más baja sea su posición en la jerarquía social. <https://bit.ly/3bJnDm>

González-Rábago, Y. y Martín, U. (2019b). La salud de las personas que viven en Euskadi se resiente a medida que desciende su posición socioeconómica. <https://bit.ly/3Ae8Bb0>

González-Rábago, Y., Martín, U. y Cabezas, A. (2019). Las desigualdades sociales en salud se heredan incluso antes del nacimiento. <https://bit.ly/3I2RRW2>

González-Rábago, Y., Martín, U. y Cabezas, A. (2021). Las desigualdades sociales en salud están presentes desde la infancia. <https://bit.ly/3I39FjT>

Gortazar, L. (2022). Igualdad de oportunidades en educación tras la covid-19. En: Servicios Sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia (pp. 211-226). Fundación Eguía Careaga. <https://bit.ly/3I1JGcA>

Ikuspegi (2018). El proceso de integración del colectivo inmigrante en Euskadi. Análisis de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera en la CAE (EPIE 2014). <https://bit.ly/3ufKRjb>

Ikuspegi, (2020). Barómetro 2020. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero. <https://bit.ly/3y6ko8H>

Lehendakaritza (2022). Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres. *Boletín Oficial del País Vasco*, 17-03-2022, 55. <https://bit.ly/3y9g1tL>

Montoya I, Calvo M, Audicana C, Garmendia I y Aldasoro E. (2021). Desigualdades socioeconómicas en la mortalidad por áreas pequeñas en Euskadi, 2013-2017. <https://bit.ly/3nqh5V9>

Morteruel, M. y Martín, U. (2019a). En Euskadi, el acceso a la atención especializada y a los servicios sanitarios no cubiertos totalmente por el sistema público depende del nivel socioeconómico de la población. Sin embargo, la atención primaria, la urgente y la hospitalización no muestran desigualdades sociales de acceso. <https://bit.ly/3OSUKER>

Morteruel, M. y Martín, U. (2019b). La discapacidad de las personas que viven en Euskadi aumenta a medida que desciende su posición socioeconómica. <https://bit.ly/3y5IEbd>

Morteruel, M. y Martín, U. (2019c). La salud mental en Euskadi empeora a medida que lo hace la posición socioeconómica, sobre todo entre las mujeres. <https://bit.ly/3AflozG>

Observatorio Vasco de la Vivienda (2021). Evolución de los lanzamientos de vivienda por CCAA. <https://bit.ly/3y43EyU>

Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales (2019). Estadística de demanda de Servicios Sociales. Encuesta de Necesidades Sociales 2018. Módulo General. <https://bit.ly/3OTC5iu>

Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales (2019). Encuesta de población inmigrante extranjera 2018. <https://bit.ly/3ucVoeO>

Órgano Estadístico Específico del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales (2021). Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS). <https://bit.ly/3l8aiZu>

Sánchez, R. (2022). La inflación sí entiende de clases. <https://bit.ly/3Rc40MT>

Sanzo, L. (2022). Estructura demográfica, pobreza y desigualdad en Euskadi: tendencias recientes y perspectivas de futuro. En: Servicios Sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia (pp. 11-29). Fundación Eguía Careaga. <https://bit.ly/3y630kv>

SIIS (2021). Guía para la personalización de los Servicios Sociales en Gipuzkoa. Elementos y recomendaciones para transitar hacia servicios más personalizado. Diputación Foral de Gipuzkoa. <https://bit.ly/3P72RnK>

SIIS (2022). V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020. <https://bit.ly/3nqPnHN>

Suárez-Varela, M. (2022). Cuidar a los más vulnerables para que la transición no descarrile. Agenda Pública, <https://bit.ly/3lh111p>

Zalakain, J. (2022). Crecimiento económico y políticas para la inclusión social en Euskadi, *Ekonomiaz*, 101.