Evidencia sobre los fenómenos en relación con los cuales actúan las políticas de empleo e inclusión.

Abril 2025

besaldi
Enplegu eta inklusio politiken ebaluazio organoa
Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
EKONOMIA, LAN ETA ENPLEGU SAILA
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO

EVIDENCIA SOBRE LOS FENÓMENOS Y RETOS QUE ABORDAN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO E INCLUSIÓN

JULIO DE 2025

besaldi
Enplegu eta inklusio politiken ebaluazio organoa
Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión

ksnet /

AUTORÍA DEL INFORME

PAU CHACÓN

Politólogo

Investigador de KSNET. Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona, y estudiante del Máster en Análisis Económico en la UOC. Cuenta con experiencia en análisis de políticas públicas, gestión de proyectos comunitarios, y atención directa en programas de infancia y juventud. Sus áreas de interés son las políticas de juventud, el comportamiento político, y el desarrollo sostenible e inclusivo.

ELENA COSTAS PÉREZ

Economista

Socia de KSNET. Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, ha trabajado como investigadora en la Oficina de Evaluación del BID, en la Universidad Autónoma de Barcelona y como analista de políticas en la OCDE. Es especialista en evaluación de políticas públicas, concretamente en las áreas de pobreza y desigualdad, infancia y juventud, así como en la promoción del buen gobierno y la transparencia institucional.

MARÍA SÁNCHEZ VIDAL

Economista

Socia de KSNET. Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, ha trabajado como investigadora en el Centre for Economic Performance de la LSE. Ha colaborado anteriormente con el What Works Centre for Local Economic Growth. Es especialista en evaluación de políticas públicas, especialmente en las áreas del mercado de trabajo, la protección social y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

ksnet /

ÍNDICE

01. POR QUÉ REPENSAR LA INCLUSIÓN HOY 1

Un nuevo marco para una política pública transformadora 1
Diez claves para una nueva política de inclusión y empleo en euskadi 3

02. DE LA POBREZA A LA EXCLUSIÓN: CLAVES CONCEPTUALES PARA UNA POLÍTICA TRANSFORMADORA 5

Enfoque conceptual sobre la pobreza y la exclusión social 5
De la acumulación de carencias a la comprensión sistémica: las dimensiones clave .. 7

03. RETOS ESTRUCTURALES: LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA EXCLUSIÓN 19

De la promesa de inclusión a la inseguridad vital: un contrato social en revisión 19
El reto tecnológico y el trabajo del futuro 24
El reto demográfico y los cuidados 26
El reto territorial y la segregación social 29
El reto medioambiental y la segregación energética 30

04. CLAVES PARA LA ACCIÓN PÚBLICA 33

El valor de medir para transformar 34
La importancia de la evidencia para el diseño y la evaluación de políticas públicas . 35
Aprendizajes desde la evaluación: del pasado a lo posible 37
Por una inclusión real: empleo, derechos y protección en un nuevo contrato social 43

REFERENCIAS 50

ANEXO I. NOTA METODOLOGICA 55

Enfoque metodológico 55
Estrategia de búsqueda de la revisión de la literatura 56
Protocolo 57

ANEXO II. BUENAS PRÁCTICAS 61

ksnet /

01.

POR QUÉ REPENSAR LA INCLUSIÓN HOY

UN NUEVO MARCO PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA TRANSFORMADORA

Las políticas de inclusión y empleo se encuentran hoy ante un punto de inflexión. Los instrumentos clásicos sobre los que se ha construido el Estado del Bienestar —empleo estable, prestaciones contributivas, servicios públicos universales— han perdido parte de su capacidad de garantizar trayectorias vitales seguras y derechos sociales efectivos. En su lugar, se han consolidado formas de inseguridad estructural que afectan incluso a quienes participan activamente en el mercado laboral: empleo precario, exclusión residencial, dificultad para sostener proyectos de vida autónomos, invisibilización de los cuidados o desprotección administrativa.

En Euskadi, como en otros contextos europeos, estas transformaciones obligan a repensar qué significa hoy incluir, proteger y garantizar derechos. La inclusión ya no puede entenderse solo como activación laboral o acceso puntual a rentas mínimas. Requiere un enfoque más amplio, que reconozca la diversidad de trayectorias vitales y articule con coherencia políticas sociales, de empleo, educativas, fiscales y de vivienda.

En este contexto, el Gobierno Vasco ha dado un paso importante con la creación de BESALDI. Se trata de un órgano público orientado a generar evidencia, evaluar políticas y mejorar la calidad de las intervenciones en materia de inclusión y empleo. Su creación responde al mandato de la Ley 14/2022 y la Ley 15/2023, y supone un avance significativo en la consolidación de una gobernanza más basada en el conocimiento, la transparencia y la mejora continua. BESALDI está concebido como una herramienta institucional para acompañar el ciclo de las políticas públicas, identificar qué funciona, por qué y para quién, y traducir ese conocimiento en recomendaciones operativas.

Este informe, elaborado por KSNET para BESALDI, parte de la necesidad de contar con un marco común que oriente el análisis y la evaluación de las políticas públicas en materia de inclusión y empleo en Euskadi. Su objetivo no es evaluar políticas concretas, sino construir un marco conceptual y metodológico compartido que sirva de base para futuras evaluaciones. Es, en ese sentido, una herramienta de orientación estratégica: pretende clarificar qué entendemos por inclusión, cómo se relaciona con el empleo, qué

dimensiones deben considerarse, cómo pueden medirse los procesos de exclusión y qué aprendizajes aporta la evidencia acumulada en otros contextos.

El momento actual refuerza la urgencia de este ejercicio. La aprobación de la Ley 14/2022, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y de la Ley 15/2023, de Empleo, marca un cambio de ciclo en el sistema vasco de inclusión. Ambas normativas promueven una lógica de derechos y personalización, pero su despliegue efectivo exige una base evaluativa sólida que permita corregir rumbos, identificar brechas y afinar estrategias. El traspaso de la gestión del Ingreso Mínimo Vital (IMV) refuerza además la necesidad de contar con sistemas propios de análisis, capaces de dialogar con la experiencia estatal sin renunciar a la especificidad vasca.

Desde esta perspectiva, este informe se estructura en tres grandes bloques:

- En primer lugar, se analiza la evolución del concepto de inclusión, desde sus raíces vinculadas al empleo hasta su reformulación actual como garantía integral de derechos. Este análisis se basa, por un lado, en una consulta a personas expertas —a través de un cuestionario que recogió sus percepciones sobre los principales retos conceptuales y operativos de la inclusión en el contexto actual—, y por otro, en una revisión de literatura especializada en diversas disciplinas (economía, sociología, ciencia política, trabajo social, psicología y derecho). Esta doble aproximación permite contrastar visiones expertas con desarrollos académicos recientes y construir una visión amplia y contextualizada del fenómeno.[1]
- En segundo lugar, se identifican los retos estructurales que tensionan el modelo vigente: la transformación del mercado laboral, la transición ecológica y digital, el envejecimiento poblacional, las desigualdades territoriales o la crisis del acceso a la vivienda. Estos factores no solo afectan a colectivos que tradicionalmente han estado en situación de vulnerabilidad, sino que reconfiguran los límites de la exclusión en todas las capas sociales. Para analizar estos fenómenos, el informe se apoya en el uso de fuentes estadísticas secundarias que permiten trazar una fotografía actualizada de las dinámicas de pobreza, precariedad y vulnerabilidad en Euskadi y España.
- En tercer lugar, se abordan las herramientas de medición y evaluación, así como las principales lecciones extraídas de experiencias previas. Se presentan referencias sobre qué ha funcionado en otros contextos y se formulan

[1] Más detalles sobre la metodología, la muestra de personas expertas y los criterios de análisis pueden encontrarse en el Anexo I: Nota metodológica.

recomendaciones operativas para orientar las futuras políticas de inclusión y empleo en Euskadi.

El informe no propone una metodología cerrada ni un marco normativo alternativo. Su intención es más bien estratégica: dotar de claridad conceptual, orientación política y herramientas analíticas a quienes deben tomar decisiones y evaluar políticas de inclusión y empleo en un contexto incierto, complejo y en transformación.

Este informe debe entenderse, por tanto, como un punto de partida. Su propósito es ofrecer una brújula conceptual y operativa para que las políticas públicas de inclusión y empleo en Euskadi puedan afrontar los desafíos emergentes con mayor coherencia, ambición y legitimidad. A través del análisis conceptual, el diagnóstico estructural y las lecciones evaluativas, se busca contribuir a un nuevo contrato social más justo, eficaz y adaptado a la diversidad de trayectorias vitales. A continuación, se presentan diez claves que sintetizan los principales hallazgos y orientaciones que recorren el informe.

DIEZ CLAVES PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE INCLUSIÓN Y EMPLEO EN EUSKADI

1. ***La inclusión ya no puede reducirse al empleo***: La creciente desconexión entre tener trabajo y disfrutar de una vida digna obliga a superar el enfoque tradicional de activación laboral. Hoy incluir implica garantizar derechos, proteger trayectorias y reconocer vulnerabilidades diversas.
2. ***La inseguridad vital es estructural, no coyuntural:*** Las formas actuales de exclusión no son residuales ni excepcionales. Afectan a amplios sectores sociales, incluso con empleo o formación, y requieren respuestas sistémicas, no solo asistenciales.
3. ***El contrato social clásico está en revisión:*** El modelo basado en empleo estable y derechos contributivos ya no protege a toda la ciudadanía. Se necesita un nuevo pacto que articule trabajo, cuidados, vivienda y protección social en condiciones de equidad.
4. ***Las leyes recientes ofrecen una oportunidad histórica***: La Ley 14/2022 y la Ley 15/2023 sientan las bases para una política de inclusión más integral, personalizada y orientada a derechos. Su implementación efectiva exige liderazgo institucional, capacidad de escucha y una apuesta decidida por la evaluación como herramienta de mejora continua.

5. ***El enfoque multidimensional debe guiar la medición***: Ingresos, salud, vivienda, participación, educación o cuidados son dimensiones interrelacionadas de la exclusión. Medir solo lo monetario invisibiliza realidades clave y limita la capacidad transformadora de las políticas.
6. ***Los retos estructurales exigen respuestas estructurales***: La transición digital y ecológica, el envejecimiento, la polarización territorial o el acceso a la vivienda redefinen quién está en riesgo y cómo. Las políticas deben pasar de ser reactivas a ser estratégicas y preventivas.
7. ***La fiscalidad es una herramienta clave de inclusión y cohesión social***: Garantizar un sistema de protección social sólido requiere una base fiscal suficiente, equitativa y legitimada socialmente. Para ello, es necesario fortalecer el vínculo entre impuestos y derechos, fomentar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y avanzar hacia un pacto fiscal que refuerce la redistribución, reduzca desigualdades y consolide la confianza ciudadana en las instituciones.
8. ***Los datos deben ser un bien público al servicio de la equidad***: La interoperabilidad segura, el uso ético de registros administrativos y la combinación de fuentes cualitativas y cuantitativas son imprescindibles para diseñar políticas más inteligentes y eficaces.
9. ***La gobernanza importa tanto como el diseño técnico:*** sin voluntad política, coordinación institucional y escucha activa de los actores implicados, no hay política transformadora posible.
10. ***Evaluar para orientar, mejorar y transformar:*** La evaluación no es solo un mecanismo de control o rendición de cuentas: es una herramienta estratégica para construir políticas públicas más eficaces, justas y adaptadas a los desafíos del presente. Evaluar permite identificar qué funciona, en qué condiciones y para quién; visibilizar efectos no previstos; y corregir rumbos antes de que las inercias se consoliden. No es solo medir: es una forma de ejercer responsabilidad pública y reforzar el contrato social.

02.

DE LA POBREZA A LA EXCLUSIÓN: CLAVES CONCEPTUALES PARA UNA POLÍTICA TRANSFORMADORA

Para orientar una política de inclusión social útil y transformadora, es necesario clarificar primero de qué hablamos cuando hablamos de "inclusión". A lo largo de las últimas décadas, el concepto de pobreza ha evolucionado desde una mirada centrada en la carencia monetaria hacia una comprensión más amplia, dinámica y estructural de la exclusión social. Esta evolución no es solo académica: responde a la necesidad de las instituciones de captar fenómenos complejos, persistentes y multidimensionales que afectan a las personas y dificultan su participación plena en la sociedad. Este apartado presenta las claves conceptuales que permiten entender esta transformación y sienta las bases para definir qué dimensiones deben considerarse, cómo se relacionan entre sí, y qué implicaciones tienen para el diseño y la evaluación de las políticas públicas en Euskadi.

ENFOQUE CONCEPTUAL SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La conceptualización de la pobreza no ha sido estática: ha ido cambiando a medida que lo hacía el contexto social, político y económico. Los significados de pobreza se amplían con cada uso, hasta alcanzar un punto en el que tienden a volverse tan genéricos que pierden utilidad como categorías analíticas (Misturelli y Heffernan, 2012). En ese proceso, surgen nuevos términos que buscan capturar con mayor precisión realidades complejas.

Desde mediados del siglo XX, se ha pasado de enfoques centrados en las necesidades básicas —de corte más economicista— a perspectivas relacionales, de capacidades y, finalmente, multidimensionales (Sumner, 2003). El paradigma de la pobreza como "deprivación de capacidades", propuesto por Sen (1985), supuso un punto de inflexión: desplazó el foco desde los ingresos hacia las oportunidades reales de las personas para desarrollar su potencial. La noción de "deprivación" comenzó a sustituir el uso clásico de "pobreza", hasta convertirse en una referencia clave en los marcos actuales.

Esta evolución también ha generado debates sobre el origen de la pobreza: mientras algunas interpretaciones enfatizan factores individuales (decisiones, esfuerzos, comportamientos), otras subrayan las causas estructurales (desigualdades heredadas, condiciones del entorno). Hoy en día, se tiende a comprender la pobreza como un fenómeno resultante de la interacción entre ambos niveles, de forma dinámica y no lineal (Filauro et al., 2023).

En este contexto, el concepto de exclusión social ha ido ganando terreno, particularmente en Europa, desde que Lenoir (1974) lo introdujera vinculado al Estado del Bienestar. A diferencia de la pobreza entendida como mera falta de recursos, la exclusión social alude a la ausencia de participación plena en las esferas económicas, sociales, culturales y políticas. Se trata de un concepto que no solo describe una situación estática, sino que analiza las dinámicas que perpetúan la desventaja.

En cualquier caso, en la actualidad el concepto de pobreza se ha desplazado gradualmente hacia el fenómeno referido como "exclusión social", como indicador de bienestar el cual se emplea para referirse a las personas o colectivos que se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen una ciudadanía social plena (Tezanos, 2005).

Este es un término relativamente nuevo en la literatura especializada (OCDE, 2023). Concretamente, el concepto se acuñó en Francia en los años setenta (Lenoir, 1974), muy vinculado a la expansión del Estado del Bienestar europeo. En un inicio, el término hacía referencia a las personas que no quedaban amparadas por las estructuras sociales existentes. La aproximación de Amartya Sen (1985) a la pobreza como "deprivación de capacidades" y no simplemente como "carteras vacías" establece un nuevo foco en la producción académica relativa a los procesos de exclusión social (Kronborg, 2018).

En este contexto, la exclusión social se caracteriza por ser el concepto de privación más difícil de medir (Ruggieri et al., 2003), debido a que es el único enfoque que analiza directamente los procesos y dinámicas que perpetúan la privación des de un punto de vista estructural. Es decir, la exclusión social tiene en cuenta otras dimensiones más allá de la económica, y cómo estas se relacionan entre ellas y con el individuo. Es importante tener en cuenta que estas dimensiones en la realidad no tienen fronteras fijas entre sí, como sí que las tienen las categorizaciones y operacionalizaciones posteriores que se crean para medirlas. Por esto mismo, no se debe entender la exclusión social como un sumado de los valores numéricos, sino como una amalgama de interrelaciones entre factores estructurales, decisiones políticas, y decisiones individuales (Fantova, 2022).

Así pues, el auge del concepto de exclusión se ha interrelacionado con los diversos significados de pobreza. De hecho, el término "pobreza multidimensional" se utiliza de manera frecuente en la literatura especializada, aunque sus operacionalizaciones apenas se diferencian de las de la exclusión social. Existe, por tanto, un proceso de desterritorialización de los significados asociados a la pobreza, los cuales ahora se redirigen hacia la exclusión social, inherentemente multidimensional. Al mismo tiempo, se da una reterritorialización del concepto de pobreza, entendido nuevamente, en algunos casos, como privación de necesidades básicas.

Esta perspectiva ha permitido ampliar la mirada: ya no se trata solo de medir cuánto le falta a una persona para alcanzar un umbral mínimo, sino de entender los mecanismos que la sitúan (y la mantienen) al margen. En ese sentido, la exclusión social es un fenómeno estructural, relacional y dinámico, y su medición —por tanto— resulta especialmente compleja (Ruggieri et al., 2003).

La relación entre ambos conceptos —pobreza y exclusión— no es de sustitución, sino de evolución. En muchos casos, la noción de pobreza multidimensional se solapa con la de exclusión social. Lo que ha ocurrido es una progresiva “desterritorialización” de los significados clásicos de la pobreza —centrados en ingresos— hacia una “reterritorialización” más amplia, centrada en capacidades, oportunidades y derechos (Fantova, 2022).

DE LA ACUMULACIÓN DE CARENCIAS A LA COMPRENSIÓN SISTÉMICA: LAS DIMENSIONES CLAVE

El enfoque multidimensional permite capturar la complejidad del fenómeno de la exclusión social. No se trata de identificar una lista de carencias aisladas, sino de comprender un sistema interrelacionado de factores que se refuerzan mutuamente en ciclos difíciles de romper.

Desde esta lógica, las distintas dimensiones de la pobreza —como los ingresos, el empleo, la educación, la salud o la vivienda— deben analizarse de forma integrada. No solo son causas que pueden conducir a la pobreza, sino también consecuencias directas de vivir en ella. Esta bidireccionalidad ha sido ampliamente documentada (Sen, 1999; Marmot, 2005; Laparra et al., 2021) y constituye uno de los mayores retos para el diseño de políticas eficaces.

Por ejemplo, una persona con bajo nivel educativo tiene mayor probabilidad de acceder a empleos precarios, lo que la expone al riesgo de pobreza. Al mismo tiempo, crecer en un entorno empobrecido dificulta el éxito educativo, cerrando así el círculo. La precariedad laboral puede deteriorar la salud, y la mala salud, a su vez, limitar las oportunidades laborales.

Por ello, las políticas públicas no pueden apoyarse únicamente en respuestas sectoriales. Es necesario adoptar una visión integral, que contemple no solo la acumulación de privaciones, sino las relaciones causales entre ellas. Esto permite comprender por qué las personas caen en la pobreza, por qué permanecen en ella y cómo podrían salir de forma sostenible.

01. Ingresos y privación material

Los ingresos son uno de los pilares fundamentales para la medición de la pobreza, ya que permiten acceder a una serie de bienes y servicios esenciales para el bienestar. Como se ha comentado anteriormente, la pobreza se ha medido tradicionalmente como la falta de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de una persona o familia, convirtiendo a esta dimensión en una de las principales desde la aparición del concepto de pobreza. Sin embargo, este enfoque monetario ha sido complementado con la noción de privación material, que destaca la incapacidad de acceder a bienes y servicios mínimos para una vida digna, incluso cuando los ingresos son ligeramente superiores al umbral de pobreza.

La medición de la pobreza ha evolucionado desde la pobreza absoluta hacia la pobreza relativa, destacando la importancia de comparar los ingresos de una persona u hogar con los de su sociedad. La pobreza relativa no solo refleja la falta de ingresos, sino también la exclusión social que resulta de no poder participar plenamente en la vida social y económica debido a una posición económica marginal (Sen, 1985; Atkinson, 1998).

La privación material se refiere a las carencias que afectan a las personas cuando no pueden acceder a recursos básicos como alimentación adecuada, una vivienda segura y estable, atención médica, educación, transporte y otros servicios esenciales (Eurostat, 2021). Estos aspectos van más allá de la simple falta de dinero, ya que están relacionados con la calidad de vida y las condiciones de existencia, que afectan profundamente el bienestar de las personas.

El consumo es también un indicador importante, ya que está directamente relacionado con los ingresos disponibles. El gasto en bienes y servicios refleja el acceso a una vida digna y es fundamental para la integración social. La idea de que la pobreza está asociada a un nivel de consumo bajo, que afecta la calidad de vida, es esencial para comprender cómo los ingresos impactan en la participación social y el bienestar de las personas (Paugam, 2000). Además, el acceso a recursos materiales y a una calidad de vida aceptable depende no solo de los ingresos, sino también de la capacidad de las personas para gestionar sus recursos de manera eficiente, lo que se vincula a la educación financiera, el acceso a créditos o la existencia de redes de apoyo social (Narayan et al., 2000).

Además, el acceso a bienes y servicios esenciales no solo depende de los ingresos directos, sino también de factores como la distribución de esos ingresos, el nivel de desigualdad económica en una sociedad, y la existencia de políticas públicas que garanticen el acceso a servicios esenciales de calidad. En países con altos niveles de desigualdad, incluso las personas con ingresos que superan el umbral de pobreza pueden enfrentar serias dificultades para acceder a una vida digna debido a la desigualdad en el acceso a recursos clave como educación y atención sanitaria (OECD, 2018).

Así pues, la medición de los ingresos debe ir más allá del simple análisis de pobreza monetaria y considerar cómo la distribución de estos o del consumo afecta a las oportunidades y al bienestar de las personas de diferentes niveles socioeconómicos.

02. Educación

La educación es una de las dimensiones más determinantes en la pobreza y la exclusión social por ser una de las primeras que condicionan la persistencia de la pobreza. El fracaso escolar y el bajo nivel educativo están fuertemente asociados con una serie de desventajas que afectan a la calidad de vida de las personas a lo largo de su vida, incluyendo menores oportunidades laborales, salarios más bajos y una mayor vulnerabilidad a caer en la pobreza (OECD, 2018; UNESCO, 2020). En este sentido, la educación juega un papel central en la movilidad social, ya que es uno de los principales vehículos que permiten a las personas salir de la pobreza.

El bajo nivel educativo reduce las oportunidades de acceder a empleos bien remunerados, lo que perpetúa los ciclos de pobreza a través de generaciones. Las personas con niveles educativos bajos tienen menos probabilidades de acceder a

empleos formales o de calidad, y suelen estar más expuestas a la precariedad laboral, lo que aumenta las probabilidades de vivir en pobreza (Piketty, 2014). Además, los niveles de educación alcanzados por los padres y madres influyen directamente en las oportunidades educativas de sus hijos e hijas, lo que puede llevar a un ciclo de pobreza intergeneracional, en el que los niños y niñas con progenitores con bajos niveles educativos tienen mayores probabilidades de experimentar las mismas dificultades (OECD, 2018).

Sin embargo, el acceso a la educación no está igualmente disponible para todos. La pobreza, lejos de ser solo una consecuencia del bajo nivel educativo, también actúa como una barrera significativa para el acceso y éxito en la educación. Los niños, niñas y adolescentes que crecen en situación de pobreza enfrentan múltiples desafíos que dificultan su rendimiento escolar y, en muchos casos, la finalización de sus estudios. Estos incluyen la falta de recursos materiales (como libros, tecnología o transporte escolar), la necesidad de trabajar desde una edad temprana para apoyar a sus familias, o la presencia de factores estresantes en el hogar, como la inseguridad alimentaria o la inestabilidad habitacional (Comisionado para la Pobreza Infantil, 2021). Estos factores reducen la capacidad de la juventud para concentrarse en sus estudios, lo que a menudo conduce a un mayor riesgo de abandono escolar.

En este contexto, la distribución geográfica de las personas juega también un papel clave en la reproducción de estas desigualdades. Las grandes aglomeraciones urbanas suelen estar marcadas por profundas desigualdades que tienden a cristalizarse en procesos de segregación escolar, fenómeno más común todavía en las ciudades de mayor tamaño (Gortazar, 2020). Además, las preferencias por las escuelas varían dependiendo del contexto socioeconómico de las familias, siendo aquellas con más ingresos las que muestran una mayor inclinación hacia centros con un mayor rendimiento académico (Burgess et al., 2015).

La bidireccionalidad entre la pobreza y la educación es, por tanto, evidente: los bajos niveles educativos contribuyen a la pobreza, pero a su vez, la pobreza también reduce las oportunidades educativas. Este ciclo de exclusión educativa y social lleva a un coste de la pobreza infantil muy elevado no solo en términos de bienestar inmediato, sino también en términos de las oportunidades educativas perdidas y las consecuencias a largo plazo para la integración social y económica (Comisionado para la Pobreza Infantil, 2021).

03. Empleo y condiciones laborales

El empleo ha sido históricamente considerado una de las principales vías para salir de la pobreza. Sin embargo, en el contexto actual, tener un empleo ya no garantiza una vida libre de pobreza. En España, uno de los países de la Unión Europea con las tasas más altas de pobreza y desigualdad, este fenómeno se ha intensificado. De hecho, más de la mitad de los hogares pobres con uno o más miembros activos en el mercado laboral siguen siendo pobres (Lanau y Lozano, 2022). Así, el empleo precario se ha consolidado como uno de los principales factores determinantes de la pobreza y la exclusión social en España (FOESSA, 2022; ISEAK, 2024).

Aunque no existe una definición única y precisa de lo que constituye un "buen empleo", su existencia ha sido fundamental para el surgimiento y auge de las clases medias (Rodrik, 2019), y se define, en gran medida, en oposición al empleo precario. La precariedad laboral se manifiesta en diversas formas, como contratos temporales, trabajos a tiempo parcial involuntarios, salarios bajos y falta de estabilidad, lo que lleva a que muchas personas, a pesar de estar empleadas, no logren cubrir sus necesidades básicas. En la actualidad, nos encontramos en una etapa en la que las dinámicas estructurales del sistema económico son incapaces de generar una oferta suficiente de empleos estables y bien remunerados, condición necesaria para sostener una clase media próspera y en expansión (Rodrik & Stantcheva, 2021).

Esta situación afecta de manera particular a determinados colectivos, como las personas jóvenes, aquellas con bajo nivel educativo, o las migrantes, quienes están sobrerrepresentadas en empleos precarios y mal remunerados. Además, en España, la incidencia de la pobreza laboral se duplica en los hogares con personas menores de edad a cargo, lo que pone de manifiesto los retos asociados a la conciliación de la vida laboral y familiar (Lanau y Lozano, 2022). Por otro lado, la pobreza laboral tiene un fuerte componente territorial, seguramente vinculado a la predominancia de distintos sectores económicos en las distintas regiones del territorio, siendo más elevada en comunidades como Extremadura y Andalucía, y más baja en Cataluña, Comunidad de Madrid, Euskadi y Navarra.

Varios factores estructurales contribuyen a la persistencia de la pobreza laboral. Entre ellos se encuentran:

- **Contratación a tiempo parcial involuntaria**: Una proporción significativa de las personas trabajadoras a tiempo parcial lo están debido a la falta de oportunidades para acceder a empleos a jornada completa. Además, las

personas que trabajan a tiempo parcial, muchas de ellas deseando ampliar su jornada laboral, suelen percibir salarios bajos, lo que agrava la desigualdad salarial (Hidalgo, 2021). Este fenómeno afecta especialmente a las mujeres, quienes, además de sus empleos remunerados, asumen la mayor parte de las responsabilidades de cuidado no remunerado en el hogar.

- **Empleo por cuenta propia**: Las personas trabajadoras autónomas tienen una tasa de pobreza laboral significativamente más alta que las asalariadas (Oxfam Intermón, 2024). Esto se debe a la inestabilidad de los ingresos, la falta de acceso a prestaciones sociales y la mayor exposición a riesgos económicos. En España, el número de personas afiliadas en el Régimen Especial de Autónomos ha aumentado de manera ininterrumpida desde 2013 y, aunque no se puede establecer una relación causal directa, existe una clara asociación entre el empleo por cuenta propia y la pobreza laboral (ISEAK, 2024).
- **Sectores con alta incidencia de pobreza laboral**: Sectores como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, el trabajo doméstico, la hostelería y la construcción presentan altas tasas de pobreza laboral (Oxfam Intermón, 2024). Estos sectores se caracterizan por la informalidad, la temporalidad, la baja cualificación, la estacionalidad laboral y la falta de derechos laborales.

Sin embargo, la pobreza laboral no solo afecta a las personas trabajadoras, sino también a sus hogares. Los hogares con miembros en situación de pobreza laboral suelen tener ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, lo que incrementa el riesgo de exclusión social. Además, el gasto en vivienda y suministros básicos consume una proporción significativa de los ingresos de estos hogares, lo que limita su capacidad para acceder a otros servicios esenciales como educación y salud.

Así pues, el empleo representa una dimensión clave en la lucha contra la pobreza, al ser la principal vía de entrada de los ingresos en los hogares. No obstante, en el contexto socioeconómico actual, caracterizado por la creciente precarización laboral y los cambios en el sistema productivo, disponer de un empleo ya no garantiza la superación de situaciones de pobreza. En este sentido, resulta prioritario incrementar la intensidad laboral de los hogares, mejorar las condiciones contractuales, salariales y de protección social, así como diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la promoción de empleos dignos, estables y sostenibles.

Esta situación se enmarca en una configuración estructural del mercado de trabajo español caracterizada por una fuerte dualidad. Desde hace décadas, el empleo se distribuye entre un núcleo relativamente protegido, con contratos indefinidos y

derechos consolidados, y una periferia crecientemente extensa, marcada por la temporalidad, la rotación, la subcontratación y la baja protección. Esta segmentación ha sido ampliamente documentada y afecta especialmente a los grupos con menor poder de negociación —jóvenes, migrantes, mujeres o personas con bajo nivel educativo—, consolidando una trayectoria de vulnerabilidad laboral que, en muchos casos, desemboca en la pobreza (Bentolila et al., 2012; Dolado, 2015). La dualidad no solo genera desigualdad en el acceso a derechos laborales, sino que debilita la cohesión social, fragmenta las trayectorias vitales y limita el impacto redistributivo del empleo como eje de inclusión. Superarla exige reformas profundas en el modelo productivo, así como políticas de empleo que prioricen la calidad, la estabilidad y la protección frente a los riesgos.

04. Salud y acceso a cuidados

La relación entre el estado de salud y el acceso a servicios de cuidado ha sido ampliamente estudiada, evidenciando que las personas en situación de pobreza presentan un estado de salud más deficiente en comparación con quienes no lo están. Además, estas también tienen un acceso limitado a la atención sanitaria, lo que se traduce en dificultades para realizar análisis médicos, acceder a medicamentos, y recibir atención médica general, dental y de salud mental (EAPN, 2019; Thomson et al., 2022).

Además, las personas que viven en hogares en situación de pobreza adoptan prácticas preventivas en mucha menor medida que quienes no lo están. Esto se refleja especialmente en las diferencias en la realización de pruebas como el control del colesterol y del azúcar en sangre, así como en pruebas preventivas de determinados tipos de cáncer —como las mamografías y las citologías—que afectan a las mujeres de forma mayoritaria (EAPN, 2020). A su vez, existen desigualdades significativas en los determinantes de la salud: las personas pobres tienden a fumar más, padecer obesidad en mayor medida y realizar menos ejercicio que las personas no pobres. Solo el consumo de alcohol es superior en las personas no pobres, aunque también se mantiene elevado entre quienes viven en pobreza. Estas desigualdades en salud no afectan solo a la población adulta, sino que se extienden a la infancia. La pobreza infantil conlleva un mayor riesgo de exceso de peso, una probabilidad más elevada de presentar un estado de salud deficiente y una mayor predisposición a desarrollar depresión en la edad adulta, en comparación con los niños y niñas que no crecen en contextos de pobreza (Comisionado contra la Pobreza Infantil, 2023).

No obstante, la relación entre pobreza y salud no es unidireccional, y estudios recientes han evidenciado que el estado de salud también puede tener un impacto significativo en la situación de pobreza (OECD, 2021). Esta relación entre el estado de salud y la pobreza viene mediada, en gran medida, por la participación en el mercado laboral. Así pues, enfermedades crónicas como los problemas cardiovasculares, los problemas respiratorios, la diabetes, y problemas graves de salud mental, así como factores de riesgo como el tabaquismo y la obesidad, mantienen una fuerte correlación con tasas más altas de desempleo, un retiro laboral prematuro, y con un nivel de ingresos menor (OECD, 2016).

05. Vivienda y entorno físico

La vivienda es un factor determinante en la pobreza y la exclusión social, ya que influye no solo en las condiciones materiales de vida, sino también en el acceso a oportunidades de desarrollo, salud y bienestar. En contextos de pobreza, la incapacidad de acceder a una vivienda adecuada agrava las desigualdades sociales y perpetúa los ciclos de exclusión.

En España, el coste de la vivienda ha aumentado significativamente en los últimos años, absorbiendo una parte sustancial de los ingresos de los hogares, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad, lo que limita su capacidad para cubrir necesidades esenciales como la alimentación, la ropa o los servicios básicos (EAPN, 2019). Aunque el mercado de la vivienda español sigue caracterizándose por una elevada proporción de propietarios/as, en los últimos años ha tendido a aproximarse al modelo europeo continental, con un aumento progresivo de los hogares en régimen de alquiler (Gil y Palomera, 2024). Este cambio ha intensificado la problemática del desplazamiento habitacional, afectando a una parte creciente de los inquilinos (IDRA, 2024), ya que la tenencia de la vivienda —estrechamente vinculada al nivel de renta— resulta crucial: las personas con menores ingresos tienden en mayor medida al alquiler (IDRA, 2024; Delclòs, 2022). El incremento sostenido de los precios del alquiler ha reducido la capacidad de ahorro de los hogares, dificultando su acceso futuro a la propiedad.

La precariedad habitacional es un fenómeno multidimensional que abarca aspectos socioeconómicos, socioespaciales y urbanos, y que puede ser medido a través de diversos indicadores (Cornado et al., 2017). Esta precariedad afecta especialmente a colectivos como las personas jóvenes y la población de origen extranjero. En el caso de este último colectivo, el acceso a la vivienda suele producirse de manera precaria,

iniciándose en muchos casos mediante el subarriendo y situaciones de hacinamiento, principalmente durante las primeras etapas del proceso migratorio (Orozco-Martínez, Gil-Alonso y Bayona, 2023). Además, las condiciones deficientes de las viviendas habitadas por los colectivos más vulnerables agravan problemas de salud, especialmente a través de fenómenos como la pobreza energética.

De este modo, vivir en barrios con infraestructuras deficientes limita el acceso a servicios esenciales como el transporte, la salud o la educación, reforzando la exclusión social. La segregación espacial y la falta de inversión pública perpetúan las desigualdades, restringiendo las oportunidades de movilidad social y acceso a recursos básicos. Este fenómeno es especialmente evidente en áreas de alta concentración de pobreza, donde las viviendas no solo presentan deficiencias estructurales, sino que también se encuentran expuestas a entornos de violencia y conflictividad social (Save the Children, 2023).

La crisis económica y la pandemia de la COVID-19 han intensificado todas estas desigualdades. Las medidas de confinamiento y el aislamiento social fueron particularmente difíciles de cumplir para las familias más pobres, cuyos hogares, en muchos casos pequeños y mal acondicionados, no permitían respetar las recomendaciones sanitarias de distanciamiento ni garantizar condiciones de higiene adecuadas (EAPN, 2019). Asimismo, en los casos de personas sin hogar o residentes en asentamientos informales y chabolas, la falta de acceso a agua potable, electricidad o gas incrementó su vulnerabilidad ante la crisis sanitaria.

En definitiva, el acceso a una vivienda adecuada resulta esencial no solo para satisfacer necesidades materiales básicas, sino también para garantizar el bienestar psicológico y social. Vivir en condiciones precarias y en entornos segregados afecta la autoestima, la participación social y contribuye a perpetuar las desigualdades. La inseguridad residencial tiene efectos negativos a largo plazo, especialmente en la infancia, donde la exposición temprana a la pobreza habitacional limita el acceso a una educación de calidad, a una salud adecuada y a oportunidades laborales, favoreciendo la reproducción intergeneracional de la pobreza (Save the Children, 2023).

06. Relaciones sociales y apoyo

Las relaciones y el apoyo sociales son dimensiones fundamentales en el análisis de la pobreza y la exclusión social. La inclusión social no solo depende de los recursos materiales, sino también de las redes sociales, la participación en la vida comunitaria y

el acceso a relaciones que proporcionen apoyo emocional, económico y social. Si existen redes de apoyo sólidas, las personas tienen más posibilidades de superar las barreras de su vida cotidiana, afrontar situaciones de desempleo y reducir su riesgo de pobreza (Allan, Morgan, & Phillipson, 2000).

La teoría del capital social argumenta que las personas con mayores redes sociales tienen más posibilidades de acceder a recursos, oportunidades y apoyo cuando lo necesitan (Bourdieu, 1986; Putnam, 2000). En cambio, la exclusión de estas redes se traduce en mayor riesgo de desempoderamiento y en una disminución de la resiliencia frente a las dificultades económicas y sociales.

En Europa, la soledad no deseada es tres veces más frecuente entre las personas con menores ingresos que entre aquellas con mayores recursos (Davis et al., 2025). Esta soledad no solo refleja una privación afectiva, sino que también actúa como un factor mediador entre los bajos niveles de renta y una peor autopercepción del estado de salud (Kettil, 2020; Macdonald, 2018). La falta de redes sociales y de apoyo agrava este vínculo: su ausencia afecta profundamente al bienestar general y constituye un importante factor de riesgo para el deterioro de la salud mental, aumentando la probabilidad de sufrir trastornos como la depresión, la ansiedad o el estrés (Organización Mundial de la Salud, 2017). Además, las personas sin redes de apoyo son más vulnerables a las desigualdades en salud, al carecer del acompañamiento emocional, los cuidados o los recursos financieros que podrían ofrecer su entorno cercano.

El apoyo de una red social sólida no solo ofrece recursos emocionales, sino que también puede mejorar las condiciones materiales, facilitando el acceso a empleo, vivienda o cuidados en momentos de necesidad. En contextos de pobreza las redes sociales actúan como una red de seguridad, protegiendo a individuos y familias de los efectos más perjudiciales de las crisis económicas y sociales (Narayan et al., 2000).

Sin embargo, el acceso a estas redes sociales puede estar condicionado por el contexto social y económico de cada individuo. Las mujeres, los jóvenes, las personas mayores y los migrantes suelen estar más expuestos a la exclusión de redes de apoyo debido a factores como la discriminación, la falta de oportunidades laborales o las barreras sociales impuestas por su estatus migratorio o de género (Honneth, 1995; FOESSA, 2022). Estos grupos tienen menos acceso a las redes de apoyo, lo que contribuye a la perpetuación de la pobreza y aumenta su vulnerabilidad frente a situaciones de exclusión social.

En este contexto, las carencias sociales se han convertido en un indicador clave para medir la pobreza y la exclusión social. La tasa AROPE (At Risk of Poverty or Social Exclusion), uno de los principales indicadores de pobreza en Europa sobre el cual se ahondará en la próxima sección, incorpora desde hace pocos años las carencias sociales como una dimensión adicional junto con los ingresos y la privación material para la medición de la pobreza. Las carencias sociales se refieren a la falta de acceso a bienes, servicios y oportunidades necesarias para participar plenamente en la vida social, cultural y económica. Las carencias sociales juegan un papel crucial en el ciclo de la pobreza, ya que refuerzan la exclusión y dificultan la superación de las barreras económicas y sociales.

En resumen, tejer relaciones y redes de apoyo es un componente clave para romper el ciclo de la pobreza, especialmente cuando se complementa con políticas integrales que aborden otras dimensiones del problema. La ausencia de estas redes de apoyo y la exclusión social, derivada de las carencias estructurales, agravan aún más la situación de pobreza, dificultando que los individuos puedan superar las dificultades que enfrentan.

07. Participación, discriminación y derechos fundamentales

La pobreza y la exclusión social no solo son fenómenos económicos, sino también procesos que afectan a las personas en múltiples dimensiones de su vida. La discriminación y la falta de acceso a derechos fundamentales, como la participación social y política, la seguridad personal, y la ciudadanía, son factores que refuerzan y perpetúan la pobreza, creando un ciclo de marginación que limita las oportunidades de las personas para superar su situación.

La discriminación, entendida como la exclusión o trato desigual basado en factores como el género, la raza, el origen étnico, el estatus migratorio o la orientación sexual, no solo tiene consecuencias económicas, sino también sociales y psicológicas. Las personas discriminadas no solo enfrentan barreras económicas que dificultan su acceso a recursos materiales, sino que también están excluidas de las redes de apoyo social que son cruciales para su bienestar y movilidad social. La discriminación estructural, que opera a nivel de las instituciones y de las relaciones interpersonales, impide que estas personas accedan a los mismos derechos que el resto de la población, afectando su capacidad para participar activamente en la sociedad y en los procesos democráticos.

La participación —definida como la capacidad de los individuos para influir en las decisiones que afectan sus vidas, la confianza, y la ausencia de privaciones— disminuye a medida que lo hacen los niveles de renta (Ferragina, et. al, 2016). La exclusión de los procesos políticos y sociales refuerza la invisibilidad de las personas en situación de vulnerabilidad, perpetuando su marginación y alejándolas de los mecanismos que podrían mejorar su situación. La ciudadanía plena no se limita al derecho a votar o ser elegido, sino que implica también la posibilidad de participar activamente en la vida económica, cultural y social de la comunidad. Sin embargo, la discriminación niega este derecho a determinados colectivos, profundizando la desigualdad estructural y alimentando el ciclo de la pobreza.

En este contexto, la seguridad personal se convierte en otro derecho fundamental que está íntimamente vinculado con la justicia. Las personas en situación de pobreza y discriminación no solo enfrentan la violencia física, sino también la violencia estructural, que se manifiesta en la exclusión de los sistemas de protección y en la falta de acceso a mecanismos de justicia que garanticen su seguridad y derechos. La violencia de género, racial o económica afecta principalmente a los grupos más vulnerables, y la incapacidad de acceder a la justicia solo agrava la situación de pobreza. Sin mecanismos eficaces de protección, las personas atrapadas en este ciclo de violencia se ven privadas de sus derechos fundamentales, lo que no solo afecta su bienestar físico y emocional, sino que también limita su capacidad para superar su situación de exclusión.

La intersección de estos factores crea un entorno donde la pobreza no es solo una carencia material, sino un proceso de exclusión multidimensional que se perpetúa a través de la discriminación, la falta de participación y el acceso limitado a derechos fundamentales. En lugar de ser fenómenos independientes, estos elementos se refuerzan entre sí, creando barreras adicionales para las personas en situación de vulnerabilidad. La falta de seguridad, la discriminación social, la ausencia de una ciudadanía activa y la violencia estructural son obstáculos que las personas deben enfrentar simultáneamente, lo que dificulta aún más la posibilidad de romper el ciclo de pobreza.

ksnet /

03.

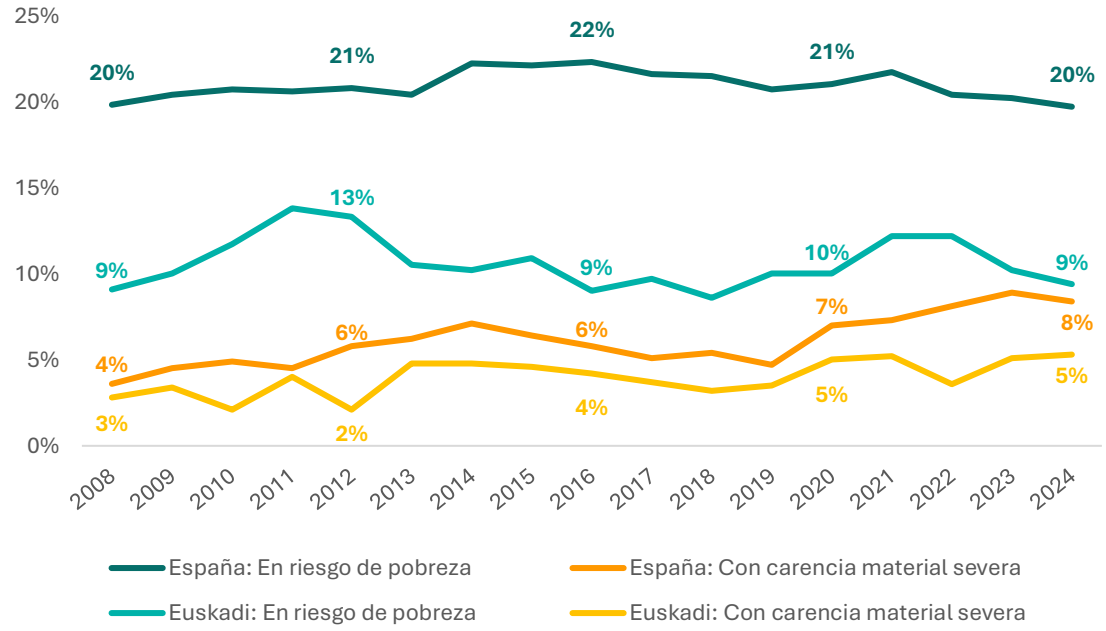
RETOS ESTRUCTURALES: LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA EXCLUSIÓN

Las formas actuales de exclusión social ya no pueden entenderse únicamente como fallos puntuales de un sistema funcional. Son la expresión de transformaciones estructurales —tecnológicas, demográficas, territoriales y ecológicas— que erosionan las bases del contrato social sobre el que se construyó el Estado del Bienestar. Este nuevo escenario desafía la capacidad de las políticas públicas para garantizar trayectorias vitales estables, inclusión efectiva y derechos sociales en condiciones de equidad.

Esta sección identifica y analiza los retos estructurales más relevantes para España y Euskadi, con especial atención a cómo se combinan entre sí y afectan de forma acumulativa a las personas y territorios más vulnerables.

DE LA PROMESA DE INCLUSIÓN A LA INSEGURIDAD VITAL: UN CONTRATO SOCIAL EN REVISIÓN

Gráfico 1. Tasa de riesgo de pobreza y de carencia material severa en España y Euskadi, 2008-2024



Fuente: Encuesta de condiciones de vida (INE). Nota: la tasa de pobreza se mide como el porcentaje de hogares con ingresos por debajo del 60% de la renta mediana. La tasa de carencia material severa se

calcula como el porcentaje de hogares que carecen al menos de cuatro artículos de los nueve ítems que se consideran básicos.

En los últimos años, y a pesar de las oscilaciones vinculadas a las sucesivas crisis —la Gran Recesión y, más recientemente, la crisis provocada por la COVID-19—, la tasa de pobreza monetaria en España y Euskadi se ha mantenido en niveles estructuralmente elevados, sin mostrar una reducción sostenida. Esta estabilidad en las cifras de pobreza contrasta con la evolución creciente de la carencia material severa, que afecta ya al 5 % de los hogares en Euskadi y al 8 % en España. Se trata de la incapacidad de, por ejemplo, mantener la vivienda a una temperatura adecuada, disponer de una comida proteica cada dos días, asumir gastos imprevistos o pagar puntualmente el alquiler, la hipoteca o facturas esenciales. Su crecimiento indica que cada vez más hogares sufren dificultades reales para cubrir necesidades esenciales, incluso cuando superan el umbral estadístico de pobreza.

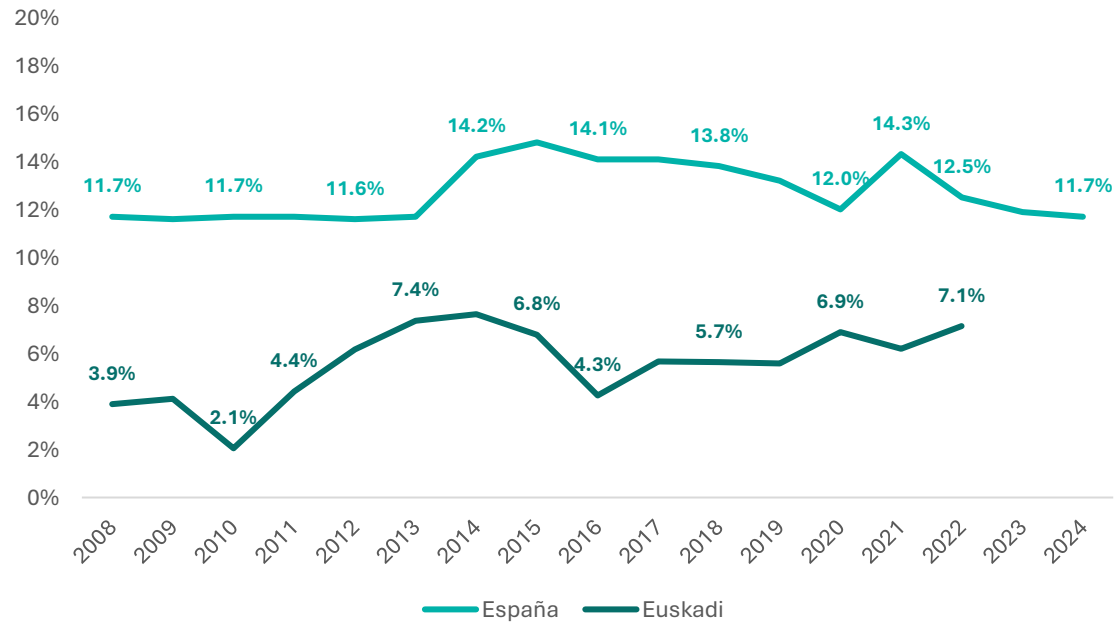
Este desajuste entre los indicadores monetarios y las condiciones materiales reales de vida refleja una creciente fragilidad estructural del bienestar, especialmente en los hogares con bajos ingresos o en situación de vulnerabilidad. Tal como se argumentó en la sección anterior, esta evolución confirma la necesidad de superar una concepción exclusivamente monetaria de la pobreza y avanzar hacia marcos que incorporen carencias materiales, acceso a derechos y trayectorias vitales marcadas por la inseguridad. No se trata solo de medir cuánto se tiene, sino cómo se vive, y en qué condiciones se desarrolla la vida cotidiana de las personas en riesgo de exclusión.

La brecha entre ingresos y bienestar básico refleja cómo el encarecimiento del coste de la vida, especialmente en vivienda y suministros, neutraliza parcialmente los avances en empleo o renta disponible. El desajuste interpela al papel del Estado del Bienestar. En nuestro país, es esta arquitectura institucional la que debe garantizar que una mejora en los indicadores económicos se traduzca en una mejora efectiva de las condiciones de vida. Es decir, que una mejora macroeconómica no oculte una degradación microeconómica sostenida. Cuando eso no ocurre, no solo se acumulan situaciones de precariedad, sino que se erosiona la legitimidad del propio sistema, y se alimentan discursos que cuestionan el papel redistributivo del Estado o promueven salidas individuales o excluyentes. Si no se refuerzan las capacidades de protección social y redistribución, la legitimidad del sistema se debilita y aumentan los riesgos de desafección, exclusión y fractura social.

Durante gran parte del siglo XX, el contrato social sobre el que se construyó el Estado del Bienestar europeo se articuló en torno a una promesa de inclusión basada en el empleo. El trabajo remunerado —en régimen asalariado, estable y con derechos— no solo aseguraba ingresos, sino también el acceso a prestaciones sociales, la integración ciudadana y el reconocimiento social. Esta lógica —contributiva y laboralizada— permitió articular un sistema en el que el empleo era la principal garantía frente al riesgo de exclusión.

Sin embargo, este modelo se ha ido debilitando progresivamente a medida que el mercado de trabajo se ha vuelto más dual, precario y volátil y que el coste de vida – y el acceso a la vivienda- han empeorado. La fragmentación de las trayectorias laborales, el aumento de la temporalidad, el crecimiento del trabajo informal y la desconexión entre empleo y condiciones de vida dignas —especialmente por la presión del gasto en vivienda— han erosionado la función inclusiva del trabajo. Hoy en día, tener empleo ya no implica automáticamente estar protegido ni escapar de la pobreza: en Euskadi, uno de cada tres hogares en situación de exclusión social tiene algún miembro ocupado (FOESSA, 2022). Esta realidad cuestiona de raíz la idea de que el empleo sea, por sí solo, el principal eje vertebrador del bienestar.

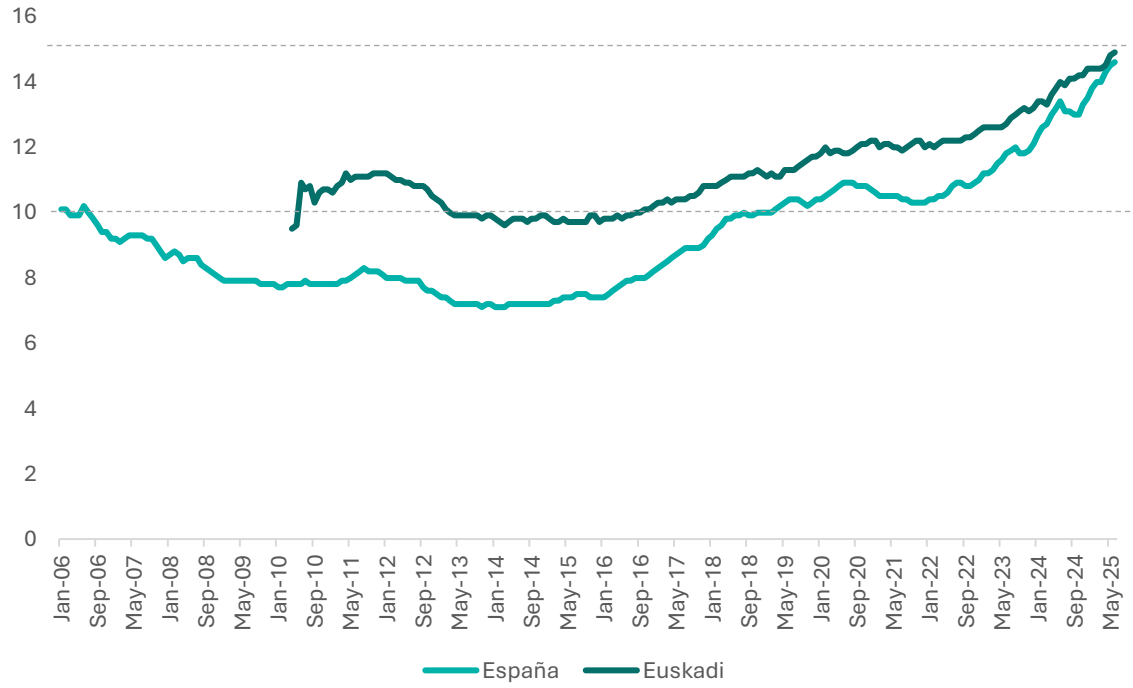
Gráfico 2. Tasa de pobreza laboral en España, 2008-2024



Fuente: Encuesta de condiciones de vida (INE) para España y Observatorio de Pobreza y Desigualdad en España (ISEAK) para Euskadi.
Nota: la tasa de pobreza laboral se define como el porcentaje de personas que, trabajando, se encuentran en un hogar con ingresos por debajo del 60% de la mediana.

Este debilitamiento del vínculo entre empleo y bienestar se refleja de forma especialmente clara en la evolución de la pobreza laboral. Tal y como muestra el Gráfico 2, en Euskadi y en el conjunto del Estado, una parte creciente de la población trabajadora se encuentra por debajo del umbral de pobreza, lo que confirma que el empleo —especialmente cuando es parcial, temporal o mal remunerado— ya no garantiza una vida digna. Aunque medidas como el aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) han contribuido a mejorar los ingresos de ciertos segmentos, persisten factores estructurales que alimentan esta situación: la baja intensidad laboral en algunos hogares, la alta rotación en determinados sectores y la concentración del empleo precario en colectivos especialmente expuestos, como mujeres, jóvenes o personas migrantes. Esta realidad interpela de lleno al diseño de las políticas de inclusión y exige reforzar el papel del empleo como vector de protección social.

Gráfico 3. Evolución del precio del alquiler por m^2 en España (2006-2025) y Euskadi (2010-2025)



Fuente: Idealista. A pesar de ser una visión parcial de los alquileres en el portal, es la única fuente de datos que permite comparativa entre el total español y el vasco para un periodo largo de tiempo.

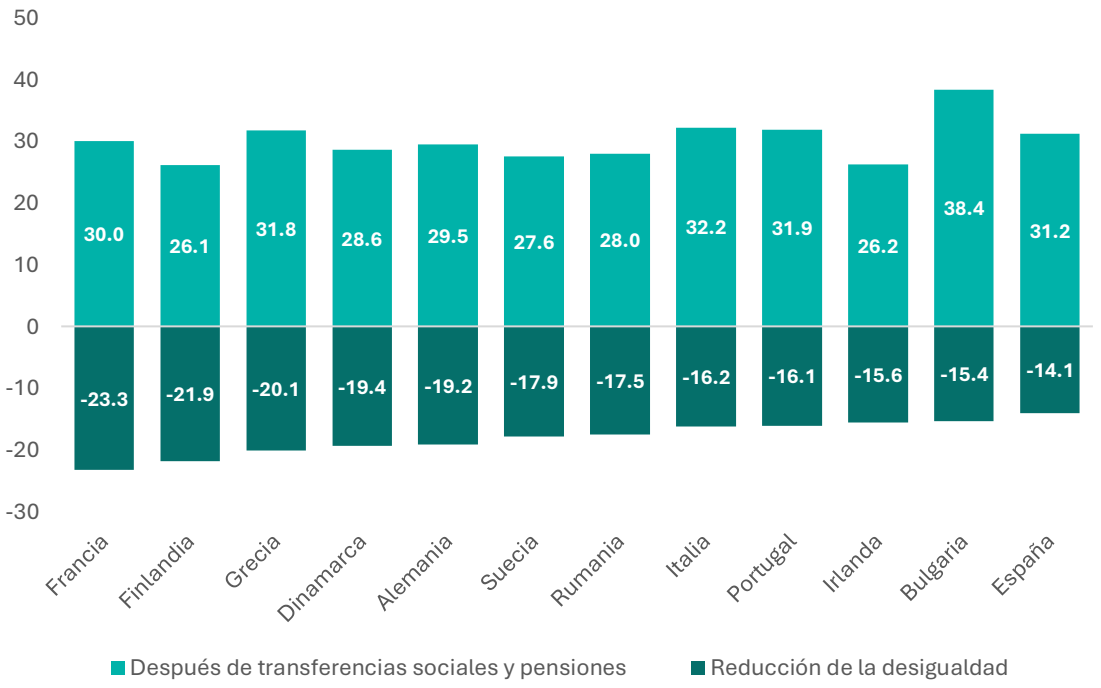
Uno de los principales factores que tensionan la relación entre ingresos laborales y bienestar es el aumento sostenido del coste de la vivienda, que ha absorbido buena parte de las mejoras salariales registradas en los últimos años. El Gráfico 3 ilustra cómo, tanto en España como en Euskadi, el precio del alquiler por metro cuadrado ha seguido

una tendencia ascendente, especialmente a partir de 2014, dificultando el acceso a una vivienda adecuada incluso para personas con empleo. Esta presión residencial no solo agrava la precariedad económica, sino que actúa como un factor multiplicador de otras formas de exclusión —territorial, educativa, relacional—, al condicionar drásticamente la calidad de vida y la posibilidad de desarrollar trayectorias vitales autónomas.

Pero las dificultades no provienen únicamente del mercado de trabajo o de la presión de los precios en la vivienda. También se explican por las limitaciones del propio sistema de protección social, que arrastra inercias vinculadas a un modelo laboralizado y lineal. Buena parte de los derechos sociales siguen condicionados al historial contributivo, lo que penaliza especialmente a quienes tienen trayectorias intermitentes, empleos atípicos o períodos dedicados a cuidados no remunerados. En este contexto, la inseguridad vital —residencial, laboral, económica y social— se ha convertido en una experiencia común, incluso entre personas que cumplen con los marcos formales de participación económica o ciudadana.

¿Hasta qué punto nuestro sistema de bienestar logra corregir estas desigualdades? ¿Cuál es su capacidad efectiva de redistribución? Para responder a ello, resulta útil observar el impacto de las transferencias sociales y las pensiones sobre la desigualdad de ingresos.

Gráfico 4. Índice de Gini después de transferencias sociales y pensiones y reducción de la desigualdad gracias a las transferencias sociales y pensiones, 2024.



Fuente: Eurostat (ilc_di12 y ilc_di12b)

Tal como refleja el gráfico anterior, España presenta una de las menores capacidades redistributivas de la Unión Europea. A pesar del efecto corrector de las pensiones y transferencias sociales, el grado de reducción de la desigualdad es sensiblemente inferior al registrado en la mayoría de países del entorno. Este dato alerta sobre las limitaciones estructurales de nuestro modelo de bienestar para compensar las brechas generadas en el mercado laboral o el sistema fiscal.

Este desplazamiento progresivo —del ideal de inclusión vía empleo al reconocimiento de nuevas formas de inseguridad— obliga a repensar el contrato social sobre las que se ha sostenido el Estado del Bienestar. ¿Qué lugar debe ocupar hoy el trabajo en las políticas de inclusión? ¿Qué tipo de protección ofrecer cuando el empleo no garantiza ni ingresos suficientes ni estabilidad vital? ¿Cómo articular políticas públicas que reconozcan trayectorias más fragmentadas y vulnerables sin reforzar la estigmatización o la segmentación?

Estas preguntas son especialmente urgentes en un contexto en el que la legitimidad del sistema está en juego. La pandemia de la COVID-19 actuó como un acelerador de tendencias: expuso los límites del modelo vigente, visibilizó colectivos tradicionalmente invisibilizados (como los falsos autónomos o los trabajadores de plataformas) y evidenció la necesidad de contar con instrumentos más ágiles, más inclusivos y universales. Pero también dejó un legado de precariedad y una gran incertidumbre que afecta al conjunto de la ciudadanía, aunque con efectos desiguales según clase, género, edad o territorio.

Recuperar la promesa de inclusión en este nuevo escenario exige no solo reparar trayectorias rotas, sino anticiparse a los riesgos, reconocer las diversidades vitales y garantizar protección frente a la inseguridad estructural. Para ello, no bastan ajustes puntuales. Es necesario afrontar de forma decidida los retos estructurales que están reconfigurando las bases mismas de la exclusión social.

EL RETO TECNOLÓGICO Y EL TRABAJO DEL FUTURO

El avance tecnológico ha transformado profundamente el mercado de trabajo, reconfigurando tanto la demanda de competencias como las formas de empleo. A pesar de la evolución positiva del mercado laboral español en los últimos años, persisten problemas estructurales como la baja productividad, la excesiva segmentación y una

notable sensibilidad frente a crisis globales. Uno de los rasgos más definitorios es la polarización del empleo, tanto a escala estatal como en Euskadi. Mientras los puestos altamente cualificados y bien remunerados —ligados a sectores tecnológicamente avanzados— han experimentado un crecimiento sostenido, los empleos intermedios, especialmente los vinculados a tareas rutinarias, tienden a desaparecer o precarizarse. En paralelo, se consolida una base ocupacional caracterizada por bajos salarios, escasa protección y alta rotación, especialmente en sectores como los cuidados, la hostelería o la limpieza.

En el caso de Euskadi, aunque el contexto muestra algunas fortalezas específicas —como una tasa de desempleo contenida y un peso destacado del sector industrial— también se observan elementos de preocupación. La tasa de actividad sigue siendo baja en comparación con otras economías avanzadas, y el desempleo afecta con mayor intensidad a personas con baja cualificación, así como de forma ligeramente superior a las mujeres (Ozerin y Unzurrunzaga, 2024).

No obstante, cabe destacar que la reciente reforma laboral ha tenido un impacto positivo en términos de estabilidad contractual, tanto en el conjunto del Estado como en Euskadi. Este tipo de avances normativos demuestra que las políticas estructurales bien orientadas pueden contribuir a reforzar el vínculo entre trabajo y bienestar, al tiempo que sugieren la necesidad de dotar de mayor ambición redistributiva a las políticas laborales.

Por otra parte, la precariedad laboral adopta nuevas formas en el contexto actual, marcadas por la expansión de modalidades no convencionales que operan en los márgenes del modelo asalariado tradicional. Contratos temporales de muy corta duración, empleo a tiempo parcial involuntario o incluso relaciones laborales sin contrato son manifestaciones de un proceso más amplio de informalización, que se traduce en inestabilidad, jornadas irregulares y acceso limitado a la protección social. Aunque estas dinámicas afectan de forma desigual a los distintos territorios, Euskadi no es ajena a su expansión, especialmente en segmentos de población joven o en empleos de baja cualificación.

La proliferación de estas nuevas formas de empleo en el contexto de la digitalización creciente configura un panorama complejo, con oportunidades, pero también riesgos significativos para las condiciones laborales. Modalidades como el teletrabajo, el empleo compartido o el trabajo colaborativo pueden ofrecer mayor flexibilidad y autonomía, así como mejorar el equilibrio entre la vida personal y profesional. Sin embargo, también plantean desafíos importantes a los sistemas tradicionales de

protección laboral. Aunque algunas fórmulas mantienen contratos estándar y promueven el desarrollo de competencias, el peligro en estos casos es que esto pueda favorecer la concentración de valor en puestos especializados, dejando expuestos a amplios segmentos de la población activa. Ello plantea riesgos de fragmentación y vulnerabilidad y agrava todavía más el problema de la dualidad del mercado de trabajo.

Otras nuevas fórmulas de empleo nacidas de la digitalización y la globalización del empleo son el trabajo deslocalizado, los "nómadas digitales" o los empleos sin empleador claramente identificado. Tanto estas como otras fórmulas que han contribuido a formalizar relaciones laborales antes informales – contratos por llamada o por vale – presentan problemas en cuanto a derechos laborales y cobertura social puesto que carecen de una regulación formal que los recoja.

Particular preocupación generan el trabajo en plataformas, el empleo ocasional y el trabajo por proyectos, asociados habitualmente a ingresos inestables, estatus laboral ambiguo que dificulta el acceso a la protección social, y una difuminación de los límites entre trabajo y vida personal que puede desembocar en escenarios de "trabajo sin fin".

Así pues, la transformación tecnológica también plantea desafíos a la acción pública. Por un lado, exige repensar las políticas activas de empleo, ampliando su alcance más allá de la mera inserción laboral, hacia un acompañamiento real en procesos de recualificación, adaptación tecnológica y transición profesional. Por otro, obliga a adaptar la regulación laboral para proteger a quienes quedan fuera del marco convencional, garantizando derechos básicos —como la cobertura por desempleo o la protección frente a riesgos laborales— en empleos atípicos o fragmentarios.

La lógica contributiva, que sigue siendo el eje del acceso a derechos sociales, se tensiona en este escenario. La intermitencia laboral y la difusa frontera entre empleo y no empleo dificultan tanto la cotización regular como el acceso a prestaciones. Esto requiere avanzar hacia modelos híbridos de protección que combinen incentivos a la formalización con mecanismos universales de garantía de ingresos. En suma, el reto tecnológico no es solo productivo: es una cuestión de justicia social.

EL RETO DEMOGRÁFICO Y LOS CUIDADOS

El envejecimiento de la población, el cambio en las estructuras familiares y la creciente movilidad internacional han configurado un nuevo mapa demográfico que tensiona las bases del Estado del Bienestar y redefine las necesidades sociales. Euskadi no es ajena a

estas dinámicas: la combinación de una baja natalidad, una esperanza de vida elevada y flujos migratorios desiguales dibuja un escenario de transición demográfica avanzada, con efectos directos sobre el mercado de trabajo, los sistemas de cuidados y la sostenibilidad de los servicios públicos.

Uno de los principales impactos de este cambio es el aumento de la demanda de cuidados de larga duración, en un contexto en que los hogares son cada vez más pequeños, con menor capacidad de provisión informal. Este fenómeno no solo plantea una presión creciente sobre los sistemas públicos y sobre las redes familiares, sino que también visibiliza la centralidad del trabajo de cuidados como vector de inclusión o exclusión social, en función de cómo se organice, se valore y se remunere.

El sector de los cuidados—mayoritariamente feminizado, con alta presencia de trabajadoras migrantes y condiciones laborales precarias— se ha convertido en un espacio clave para la inserción laboral de colectivos vulnerables, pero también en un espejo de las limitaciones estructurales del modelo actual. El peso de la economía del cuidado recae sobre ocupaciones mal remuneradas, desvalorizadas y con escasa protección social, lo que reproduce desigualdades de clase, género y origen.

De hecho, con el aumento de los procesos migratorios, se ponen a prueba los cimientos del sistema para evitar la precarización de las personas recién llegadas. Los procesos migratorios no siempre van acompañados de una inserción plena y equitativa en el mercado de trabajo ni de un acceso garantizado a derechos sociales. La segmentación ocupacional, las barreras administrativas y culturales, y la persistencia de prejuicios limitan el aprovechamiento del potencial humano que representa la población migrante. En este sentido, una política demográfica que apueste por la inmigración debe estar necesariamente acompañada de estrategias de inclusión activa, reconocimiento de cualificaciones y garantía de igualdad de trato.

El reto demográfico se complica aún más cuando se observa el curso de vida completo de las generaciones adultas, en particular de las mujeres que se aproximan a la edad de jubilación. Estas cohortes, que han participado activamente en el mercado laboral, aunque no siempre con trayectorias contributivas completas, se enfrentan a nuevas tensiones durante la sesentena. A menudo soportan simultáneamente responsabilidades familiares vinculadas al cuidado de personas mayores, de nietos y la convivencia con cónyuges ya retirados, lo que puede presionar su salida anticipada del mercado laboral. Estas decisiones tienen consecuencias directas sobre su seguridad económica en la vejez y su autonomía, en un momento en que las políticas públicas promueven jubilaciones más tardías, flexibles o parciales.

La respuesta pública a este reto requiere un doble movimiento: por un lado, reconocer el cuidado como una dimensión central de la inclusión social, e integrarlo en el diseño de políticas laborales, educativas y de protección social; por otro, avanzar hacia una profesionalización del sector, acompañada de una mejora sustancial de las condiciones laborales y del acceso a derechos (de la Rica et al., 2023). Esto implica revisar los marcos normativos, apostar por itinerarios de formación específicos, y garantizar una financiación suficiente y estable.

En paralelo, la dimensión generacional del reto demográfico interpela al diseño de políticas que reduzcan las brechas entre jóvenes y mayores, tanto en el acceso al empleo como en las oportunidades vitales. La inversión en juventud —en vivienda, empleo, educación o salud mental— debe entenderse no solo como un imperativo ético, sino como una estrategia de cohesión social de largo plazo. Solo así será posible articular un contrato social intergeneracional capaz de sostener una sociedad envejecida sin ahondar en la exclusión estructural de las generaciones más jóvenes.

Ahora bien, el fenómeno demográfico en curso no solo cambia las proporciones entre generaciones, sino que transforma también el modo en que estas interactúan y se superponen a lo largo del tiempo. Se ha producido un solapamiento creciente entre cohortes adultas, que comparten etapas vitales con pesos poblacionales similares. Esta multiplicidad intergeneracional dentro de la población activa exige repensar las categorías tradicionales del ciclo vital —infancia, adultez, vejez— y sus umbrales, que ya no se corresponden con las trayectorias reales de vida, ni con los tiempos de emancipación, crianza, consolidación profesional o pérdida de autonomía (Puga, 2024).

En este contexto, el alargamiento de la esperanza de vida con buena salud y la cronificación de enfermedades que antes eran letales dibujan un nuevo tramo vital entre la adultez y la vejez, con capacidad funcional y voluntad de participación. Este fenómeno abre la puerta a trayectorias laborales más prolongadas, pero también plantea desafíos en materia de conciliación, discriminación por edad y adecuación de los entornos laborales. Muchas personas en este tramo vital deben reorganizar sus decisiones laborales teniendo en cuenta tanto sus propios horizontes como las demandas familiares que surgen en esa etapa.

Desde la perspectiva de las empresas, estos cambios invitan a adoptar estrategias de gestión de la edad que valoren la experiencia, promuevan carreras laborales longevas y fomenten equipos intergeneracionales (Calvo-Sotomayor y Atutxa, 2024). Entre las prácticas emergentes se incluyen los planes de segunda carrera profesional, la rotación por distintos puestos, el trabajo por proyectos o los programas de mentoría sénior. Sin

embargo, para que estas iniciativas tengan éxito, es necesario superar los estereotipos que asocian envejecimiento con menor productividad, menor capacidad de adaptación o mayor conflictividad, así como ampliar las oportunidades de formación a lo largo de toda la vida laboral.

Por último, la evolución demográfica también implica transformaciones económicas más amplias. El envejecimiento de la población adulta modificará los patrones de consumo, incrementando la demanda en sectores como la salud, los cuidados, la alimentación, la energía o los servicios personalizados. Al mismo tiempo, una disponibilidad menguante de fuerza de trabajo puede acelerar la automatización de procesos, forzando cambios estructurales en la organización productiva vasca. Esta doble tendencia —cambio en la demanda y escasez relativa de trabajo— debe ser tenida en cuenta tanto en las estrategias empresariales como en las políticas públicas.

En este marco, resulta especialmente relevante el desarrollo de políticas de transmisión empresarial que aseguren la continuidad de pequeñas y medianas empresas ante la jubilación de sus propietarios. Estas estrategias, además de evitar el cierre de negocios viables, pueden fomentar el reemprendimiento, preservar empleo y sostener la actividad económica en el ámbito local (Calvo-Sotomayor y Atutxa, 2024). La combinación de envejecimiento poblacional y salida masiva del tejido empresarial tradicional hace imprescindible el despliegue de servicios de apoyo, asesoramiento y financiación para la transmisión de empresas en los próximos años.

EL RETO TERRITORIAL Y LA SEGREGACIÓN SOCIAL

Las desigualdades sociales no se distribuyen de forma homogénea en el territorio. Al contrario, se agrupan, se acumulan y, con frecuencia, se refuerzan mutuamente en función del lugar de residencia. En las últimas décadas, los procesos de reestructuración económica, de concentración urbana y de especialización funcional de los espacios han contribuido a generar nuevas formas de segregación territorial, tanto en grandes ciudades como en entornos rurales.

Esta fragmentación territorial adopta múltiples formas: desigualdades entre capitales y zonas rurales, brechas dentro de las áreas metropolitanas, o diferencias de acceso a servicios públicos según el municipio. Estas divisiones no son únicamente geográficas, sino también sociales y simbólicas: vivir en determinados barrios puede condicionar el

acceso a oportunidades educativas, sanitarias o laborales, así como el nivel de exposición a situaciones de exclusión o inseguridad.

La segregación residencial —ya sea por renta, origen o estatus administrativo— es uno de los fenómenos más preocupantes. Se intensifica en contextos de tensión sobre el mercado de la vivienda, como ocurre en algunas zonas urbanas de Euskadi, donde el crecimiento del alquiler ha encarecido los precios y ha expulsado a sectores vulnerables hacia periferias con menor cobertura de servicios. Esto limita la movilidad social, profundiza la desvinculación con el entorno institucional y debilita el sentimiento de pertenencia ciudadana (FOESSA, 2022). La vivienda, lejos de ser un mero soporte físico, actúa como un determinante estructural de la inclusión, cuyo mercado disfuncional agrava la desigualdad territorial y dificulta el arraigo y la participación ciudadana.

Al mismo tiempo, los territorios rurales enfrentan retos inversos pero complementarios: despoblación, envejecimiento, baja densidad y una oferta limitada de servicios, lo que dificulta el acceso efectivo a derechos básicos y oportunidades laborales. Esta combinación de dinámicas urbanas y rurales obliga a repensar el enfoque territorial de las políticas públicas, desde una mirada integrada, inclusiva y diferenciada.

Responder al reto territorial implica diseñar políticas que actúen sobre la base de la equidad territorial como principio estructurante. Esto supone no solo compensar desequilibrios en la distribución de recursos, sino también reconocer la especificidad de cada contexto y apostar por una gobernanza multinivel, donde los municipios y las comunidades locales tengan un papel activo en el diagnóstico y en la implementación de las políticas de inclusión. De lo contrario, el lugar de residencia seguirá siendo uno de los principales predictores del riesgo de exclusión social.

EL RETO MEDIOAMBIENTAL Y LA SEGREGACIÓN ENERGÉTICA

La crisis climática y la degradación ambiental no son solo fenómenos ecológicos: también son vectores de desigualdad. Los impactos del cambio climático —inundaciones, olas de calor, contaminación del aire, subida del nivel del mar o pérdida de biodiversidad— afectan más intensamente a quienes disponen de menos recursos para adaptarse o protegerse. Se trata, por tanto, de un reto social de primer orden, que está reconfigurando los marcos de vulnerabilidad y exclusión en las sociedades contemporáneas.

En Euskadi, la transición ecológica y energética es un objetivo compartido por las instituciones públicas. Sin embargo, su despliegue presenta importantes riesgos distributivos. La subida de precios de la energía, la digitalización del acceso a servicios básicos, o la reconversión de determinados sectores económicos (automoción, transporte, industria intensiva en carbono) pueden tener un impacto regresivo si no se acompañan de políticas de protección y adaptación específicas. El riesgo es que esta transición agrave las condiciones de vida de colectivos ya vulnerables, generando una nueva capa de exclusión: la precariedad energética y climática.

La precariedad energética —dificultades persistentes para mantener una temperatura adecuada en el hogar o afrontar los gastos energéticos básicos— afecta de manera desproporcionada a personas mayores, familias monoparentales, hogares con rentas bajas o en situación de desempleo. Estas situaciones no solo generan malestar físico, sino también estrés económico, aislamiento social y problemas de salud crónicos, reproduciendo patrones de exclusión difíciles de revertir.

Frente a ello, las políticas de inclusión deben integrar una dimensión ambiental y energética clara, que abarque desde el apoyo a la rehabilitación de viviendas, hasta programas de garantía energética para colectivos en situación de vulnerabilidad. Del mismo modo, los fondos destinados a la transición ecológica deben incorporar criterios de equidad territorial y social, evitando que los beneficios de la descarbonización se concentren en quienes ya están mejor posicionados (Comisión Europea, 2024). En este marco, la rehabilitación energética del parque de vivienda debe ser entendida no solo como una medida ambiental, sino como una herramienta clave de justicia distributiva y cohesión social.

Además, se requiere una planificación anticipatoria que permita detectar los efectos distributivos de la transición ecológica y diseñar respuestas adaptadas. El impacto de la transición verde sobre el empleo debe ser objeto de seguimiento constante, para evitar que la transformación de sectores enteros derive en nuevas formas de exclusión laboral.

Estos cuatro retos —tecnológico, demográfico, territorial y medioambiental— no actúan de forma aislada, sino que se entrelazan e intensifican mutuamente, configurando un escenario de transformación estructural que tensiona las bases del contrato social. A medida que cambian los perfiles en situación de vulnerabilidad y se diversifican las trayectorias vitales, también deben transformarse las herramientas analíticas y las respuestas institucionales. Comprender esta nueva morfología de la exclusión social requiere ir más allá de los indicadores tradicionales, e incorporar marcos de medición y evaluación que capten su carácter multidimensional —incluyendo aspectos como la

exclusión residencial—, dinámicos y acumulativos. Solo así será posible diseñar políticas públicas que respondan no solo a los síntomas, sino también a las causas profundas de las desigualdades que emergen.

ksnet /

04.

CLAVES PARA LA ACCIÓN PÚBLICA

Los retos estructurales analizados en el capítulo anterior no solo tensionan el contrato social que sostiene nuestro Estado del Bienestar, sino que también desafían su capacidad para proteger a la ciudadanía frente a nuevas formas de inseguridad y exclusión. En este contexto, los instrumentos tradicionales de inclusión social – en gran medida basados en el empleo - resultan, a menudo, insuficientes para prevenir la cronificación de desigualdades o responder con agilidad a nuevas vulnerabilidades. Además, alimenta la desafección ciudadana, erosiona la legitimidad institucional y abre espacios al crecimiento de discursos populistas y excluyentes, que capitalizan el malestar social para cuestionar las bases mismas del sistema democrático de protección social.

Para hacer frente a estos desafíos de forma eficaz, las políticas públicas necesitan no solo mayor ambición y coherencia, sino también herramientas más sólidas de diagnóstico, medición y evaluación. Conocer bien la naturaleza cambiante de los fenómenos que se quieren combatir —la pobreza laboral, la exclusión residencial, la precariedad energética, la desprotección en cuidados, entre otros— es una condición imprescindible para diseñar políticas más justas, adaptadas y sostenibles. Medir mejor es, por tanto, un primer paso para actuar mejor.

Pero medir no es suficiente. Hay que abordar también cómo evaluar el impacto real de las políticas públicas, identificar qué funciona, en qué condiciones y para quién. Evaluar no es un ejercicio técnico neutral: es un acto que permite aprender de la experiencia, corregir rumbos, hacer visibles los efectos deseados y también los no previstos, y, en última instancia, construir una institucionalidad más transparente, eficaz y responsable.

A partir del recorrido por las herramientas actuales de medición y evaluación —y sus límites—, se ofrecen aquí una serie de principios, aprendizajes y propuestas orientadas a reforzar la acción pública desde una lógica transformadora, no únicamente reparadora. Se trata de avanzar hacia un nuevo marco de intervención que articule mejor las políticas de inclusión y empleo con los grandes retos de nuestro tiempo, que reconozca las trayectorias vitales diversas, y que refuerce el papel del Estado como garante efectivo de derechos.

EL VALOR DE MEDIR PARA TRANSFORMAR

En un contexto atravesado por transformaciones estructurales, medir la pobreza y la exclusión social y laboral se convierte en una herramienta clave para sostener un sistema de protección social eficaz, justo y legítimo. No se trata únicamente de conocer la magnitud de los problemas, sino de comprender cómo se distribuyen, a quién afectan y por qué persisten. La medición, cuando está bien diseñada, permite orientar la acción pública hacia donde más se necesita, establecer prioridades, asignar recursos con mayor equidad y evaluar si las políticas logran transformar efectivamente las condiciones de vida de las personas.

Pero para cumplir esa función estratégica, la medición debe estar alineada con una concepción amplia y dinámica de la exclusión social. No basta con indicadores que capturen los ingresos o la situación laboral en un momento dado. Es necesario incorporar dimensiones como la vivienda, la salud, la participación o el acceso a derechos, así como trayectorias y factores de riesgo acumulativo. Medir requiere traducir conceptos abstractos —vulnerabilidad, precariedad, inseguridad vital— en indicadores operativos y sensibles a los cambios sociales. Además, requiere combinar fuentes estadísticas con registros administrativos y metodologías cualitativas, para no invisibilizar experiencias y realidades que escapan a los instrumentos tradicionales.

La evolución en las formas de exclusión ha ido acompañada por una transformación —aún incompleta— en los modos de medirla. Aunque los enfoques basados en los ingresos siguen siendo dominantes por su simplicidad y comparabilidad, cada vez resulta más evidente que la pobreza no puede entenderse solo como una falta de ingresos, sino como una experiencia compleja que atraviesa múltiples dimensiones del bienestar.

Por ello, han ganado peso los enfoques multidimensionales, que incorporan factores como la educación, la salud, la vivienda, la participación o el acceso a servicios. Iniciativas como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), la batería de indicadores de exclusión social de FOESSA, o incluso el conjunto de datos recogidos por la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), reflejan esta ampliación del foco.[2] En los últimos años, ha ganado peso el uso de indicadores sintéticos y *dashboards*, que integran múltiples dimensiones en un único índice o bien presentan información estructurada en conjuntos

[2] En el Anexo se detallan las principales fuentes estadísticas empleadas en Euskadi, incluyendo la ECV, FOESSA y la EPDS, así como sus ventajas y limitaciones.

de indicadores. Ejemplos de ello son el Social Scoreboard de la Unión Europea[3], los indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales o los desarrollos del Marco Europeo de Calidad de Vida (Eurofound). En paralelo, el campo ha evolucionado hacia marcos dinámicos, que no captan únicamente una "foto fija", sino que buscan comprender trayectorias, acumulación de desventajas o persistencia de la pobreza en el tiempo (Cantó et al., 2008). También se ha extendido el enfoque de vulnerabilidad y riesgo de exclusión, que permite diseñar políticas más preventivas y adaptadas a perfiles específicos.

Ahora bien, medir también implica elegir qué se visibiliza y qué se deja fuera del marco. Una excesiva agregación estadística puede ocultar desigualdades internas o situaciones de extrema vulnerabilidad. Las medias tienden a invisibilizar a quienes quedan en los márgenes de los márgenes. Por eso, la capacidad de desagregar la información —por territorio, grupo social, género, edad o situación administrativa— es indispensable para no reforzar, desde el diagnóstico, las lógicas de exclusión que se pretende combatir.

Asimismo, es necesario encontrar un equilibrio entre comparabilidad y relevancia contextual. Indicadores armonizados a nivel estatal o europeo —como la tasa AROPE o los indicadores de Eurostat— permiten establecer referencias comunes, pero no siempre captan las particularidades institucionales, culturales o sociales de Euskadi. Adaptar las métricas al contexto local, sin perder su utilidad comparativa, es un paso necesario para que la medición sea útil a la acción institucional.

Cada uno de estos marcos responde a una determinada concepción de la inclusión. Lo relevante no es elegir uno único, sino avanzar hacia sistemas híbridos que combinen comparabilidad con pertinencia contextual, integren datos cuantitativos y cualitativos, y permitan vincular mejor la medición con las políticas públicas. En el caso vasco, esto significa disponer de métricas que reflejen tanto las características del territorio como las finalidades del sistema de inclusión y empleo.

LA IMPORTANCIA DE LA EVIDENCIA PARA EL DISEÑO Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfrentar retos complejos como la pobreza o la exclusión requiere algo más que voluntad política: exige políticas bien diseñadas, ajustadas a las realidades sociales y

[3] https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/

capaces de generar resultados tangibles. Para lograrlo, es imprescindible contar con evidencia rigurosa sobre qué funciona, en qué condiciones y para quién. La evaluación basada en evidencia no solo permite valorar el impacto de las intervenciones ya puestas en marcha, sino también fundamentar, desde el inicio, el diseño de nuevas políticas públicas.

La evidencia sobre qué funciona en políticas públicas ha ganado relevancia en las últimas décadas. Los "What Works Centres", impulsados por el gobierno del Reino Unido a principios de la década de 2010, fueron pioneros en este enfoque. Estos centros nacieron de la necesidad de tener un marco fiable que permitiera a los gobiernos y a los encargados de la formulación de políticas basarse en datos sólidos para evaluar y decidir sobre la implementación de programas y medidas. Así, se dedican a recopilar y analizar evidencia sobre políticas públicas en áreas como la educación, la salud, el empleo, la vivienda o el envejecimiento, entre otras. El objetivo es identificar qué intervenciones tienen el mayor impacto y, lo que es igual de importante, entender por qué lo tienen. Así, se busca no solo replicar lo que ha funcionado, sino también adaptar y mejorar las políticas a las necesidades específicas de cada contexto.

La creación de estos centros ha ido acompañada de la consolidación de los repositorios de evidencia, bases de datos que recogen estudios y análisis sobre las políticas públicas implementadas. Entre estos repositorios, destaca el trabajo de organizaciones como la OCDE, que mantiene una base de datos global (OECD PLACES Portal) sobre la eficacia de las políticas en diversos sectores. Este repositorio reúne estudios de diferentes países, permitiendo una comparación internacional y proporcionando una visión más completa de lo que funciona y por qué en contextos variados. Además, la OCDE también ha promovido el concepto de "políticas basadas en la evidencia", que tiene como objetivo mejorar la toma de decisiones mediante el uso de datos empíricos.

En el contexto europeo es importante el papel de Knowledge4Policy (K4P), la plataforma de la Comisión Europea para la formulación de políticas basadas en evidencia. Su objetivo es cerrar la brecha entre la ciencia y la política, reuniendo la evidencia científica de investigadores de toda Europa y facilitándola a los responsables políticos del continente.

En España, también se han desarrollado iniciativas relevantes para la recopilación y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia, con el fin de garantizar la eficacia de las intervenciones en diversas áreas, incluida la lucha contra la pobreza. Una de las

principales instituciones en este ámbito es la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), que desempeña un papel clave en la evaluación del gasto público y la efectividad de las políticas públicas en España. Su Observatorio de Hallazgos y Propuestas ofrece un análisis riguroso sobre la implementación y resultados de las políticas, destacando tanto las buenas prácticas como las áreas de mejora.

En el ámbito científico, el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) también ha impulsado iniciativas para acercar la ciencia a la política. A través de su plataforma Science4Policy, el CSIC trabaja para integrar la evidencia científica en la toma de decisiones políticas. Esta plataforma ofrece una serie de informes y estudios sobre desafíos sociales y medioambientales, proporcionándole a los responsables políticos las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas basadas en datos rigurosos y actuales.

Finalmente, en Cataluña, Ivàlua, el órgano público de evaluación en Cataluña y, por lo tanto, un organismo equivalente a Besaldi, ha impulsado la iniciativa "Què funciona?", algo parecido a lo que realizan los What Works Centres en Reino Unido, consistente en una serie de informes que recogen la evidencia sobre las políticas que han demostrado ser efectivas en resolver problemas sociales, como la pobreza y la exclusión social, entre otros. Estos informes permiten a los responsables políticos identificar intervenciones exitosas y adaptarlas a otros contextos, proporcionando una base sólida para mejorar la formulación y ejecución de políticas públicas en Cataluña.

En cualquier caso, es importante destacar que la recopilación de evidencia no es solo útil en el momento de evaluar políticas ya implementadas, sino que también es un paso previo indispensable antes de la implementación de cualquier nueva intervención. La evidencia permite conocer qué enfoques han demostrado ser eficaces en circunstancias similares, minimizando el riesgo de adoptar políticas que no generen los resultados esperados. En este sentido, la recopilación de datos previos es una herramienta poderosa para asegurar que las políticas sean adecuadas y eficaces desde el principio.

APRENDIZAJES DESDE LA EVALUACIÓN: DEL PASADO A LO POSIBLE

La respuesta institucional para fomentar la inclusión y el empleo ha consistido, en los últimos años, en políticas de gran alcance como grandes respuestas estructurales a los problemas estructurales del sistema. En este contexto, la evaluación de impacto y el

aprendizaje acumulado resultan clave para entender qué ha funcionado, con qué límites y en qué condiciones. Los retos estructurales descritos en este informe atraviesan todos los ámbitos de la vida social —el empleo, la vivienda, la energía, los cuidados—, y requieren respuestas flexibles, basadas en la evidencia y capaces de adaptarse a contextos cambiantes.

Una de las políticas más relevantes de los últimos años ha sido la Reforma Laboral de 2021. Con el objetivo de reducir la temporalidad que afecta al mercado laboral español y, por extensión, al vasco, en 2021 se aprobó una ambiciosa reforma laboral que introdujo cambios sustantivos en el marco de contratación. Entre sus medidas más relevantes destacan la eliminación del contrato por obra y servicio, el refuerzo de la causalidad para justificar contratos temporales y la promoción de la contratación indefinida, potenciando la figura del contrato fijo discontinuo. La reforma optó por restringir drásticamente el uso de contratos temporales, apostando en cambio por ampliar el uso de formas contractuales indefinidas como el fijo discontinuo.

Con el fin de evaluar de manera sistemática su impacto, el Ministerio de Trabajo ha constituido una comisión de expertos que deberá emitir un informe completo a partir de enero de 2026. No obstante, ya se dispone de algunas evaluaciones preliminares que permiten identificar ciertos efectos inmediatos. Según un estudio de Conde-Ruiz, et al. (2023), la reforma ha sido eficaz para reducir la temporalidad "contractual", acercando los niveles de temporalidad a la media europea. Sin embargo, esta reducción no se ha traducido de forma clara en mejoras en la estabilidad efectiva del empleo: los patrones diarios de creación y destrucción de contratos muestran dinámicas muy similares a las anteriores, con una duración media de los contratos indefinidos ordinarios que tiende a disminuir. En la misma línea, Martínez y Victoria (2022) encuentra un impacto positivo en la contratación indefinida, sugiriendo que la reforma ha modificado las expectativas de las empresas, impulsando nuevas formas de empleo más estables. No obstante, advierten de que buena parte del empleo temporal generado antes de la entrada en vigor de la reforma seguía vigente durante su análisis, por lo que sus efectos estructurales a medio y largo plazo requerirán una observación más prolongada y detallada. En conjunto, estas evaluaciones iniciales apuntan a la necesidad de incorporar nuevas métricas para captar mejor la precariedad laboral, más allá del tipo de contrato, y de observar con atención la consolidación de las trayectorias laborales asociadas a las nuevas modalidades contractuales.

Otra de las intervenciones recientes de calado en el mercado laboral español ha sido el notable aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que ha pasado de 734 euros en 2018 a 1.184 en la actualidad, siendo el incremento en 2019, el primer año de subida después de años congelado, de 22,3 %. Esta medida, adoptada con el objetivo de mejorar los ingresos laborales más bajos y reducir la desigualdad salarial, ha sido objeto de análisis rigurosos por parte de diversas instituciones.

La medida contribuyó a mejorar los ingresos de las personas trabajadoras con sueldos más bajos y ayudó a reducir la desigualdad salarial, especialmente entre mujeres, población extranjera y jóvenes (ISEAK, 2021). También se observó una ligera mejora en la participación de estos colectivos en el conjunto de las rentas laborales, lo que refuerza el papel del SMI como herramienta redistributiva. Sin embargo, los estudios muestran que estas mejoras vinieron acompañadas de ciertos efectos adversos: el empleo creció menos entre quienes tenían salarios más bajos, y en las pequeñas empresas se intensificó la rotación de personal y se redujo la estabilidad del empleo, con más contratos temporales o a tiempo parcial (Casanova et al., 2025; Barceló et al., 2021). Algunos análisis apuntan incluso a un mayor riesgo de pérdida de empleo en determinados perfiles, sobre todo entre personas mayores y con salarios muy por debajo del nuevo umbral (Fernández-Baldor, 2021). El conjunto de estudios coincide en que los efectos del salario mínimo no son uniformes ni inmediatos, y que se necesita una evaluación continua, basada en datos desagregados, para entender bien su impacto y orientar mejor las decisiones de política salarial.

Más allá de las reformas orientadas a corregir disfunciones estructurales del mercado de trabajo —como la elevada temporalidad o los bajos salarios—, los últimos años han sido también escenario de políticas de gran generadas a raíz de situaciones extraordinarias. En particular, la pandemia de la COVID-19 marcó un punto de inflexión en la manera de responder a las crisis desde las instituciones públicas. A diferencia de lo ocurrido en 2008, donde la salida de la crisis se apoyó en medidas de ajuste y contención del gasto social, la respuesta de 2020 se articuló en clave de protección social, apuntalando el Estado del Bienestar frente a un shock abrupto y generalizado. En ese marco, se activaron dispositivos extraordinarios como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), que permitieron sostener millones de empleos durante los meses más duros de la pandemia sin recurrir al despido masivo.

La generalización de los ERTE durante la COVID-19 contribuyó a estabilizar el empleo en los sectores más golpeados, evitando un aumento abrupto del paro y permitiendo una

reactivación más rápida una vez levantadas las restricciones (Díaz et al., 2025). Sin embargo, la evidencia también sugiere ciertas limitaciones. Bajo su diseño actual, los ERTE pueden desincentivar el "acaparamiento de trabajo" (*labor hoarding*) por parte de las empresas en contextos normales, y dificultar la reasignación de trabajadores a otros sectores cuando la crisis es corta. Además, como han mostrado Carrasco, Hernanz y Jimeno (2024), los trabajadores que estuvieron más expuestos a los ERTE han experimentado incrementos salariales muy modestos en los años posteriores, posiblemente porque estos esquemas también preservaron empleos con baja productividad o con escaso potencial de mejora. Pese a ello, el balance general de la medida ha sido positivo desde la óptica de la protección social, y su implementación ha abierto la puerta a modelos de flexibilidad interna más estables y equitativos.

En esta misma lógica de consolidación del Estado del Bienestar frente a nuevos riesgos, la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha supuesto un avance significativo en la construcción de un sistema más universalizado de garantía de ingresos. Esta medida, concebida como una herramienta estructural para combatir la pobreza severa, ha representado un cambio de paradigma al reconocer el derecho a una renta mínima en clave de ciudadanía social. Su implementación, no obstante, ha estado marcada por importantes desafíos: limitaciones de cobertura, obstáculos administrativos y una compleja articulación con los sistemas autonómicos preexistentes (Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, 2022). Si bien en sus primeros compases el IMV no logró desplegar plenamente el impacto esperado, a los dos años y medio de su puesta en marcha se observan efectos positivos en términos de protección frente a las crisis económicas derivadas tanto de la pandemia como del contexto inflacionario (Bilbao, 2023; Save the Children, 2024).

En paralelo, el despliegue del IMV ha estado acompañado por la creación del Laboratorio de Políticas de Inclusión, una iniciativa pionera que ha permitido ensayar 34 proyectos piloto en colaboración con comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones del tercer sector. Estos proyectos —basados en metodologías experimentales tipo ensayo aleatorizado (RCT, por sus siglas en inglés)— han alcanzado al 4,1% de la población en situación de pobreza severa en el Estado. Su foco ha sido diverso abarcando ámbitos como el del empleo y el emprendimiento, el acompañamiento social y el acceso a prestaciones, la educación, los itinerarios integrales personalizados, la digitalización o la vivienda.

Los resultados obtenidos refuerzan la idea de que los enfoques personalizados e intensivos son más eficaces que las intervenciones estandarizadas. Las acciones que han incorporado acompañamiento psicoemocional o han facilitado redes de apoyo entre personas participantes han mostrado impactos positivos no solo en términos de bienestar emocional, sino también en otras dimensiones clave de inclusión. En el ámbito educativo, las tutorías, el refuerzo escolar o el fomento del emprendimiento han tenido efectos favorables en el rendimiento académico. Por su parte, la provisión de dispositivos tecnológicos y la formación en competencias digitales han demostrado su utilidad para reducir la brecha digital, ampliando las oportunidades de participación social y laboral de los colectivos más vulnerables.

Cabe señalar que el IMV no parte de cero: su despliegue a nivel estatal representa una extensión de esquemas de garantía de ingresos ya existentes en comunidades como Euskadi. En este territorio, la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) constituye desde hace décadas un pilar central de la política de inclusión, con una trayectoria reconocida tanto por su cobertura como por su impacto redistributivo. La evaluación hecha por De la Rica y Gorjón (2019) concluye que la RGI no solo cumple con su objetivo de limitar el alcance de la pobreza extrema y la exclusión social, sino que tampoco parece generar efectos desincentivadores sobre la incorporación al empleo. Muy al contrario, la participación en itinerarios de activación —especialmente en acciones formativas— duplica las probabilidades de salida hacia el mercado laboral. Las reformas más recientes, así como el traspaso competencial del IMV, refuerzan su papel estratégico dentro del ecosistema de protección social vasco, aunque también reabren debates sobre la accesibilidad administrativa, la adecuación de los importes, la adaptación a nuevos perfiles de vulnerabilidad y la necesaria articulación con políticas activas de inclusión.

Más allá de las políticas directamente vinculadas al mercado laboral o a la inclusión social, el fortalecimiento del Estado del Bienestar en España ha requerido y requiere de intervenciones en ámbitos estructurales como la vivienda, los cuidados o la sostenibilidad ambiental. Estas dimensiones, aunque tradicionalmente tratadas de forma sectorial, se han convertido en vectores clave para garantizar la equidad intergeneracional y territorial frente a los desafíos demográficos y económicos actuales.

En materia de vivienda, la aprobación de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda marcó un hito al establecer un marco estatal para regular los precios del alquiler en zonas tensionadas, incentivar el alquiler asequible y penalizar la desocupación prolongada de viviendas. No obstante, su implementación ha sido desigual: mientras

algunas comunidades autónomas han declarado zonas tensionadas y aplicando límites al alquiler, otras han optado por no intervenir, generando disparidades en el acceso a la vivienda asequible. Además, la proliferación de alquileres turísticos y de temporada ha reducido la oferta de alquiler residencial, exacerbando la presión sobre los precios y dificultando el acceso a la vivienda para los colectivos más vulnerables. Una de las comunidades que ha aplicado estas medidas, con una ley propia incluso anterior a la estatal es Cataluña. Existen diversas evaluaciones sobre los efectos de estos controles a los precios del alquiler en Cataluña. Los estudios de Jofre-Monseny et al. (2023) y Monras y Montalvo (2022) concluyen que la medida logró reducir los precios de los alquileres regulados sin que ello implicara una caída en el número de contratos firmados. Es decir, no se observó un impacto negativo sobre el volumen de transacciones en el mercado regulado.

Un hallazgo especialmente significativo es que, a diferencia de otros contextos donde se aplican controles de alquiler, en Cataluña no se detectó un aumento paralelo de los precios en los segmentos no regulados. Esto se atribuye a que la regulación abarcó un conjunto amplio de municipios, lo que dificultó una sustitución sencilla hacia zonas no cubiertas por la medida. Sin embargo, se señala que esta situación podría no repetirse en implementaciones futuras. En particular, la nueva regulación introducida en marzo de 2024 podría enfrentar una mayor segmentación del mercado debido al uso creciente de contratos de temporada, que quedan fuera de la normativa de control de precios y pueden erosionar la efectividad de la medida. Por último, los análisis de bienestar muestran que los principales beneficiarios del control de precios han sido los inquilinos ya establecidos, especialmente aquellos que habitan viviendas de calidad superior a la media. Esto sugiere que, aunque la medida tiene un efecto redistributivo favorable en términos de acceso, sus beneficios tienden a concentrarse entre quienes ya están dentro del mercado regulado.

En el ámbito de los cuidados, España ha avanzado hacia un modelo más centrado en la comunidad y la autonomía personal. La Estrategia estatal de desinstitucionalización (2024–2030), enmarcada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, promueve la transición desde modelos residenciales hacia apoyos personalizados en entornos comunitarios. Esta estrategia se dirige a personas mayores, con discapacidad, en situación de sinhogarismo y a la infancia tutelada, y busca garantizar una vida digna y autónoma en la comunidad (ver Anexo II para el detalle de la evaluación de uno de los

programas piloto de fomento de la desinstitucionalización impulsados en el marco de esta estrategia).

En cuanto a la sostenibilidad ambiental, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) han impulsado iniciativas clave como la digitalización del ciclo del agua y la economía circular. Estas acciones no solo buscan mitigar el cambio climático y promover una transición ecológica justa, sino que también pretenden generar empleo y fomentar la innovación en sectores estratégicos, contribuyendo así a una economía más resiliente y sostenible. En la actualidad se encuentran en fase de evaluación y habrá que esperar a conocer sus impactos para valorar si son o no una medida útil para hacer frente a los retos futuros en materia de sostenibilidad.

Estas experiencias, junto a otras recogidas en el Anexo II: Buenas Prácticas de este informe (de nuestro país y de otros países), permiten construir una base sólida para orientar las futuras políticas de inclusión y empleo. No se trata de replicar mecánicamente lo que ha funcionado en otros contextos o situaciones, sino de adaptar las mejores prácticas a la realidad institucional, social y territorial vasca. Una evaluación útil no solo mide resultados: identifica cuellos de botella, visibiliza efectos no previstos y ayuda a corregir el rumbo. Por eso, más allá de herramientas técnicas, avanzar hacia una política pública basada en el aprendizaje es una apuesta por una institucionalidad más justa, inteligente y transformadora.

POR UNA INCLUSIÓN REAL: EMPLEO, DERECHOS Y PROTECCIÓN EN UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Los retos actuales apelan al contrato social que ha sustentado nuestro Estado del Bienestar. No se trata únicamente de ajustar políticas puntuales: es imprescindible garantizar la capacidad del sistema para mantener la seguridad vital, la equidad estructural y la pertenencia social en un contexto de transformación constante. En ausencia de respuestas eficaces, el riesgo no es solo técnico o administrativo, sino también político y democrático.

La sensación de desprotección, la falta de horizontes vitales y la percepción de arbitrariedad en el acceso a los derechos alimentan una creciente desconfianza institucional. En este terreno fértil, los discursos autoritarios y excluyentes encuentran espacio para crecer. Lo hemos visto en otras regiones europeas y empieza a hacerse

visible también aquí: cuando el sistema no protege, los relatos de odio ofrecen certezas simples ante realidades complejas.

Frente a esta deriva, Euskadi parte de fortalezas institucionales relevantes. Cuenta con un sistema consolidado de garantía de ingresos —la Renta de Garantía de Ingresos (RGI)— que ha sido una pieza central de su modelo de inclusión durante las últimas décadas. Dispone, además, de competencias propias en empleo y políticas sociales, lo que le ha permitido desarrollar un marco normativo específico adaptado a su realidad. La Ley 14/2022, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y la Ley 15/2023, de Empleo, constituyen hitos recientes en este proceso: ambas normativas apuestan por una lógica de derechos, activación inclusiva e itinerarios personalizados, y buscan reforzar la articulación entre inclusión social y laboral.

La entrada en vigor de estas leyes, junto con el traspaso de la gestión del Ingreso Mínimo Vital (IMV), abre una ventana de oportunidad para consolidar un sistema más integrado, eficiente y sensible a los nuevos perfiles en situación de vulnerabilidad. No obstante, persisten debilidades estructurales: la dualización del mercado de trabajo, la infrautilización de los datos administrativos, la desconexión entre fiscalidad y protección social, o las barreras para adaptar los dispositivos existentes a contextos cambiantes. Afrontar estos retos implica no solo mejorar las herramientas técnicas, sino también avanzar hacia un ecosistema evaluador que combine ambición política, legitimidad social y orientación transformadora.

Desde esta perspectiva, y en coherencia con el diagnóstico desarrollado a lo largo del informe, se identifican a continuación algunas orientaciones clave para reforzar el sistema vasco de inclusión y empleo. Estas recomendaciones no deben entenderse como una lista cerrada de propuestas técnicas, sino como principios estratégicos que invitan a repensar la acción pública desde una lógica más preventiva, estructural y evaluadora. Todas ellas parten de una premisa compartida: en un contexto de transformaciones profundas y desigualdades persistentes, sostener la cohesión social exige políticas más ambiciosas, más integradas y más conectadas con la realidad de las personas.

1. **Reforzar el papel del empleo como vector de inclusión, más allá de la ocupación formal** → El empleo sigue siendo un eje central de integración social, pero su capacidad para garantizar seguridad vital y reconocimiento está en declive. El

sistema de inclusión debe adaptarse a esta nueva realidad, superando una visión exclusivamente ocupacional. Para ello, recomendamos:

- Ampliar la protección laboral y social, reconociendo también a aquellas personas que se encuentran en el empleo informal, los trabajos de cuidado no remunerados, las trayectorias discontinuas o las formas emergentes de empleo digital y por plataformas.
- Articular mejor las políticas activas de empleo con los itinerarios de inclusión, garantizando que la activación no se traduzca en obligaciones ineficaces, sino en acompañamientos útiles, flexibles y ajustados a perfiles diversos. Las políticas activas de empleo deben anticiparse a los cambios productivos y deben acompañar a las personas en los procesos de reconversión.
- Fortalecer la dimensión comunitaria y relacional del trabajo, impulsando iniciativas de economía social, empleo con apoyo o experiencias laborales en sectores de proximidad.
- Desarrollar mecanismos de evaluación continua sobre la efectividad de las políticas de inserción laboral para colectivos en situación o riesgo de exclusión, que permitan ajustar las estrategias en función de los resultados.

2. **Consolidar un sistema de garantía de ingresos más universal, accesible y adaptado a la diversidad:** La garantía de ingresos es un pilar básico frente a la inseguridad vital. Euskadi cuenta con un sistema consolidado —la RGI— y con competencias para innovar tras el traspaso del IMV. Para aprovechar esta oportunidad, proponemos:
   - Avanzar hacia un modelo más universalista y menos estigmatizante, donde el acceso no dependa tanto de la activación laboral ni esté condicionado por itinerarios rígidos.
   - Simplificar los procedimientos administrativos y mejorar la accesibilidad, especialmente para colectivos con mayores barreras (personas migrantes, jóvenes extutelados, hogares sin vínculos digitales...).

- Actualizar los umbrales de suficiencia y adecuación de las prestaciones, de forma que protejan realmente frente al riesgo de pobreza en el contexto actual de precios y costes de vida.
- Fortalecer la articulación entre el sistema de garantía de ingresos y otras políticas sociales clave, como la vivienda, los cuidados o la salud mental.
- Evaluar el impacto redistributivo de los cambios normativos recientes, prestando atención a efectos no previstos y posibles desigualdades territoriales en la cobertura efectiva.

3. **Reforzar el vínculo entre fiscalidad y protección social para una mayor legitimidad democrática:** El sostenimiento de un sistema de inclusión sólido requiere no solo de políticas eficaces, sino de un marco fiscal que garantice su viabilidad y cuente con legitimidad social. Para ello, recomendamos:
    - Fortalecer la pedagogía fiscal y la transparencia institucional, explicando con claridad cómo se redistribuyen los recursos y qué retornos sociales generan las políticas públicas.
    - Impulsar una fiscalidad más progresiva y conectada con los derechos sociales, que permita redistribuir riqueza de forma más justa y reduzca la percepción de arbitrariedad o agravio comparativo.
    - Explorar fórmulas de mayor integración entre fiscalidad y garantía de ingresos, como el desarrollo de mecanismos automáticos de compensación fiscal (por ejemplo, impuestos negativos sobre la renta) o la configuración legal de la renta garantizada como un derecho fiscal efectivo, más visible, universal y menos estigmatizante.
    - Valorar el establecimiento de la obligatoriedad universal de presentar declaración fiscal, con independencia del nivel de ingresos, como base para el reconocimiento automatizado de derechos y la mejora del diseño y evaluación de las políticas redistributivas.
    - Medir y evaluar el impacto redistributivo de la fiscalidad en combinación con el gasto social, a través de herramientas de simulación fiscal, microdatos y explotación sistemática de registros administrativos.

4. **Situar la vivienda en el centro de las políticas de inclusión:** El acceso a una vivienda digna y asequible se ha consolidado como una de las principales fuentes de precariedad vital y exclusión social. Euskadi ha avanzado en la articulación entre inclusión e intervención residencial, incorporando complementos de vivienda dentro de la RGI y desarrollando dispositivos de atención a la emergencia habitacional. Sin embargo, el alcance de estas medidas sigue siendo limitado ante la magnitud del problema. Para reforzar el vínculo entre políticas de ingresos, empleo y vivienda, es necesario:
    - Reconocer la vivienda como un derecho básico y un determinante clave de inclusión social, no solo como un bien de consumo o un recurso de emergencia.
    - Profundizar la articulación entre los sistemas de garantía de ingresos y las políticas residenciales, con mecanismos más flexibles y adecuados a los costes reales de acceso a la vivienda.
    - Integrar ayudas, provisión pública y regulación del mercado en una estrategia coordinada, capaz de responder a los déficits estructurales del sistema residencial, especialmente en los entornos más tensionados.
    - Evitar dinámicas de segregación territorial y estigmatización, promoviendo un enfoque comunitario y de equidad territorial que contemple la diversidad de contextos y necesidades locales.
    - Evaluar el impacto de las políticas de vivienda sobre el bienestar, la integración social y la trayectoria de los hogares, incorporando indicadores específicos en los marcos de seguimiento y evaluación.
5. **Reforzar la articulación institucional y la gobernanza multinivel:** Los procesos de inclusión social y laboral dependen de múltiples actores, niveles de gobierno y esferas de intervención. En un sistema como el vasco, con competencias propias en inclusión, empleo y servicios sociales, resulta imprescindible consolidar mecanismos de gobernanza que favorezcan la coordinación entre administraciones, promuevan la coherencia entre políticas y garanticen una respuesta integral.

   Aunque la reciente legislación vasca refuerza la lógica de itinerarios personalizados y la colaboración interinstitucional, persisten cuellos de botella derivados de la fragmentación competencial, las diferencias en los niveles de

despliegue territorial y las dificultades para compartir datos e información útil para la acción.

Para avanzar hacia una gobernanza más efectiva y orientada a resultados, es necesario:

- Consolidar espacios estables de coordinación y planificación conjunta entre empleo, inclusión, servicios sociales y vivienda, con presencia de los tres niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones y entidades locales).
- Impulsar marcos comunes de referencia e indicadores compartidos, que faciliten la comparabilidad, el seguimiento y la evaluación conjunta de resultados.
- Desarrollar sistemas interoperables de información y gestión, que permitan compartir datos de forma segura, eficiente y respetuosa con los derechos de las personas. La fragmentación de los sistemas de información entre distintas áreas —empleo, inclusión, vivienda, salud, educación, cuidados— limita la capacidad de diagnóstico, seguimiento y evaluación de las políticas. Avanzar hacia ecosistemas de datos integrados permitiría, por ejemplo, detectar perfiles de alta vulnerabilidad de forma temprana, reducir cargas administrativas innecesarias o realizar evaluaciones más completas del impacto real de las intervenciones. Para ello, es clave garantizar la interoperabilidad técnica entre registros, construir marcos institucionales de colaboración, y fortalecer la cultura del dato en la administración pública, siempre bajo principios de ética, transparencia y protección de la privacidad.
- Dotar a los niveles locales de más capacidad operativa y apoyo técnico, para que puedan implementar políticas adaptadas a la diversidad territorial con mayor autonomía y eficacia.
- Incluir la participación de agentes sociales, entidades del tercer sector y personas usuarias en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación, fortaleciendo una gobernanza más democrática y centrada en las personas.

6. **Institucionalizar la evaluación como herramienta estratégica para el aprendizaje y la transformación:** Avanzar hacia un ecosistema evaluador

robusto que no se limite a medir resultados ex post, sino que forme parte del ciclo completo de las políticas públicas —desde el diseño hasta la implementación y la revisión—. Esto implica dotar a los programas de inclusión y empleo de marcos evaluativos claros, indicadores pertinentes y mecanismos de seguimiento permanentes, así como fortalecer las capacidades institucionales para interpretar resultados y ajustar intervenciones. Una evaluación útil no solo rinde cuentas: permite aprender, innovar y transformar. En este sentido, iniciativas como BESALDI pueden desempeñar un papel central, articulando evidencia, actores y decisiones en torno a una lógica de mejora continua y justicia social.

La experiencia reciente de Euskadi ofrece aprendizajes significativos sobre la capacidad del sistema para adaptarse a nuevas realidades sociales. Se han producido avances destacables en la integración de servicios, la simplificación administrativa y el refuerzo de los itinerarios personalizados. Sin embargo, estos progresos deben consolidarse en una apuesta más decidida por una gobernanza pública sustentada en evidencia, datos y evaluación rigurosa. Sin esa capacidad evaluadora, las políticas corren el riesgo de limitarse a reproducir esquemas heredados en lugar de transformar estructuras desiguales (OCDE, 2023).

El horizonte que se dibuja es tan político como técnico: exige decidir qué papel debe jugar el empleo en la inclusión, cómo garantizar la redistribución de la riqueza en contextos de creciente complejidad y qué derechos deben blindarse para sostener la cohesión social. Las crisis recientes han demostrado que las políticas públicas pueden marcar una diferencia sustantiva, pero solo si se diseñan desde una ambición transformadora, sensible a las desigualdades y orientada al largo plazo.

Reforzar esta ambición requiere evaluar no solo para rendir cuentas, sino para aprender, corregir y construir colectivamente un sistema más justo. Esa es la oportunidad —y también la responsabilidad— que se abre para Euskadi.

REFERENCIAS

Alkire, S., & Foster, J. (2011). Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. The Journal of Economic Inequality, 9(2), 289–314.

Atkinson, A. B., & Hills, J. (1998). Exclusion, employment and opportunity. LSE STICERD Research Paper No. CASE004. https://ssrn.com/abstract=1158895.

Ayala Cañón, L., coord. (2022). Desigualdad y pacto social. Fundación "la Caixa". https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/242020/306693/Desigualdad_resumens_CA_Juliol2022.pdf

Barceló, C., Izquierdo, M., Lacuesta, A., Puente, S., Regil, A., & Villanueva, E. (2021). *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España* (Documentos ocasionales N.º 2113). Banco de España.

Bilbao-Goyoaga, E. (2023). *Perceptions matter: Quasi-experimental evidence on the effects of Spain's new minimum income on households' financial wellbeing* (Working Paper, July 2023). Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. G. Richardson (Ed.), Handbook of theory and research for the sociology of education (pp. 241–258). Greenwood Press.

Brenner, N., & Schmid, C. (2015) Towards a new epistemology of the urban?, City, 19:2-3, 151-182, DOI: 10.1080/13604813.2015.1014712

Burgess, S., Greaves, E., Vignoles, A., & Wilson, D. (2015). What parents want: School preferences and school choice. The Economic Journal, 125(1262), 1262–1289. https://doi.org/10.1111/ecoj.12153.

Calvo-Sotomayor, Í. y Atutxa, E. (2024). *Una nueva demografía laboral: gestión de la edad y transmisión empresarial*. Ekonomiaz, Nº 105, 1º semestre de 2024, pp. 91–115.

Cantó, O., González, L., Adán, R., Ayala, L., Fernández, M., Martínez, Á., Romaguera, M., Sánchez, M., Vall, J., & Victoria, C. (2021). El coste de la pobreza infantil en España. Comisionado para la Pobreza Infantil.

Casanova, J., Catalán, D., Felgueroso, F., & Jansen, M. (2025). *Firm-Level Employment Dynamics and Minimum Wages: Evidence from Spain*. Estudios sobre la Economía Española, 2025/10. FEDEA, mayo 2025.

Collins, B. (2020). Defining the employee in the gig economy: Untangling the web of contract. En Conflict and Shifting Boundaries in the Gig Economy: An Interdisciplinary Analysis. Emerald Publishing. https://doi.org/10.1108/978-1-83867-603-220201003

Conde-Ruiz, J. I., García, M., Puch, L. A., & Ruiz, J. (2023). *Reforming Dual Labor Markets: "Empirical" or "Contractual" Temporary Rates?* Estudios sobre la Economía Española, 2023/36. FEDEA, diciembre 2023.

Cornadó, C., García-Almirall, P., Vima, S., Vila Busqued, G., & Uzqueda, A. (2017). Methodology for the detection of residential vulnerable areas – the case of Barcelona. IOP Conference Series: Materials Science and Engineering, 245(3), 032014. https://doi.org/10.1088/1757-899X/245/3/032014

Davis, A. J., Cohen, E., & Nettle, D. (2025). Associations amongst poverty, loneliness, and a defensive symptom cluster characterised by pain, fatigue, and low mood. Public Health, 242, 272–277. https://doi.org/10.1016/j.puhe.2025.02.037

De La Rica, S., Gorjón, L. Assessing the impact of a minimum income scheme: the Basque Country case. *SERIEs* 10, 251–280 (2019). https://doi.org/10.1007/s13209-019-00203-2

Delclos, C. (2023). The burden of the border: Precarious citizenship experiences in the wake of the Spanish housing crash. European Urban and Regional Studies, 30(3), 248–260. https://doi.org/10.1177/09697764221136092

Díaz, A., Dolado, J. J., Jáñez, Á., & Wellschmied, F. (2025). Labor reallocation effects of furlough schemes: Evidence from two recessions in Spain. *European Economic Review, 171*, 104894. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2024.104894

Fernández-Baldor Laporta, P. (2022). *The Short-Term Impact of the Minimum Wage on Employment: Evidence from Spain*. Serie Documentos de Trabajo 10/2022, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá.

Ferragina, E., Tomlinson, M., & Walker, R. (2017). Poverty and participation in twenty-first century multicultural Britain. Social Policy and Society, 16(4), 535–559. https://doi.org/10.1017/S1474746416000440

García-Gil, A. (2024). Pobreza laboral: Cuando trabajar no es suficiente para llegar a fin de mes. Oxfam Intermón.

Gortazar, L. (2020). Segregación escolar y ciudades: ¿matrimonio inseparable? Panorama Social, 32, 127–141.

Gil, J., Palomera, J. (2024). Estrategias legislativas contrahegemónicas frente al capitalismo rentista. Viento Sur.

Gorjón, L., & de la Rica, S. (2024). Trabajo a tiempo parcial: Precariedad laboral y brechas de género. ISEAK.

Gorjón, L., & Romero, G. (2023). Diagnóstico de la pobreza laboral en España. ISEAK & Oxfam Intermón.

Gorjón, L., Martínez de Lafuente, D., & Romero, G. (2023). *Employment effects of the minimum wage: Evidence from the Spanish 2019 reform*. SERIEs – Journal of the Spanish Economic Association**,** https://doi.org/10.1007/s13209-023-00291-1

Hidalgo Pérez, M. A. (2022). La baixa intensitat laboral i els orígens de la desigualtat. En Desigualtat i pacte social (pp. 42–58). Fundació "la Caixa". ISBN: 978-84-9900-311-5.

IDRA (Institut de Recerca Urbana de Barcelona). (2024). Vivir de alquiler: Inseguridad garantizada por ley. https://idrabcn.com/es/publicacion/alquiler-inseguridad/

Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. i Segú, M. (2023). Effectiveness and supply effects of highcoverage rent control policies. Regional Science and Urban Economics, 101, 103916.

Lanau, A., & Lozano, M. (2024). Pobres con empleo: un análisis de transiciones de pobreza laboral en España. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 186, 83-102. doi: 10.5477/cis/reis.186.83-102.

Lenoir, R. (1974). Les exclus: un français sur dix.

Macdonald, S. J., Nixon, J., & Deacon, L. (2018). Loneliness in the city: Examining socio-economics, loneliness and poor health in the North East of England. Public Health, 165, 88–94. https://doi.org/10.1016/j.puhe.2018.09.003

Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. The Lancet, 365(9464), 1099-1104. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)71146-6.

Martínez, A. y Victoria, C. (2022). ¿Está reduciendo la temporalidad la reforma laboral de 2021? Una primera evaluación. EsadeEcPol Insight #35 Abril 2022.

Misturelli, F., & Heffernan, C. (2011). The shape of change: A memetic analysis of the definitions of poverty from the 1970s to the 2000s. Journal of International Development, 24(S1), S3-S18. https://doi.org/10.1002/jid.1770.

Monràs, J. i Garcia Montalvo, J. (2022). The Effect of Second Generation Rent Controls: new Evidence from Catalonia. Universitat Pompeu Fabra Economics Working Papers, 1836.

Piketty, T. (2014). Capital in the twenty-first century. The Belknap Press of Harvard University Press.

OECD. (2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eag-2018-en.

OECD. (2019). Health for everyone?: Social inequalities in health and health systems. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/3c8385d0-en.

OECD. (2021). Health at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en.

OECD. (2023). Boosting Social Inclusion in Spain: Improving Pathways and Co-ordination of Services. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/56b604a0-en.

OECD (2023), Health for Everyone?: Social Inequalities in Health and Health Systems, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/56b604a0-en.

OECD/European Commission (2020), Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en.

OECD/European Union. (2016). Health at a Glance: Europe 2016: State of Health in the EU Cycle. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264265592-en

Orozco-Martínez, C., Bayona-i-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. (2024). Vivienda e inmigración: El subarriendo y la vivienda compartida a través de los hogares sin núcleo. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 56(221), 817–836. https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.221.5

Ozerin Etxebarria, L., & Unzurrunzaga Estefanía, A. (2024). *Panorámica sobre la evolución reciente del mercado de trabajo en Euskadi*. Ekonomiaz, nº 105, 1º semestre de 2024, pp. 27-67.

Puga, D. (2024). *Cambio demográfico, generaciones y pactos intergeneracionales*. Ekonomiaz, Nº 105, 1º semestre de 2024, pp. 69–89.

Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon & Schuster.

Rodrik, D., & Sabel, C. F. (2019). Building a good jobs economy. HKS Working Paper No. RWP20-001. Harvard Kennedy School. R

Rodrik, D., & Stantcheva, S. (2021). A policy matrix for inclusive prosperity. Economics for Inclusive Prosperity, Policy Brief No. 30. Recuperado de https://www.nber.org/papers/w28736

Rodrik, D., & Stantcheva, S. (2021). A policy matrix for inclusive prosperity. Economics for Inclusive Prosperity, Policy Brief No. 30.

Ruggieri, C., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Introduction: Poverty and human rights - a multidimensional concept in search of multidimensional collaboration. Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Save the Children. (2024). Rentas mínimas y exclusión infantil. Limitaciones del Ingreso Mínimo Vital y su encaje en el sistema de rentas mínimas. Disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2024-07/Rentas_minimas_IMV_Save.pdf

Sen, A. (1985). Commodities and capabilities. Oxford University Press India.

Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.

Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. (2022). *Impacto de los trámites administrativos en la accesibilidad a las políticas públicas de inclusión*. Disponible en: https://www.ksnet.eu/wp-content/uploads/2022/05/Infome_Impacto-tramites-administrativos_ESP.pdf

Tezanos, S., & Tezanos, J. F. (2005). Tendencias en exclusión social en España. Panorama Social, 1, 58–67.

The World Bank. (2000). Voices of the poor: Can anyone hear us? Oxford University Press.

Townsend, P. (1954). Measuring poverty. The British Journal of Sociology, 5(2), 130–137. https://doi.org/10.2307/587651.

Zugasti, N., & Laparra, M. (2017). Midiendo la pobreza a nivel autonómico en España. Una propuesta reflexiva. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 158, 117–136. http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.117

Anexo I.

NOTA METODOLOGICA

ENFOQUE METODOLÓGICO

Este informe ha sido elaborado a partir de dos estrategias complementarias, aplicadas de forma secuencial, pero con diferente peso en el diseño analítico:

a. Consulta exploratoria a personas expertas (fase inicial)

En una primera fase, se realizó una consulta a personas expertas del ámbito académico, técnico e institucional mediante un cuestionario estructurado, a personas expertas en los ámbitos de la exclusión social, la pobreza y/o el mercado laboral de diversas disciplinas como la sociología, la economía, el trabajo social, la ciencia política, la antropología o la psicología.

Esta herramienta permitió recoger percepciones cualificadas sobre:

- Las transformaciones recientes en el campo de la inclusión y el empleo.
- Los principales desafíos conceptuales y operativos que enfrenta la política pública en Euskadi.
- Las dimensiones clave que deberían considerarse en futuros procesos evaluativos.

Esta consulta no pretendía ofrecer resultados representativos, sino abrir líneas de indagación relevantes. Algunas de las referencias y autores/as señalados en las respuestas orientaron la posterior selección de literatura para el análisis bibliográfico.

El cuestionario ha tenido la función de ampliar y orientar el foco de este trabajo, a través de la conceptualización de la pobreza de las personas expertas. El cuestionario se mandó a 103 personas, obteniendo respuestas de 18 (una tasa de respuesta del 17,5%) de 4 disciplinas distintas.

b. Revisión bibliográfica multidisciplinar (componente principal)

A partir de las orientaciones recogidas en la fase anterior, se llevó a cabo una revisión crítica de literatura especializada – académica y literatura gris - en pobreza, exclusión,

empleo e inclusión social. El análisis ha abarcado contribuciones desde disciplinas como la sociología, la economía, la ciencia política, el trabajo social, el derecho o la psicología social, con el objetivo de:

- Reconstruir la evolución del concepto de inclusión más allá del empleo.
- Identificar enfoques contemporáneos sobre inseguridad vital, trayectorias vulnerables y exclusión estructural.
- Sistematizar marcos teóricos y propuestas metodológicas útiles para el contexto vasco de evaluación.

Esta revisión también se ha enfocado en las principales herramientas de medición de estos conceptos y de las dimensiones que las configuran, así como casos de estudio en la evaluación de estos. Constituye la base conceptual y argumental del informe, y estructura los tres grandes bloques que lo componen

Para la realización de la revisión de la literatura especializada se ha diseñado una estrategia de búsqueda para sistematizar la selección de fuentes y referencias del trabajo. En la identificación inicial se han revisado 167 artículos académicos, y 27 documentos de literatura gris. Después de la revisión, una vez aplicados los criterios de la estrategia de búsqueda, se han incluido en el estudio un total de 37 artículos académicos relacionados con los conceptos aquí analizados, y 11 documentos de literatura gris. A continuación, se exponen los criterios de la estrategia de búsqueda, seguidos a lo largo de la revisión.

ESTRATEGIA DE BÚSQUEDA DE LA REVISIÓN DE LA LITERATURA

La estrategia de búsqueda tiene el propósito de trazar las líneas de guía para la revisión de literatura para la identificación y posterior definición de los principales fenómenos, situaciones o procesos relevantes para las políticas de empleo e inclusión. A continuación, se identificarán fuentes de información relevantes de literatura blanca y literatura gris, que faciliten la exploración de evidencia de las tendencias en materia de políticas de empleo e inclusión, así como la identificación de indicadores que permitan medir los fenómenos previamente definidos. Esta exploración debería dotarnos de las siguientes tipologías de recursos:

- Literatura académica para la construcción de un marco teórico entorno a los principales fenómenos que atañen a las políticas de empleo e inclusión:

  - Precariedad laboral
  - Desempleo
  - Empleo
  - Empobrecimiento
  - Superación de la Pobreza
  - Exclusión Social
  - Inclusión Social
  - Desigualdades Estructurales
- Herramientas para la evaluación de políticas y programas de empleo e inclusión
- Marcos de indicadores de seguimiento, resultado, e impacto de las políticas y programas de empleo e inclusión.

PROTOCOLO

Bases de Datos Académicas

Se usarán principalmente en la primera fase para la revisión de literatura académica que permita establecer un marco teórico y definir los principales conceptos antes de realizar la posterior operacionalización.

- Google Scholar
- Scopus
- Web of Science

Literatura Gris

Euskadi:

- Besaldi
- Departamento de Economía y Empleo:
  - Publicaciones
  - Estadísticas del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo
  - Normativa
  - Plan estratégico de subvenciones del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo para el año 2025-2028
  - Planes y Proyectos
- Lanbide (Servicio Vasco de Empleo)
  - Informes y estadísticas

- Eustat (Instituto Vasco de estadística)
- ISEAK
    - Investigación
    - Publicaciones
- Siis
    - Investigación
    - Publicaciones
        - Gizarteratuz
        - Zerbitzuan
- Plan Vasco de Inclusión
- Ley 14/2022, de 22 de noviembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión
- Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo

España y CCAA

- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social, y Pensiones
    - Laboratorio de Políticas de Inclusión
    - Fondos de Investigación de la Protección Social
        - Investigaciones
- Ministerio de Trabajo y Economía Social
    - SEPE:
        - Observatorio de las Ocupaciones
- EAPN: Informe El Estado de la Pobreza (AROPE)
- INE:
    - Estadística Experimental. Indicador Multidimensional de Calidad de Vida
    - Mercado Laboral
    - Nivel de Condiciones de Vida
- Ivàlua
    - Afers Socials i Desigualtats
    - ¿Qué funciona contra la pobreza?
- Instituto Andaluz de Aministración Pública
- INAP
- IVIE
- FOESSA
    - Publicaciones

Unión Europea y OCDE

- EUROSTAT
- World Bank
- DG Employment, Social Affairs and Inclusion
- Eurofound
- OECD
    - Centre on Well-Being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity (WISE)
    - Directorate for Employment, Labour and Social Affairs
    - Social policy
- NIESR (UK)
- Institute for Employment Studies (UK)
- What Works Centre for Local Economic Growth
- IRPP (Canadá)
- Stratégie (FR)

Palabras clave para la búsqueda de literatura académica relativa a las aproximaciones teóricas de los conceptos clave.

Área	Búsqueda
Precariedad laboral, desocupación y ocupación	("labor precariousness" OR "job insecurity" OR "unemployment" OR "employment" OR "working poor") AND ("conceptual framework" OR "theoretical definition" OR "sociological approach" OR "economic theory" OR "evolution" OR "approach")
Pobreza	("poverty" OR "economic deprivation" OR "material deprivation" OR "poverty dynamic?") AND ("conceptual analysis" OR "theoretical framework" OR "sociological " OR "definitions" OR "multidimensional poverty")
Exclusión/ Inclusión/ Desigualdades	("social exclusion" OR "social inclusion" OR "inequalities" OR "inequality") AND ("conceptual definition" OR "theoretical approach" OR "multidimensional" OR "sociological" OR "Economic definition")

Criterios de Inclusión o Exclusión

- Alcance geográfico: CCAA españolas, UE y OCDE.
- Idioma: Inglés, Castellano, Euskera y Catalan.
- Fecha de publicación: 2000-2025 como norma general
- Pertinencia:
    - Literatura académica para la construcción de un marco teórico sólido entorno a los principales fenómenos que atañen a las políticas de empleo e inclusión.
    - Herramientas para la evaluación de políticas y programas de empleo e inclusión.
    - Marcos de indicadores de seguimiento, resultado, e impacto de las políticas y programas de empleo e inclusión.

Anexo II.

BUENAS PRÁCTICAS

Este anexo recopila políticas públicas evaluadas que han demostrado un impacto positivo en una o varias dimensiones de la inclusión social. Se incluyen tanto intervenciones sectoriales como abordajes integrales, con una atención especial a su diseño, implementación y evaluación. Las fichas están organizadas por grandes ejes temáticos para facilitar su consulta y comparación.

Muchas de las políticas consideradas no persiguen como objetivo la reducción de la pobreza, pero actúan sobre una o varias dimensiones mediadoras de la misma. Otras tienen una visión más holística en la consecución de la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad. Estas últimas, aunque más adaptadas a la conceptualización actual de la pobreza y la exclusión social, son más difíciles de implementar y de evaluar, siendo su gobernanza también más dificultosa. En cualquier caso, todas estas políticas que aquí se presentan son ejemplos concretos que se han escogido por su impacto demostrado y su potencial replicabilidad.

Las fichas que se presentan a continuación muestran el objetivo de la política, el país y fechas donde se llevó a cabo, su implementación, la medición de los fenómenos y sus resultados e impactos.

Prestaciones dirigidas a la infancia: Child benefit

Nombre	Child benefit
País	Irlanda
Año	1944-act.
Institución	Department of Social Protection
Objetivo	Prestación universal para contribuir al coste de la crianza
Dimensión	Económica
Medición	Reducción de la pobreza monetaria; reducción de la desigualdad

Las políticas universales pueden tener efectos positivos en la reducción de la pobreza.

El contexto

Se introdujo por primera vez en el año 1944 como una medida antipobreza para familias numerosas. Irlanda destacó entre el resto de los países europeos puesto que la finalidad de esta ayuda era de la de fomentar la natalidad y así, reemplazar la población perdida durante las guerras.

La intervención

El Child Benefit es una ayuda monetaria dirigida a familias con hijos o hijas menores de 16 años, o menores de 18 años si están a tiempo completo en el sistema educativo o de capacitación o tienen una discapacidad. Así, la cuantía mensual por hijo o hija establecida es de 140€, que se empieza a percibir el mes después del nacimiento del hijo o hija de forma mensual y crece de forma proporcional en función del número de hijos e hijas. De esta forma, unidades de convivencia con dos hijos o hijas perciben 280€, unidades con tres, 420€ y así sucesivamente. Es una prestación económica universal.

Principales resultados

Los resultados muestran que, tras varios años en funcionamiento, el Child Benefit continúa siendo uno de los instrumentos de política pública más importantes en Irlanda para reducir el coste de la crianza. El año 2022 un total de 647.794 familias recibieron el Child Benefit, que corresponde a un total de 1,2 millones de niños y niñas. Esta medida contribuye notablemente a la reducción de 8,5% de la pobreza en Irlanda, poniendo así, en relevancia el potencial de las transferencias monetarias universales por hijo/a en la reducción de la pobreza, en comparación con otras prestaciones no universales o no específicas para la crianza.

Rentas mínimas: Las rentas mínimas en España

Nombre	Rentas mínimas en España
País	España
Año	1989-act.
Institución	Comunidades Autónomas españolas
Objetivo	Combatir la pobreza severa y promover la inclusión
Dimensión	Económica
Medición	Dependencia del sistema de garantía de ingresos; acceso al mercado laboral

Las prestaciones económicas generalistas funcionan mejor cuando se compatibilizan con las rentas del trabajo.

El contexto

Hasta el año 2020, las comunidades autónomas trataban de cubrir el riesgo general de pobreza a través de las rentas mínimas y otras prestaciones sociales puesto que no existía una prestación común (lo que después se desarrolló en el Ingreso Mínimo Vital). Además, el número de unidades beneficiarias de las rentas mínimas no había dejado de aumentar desde su puesta en marcha y sus características eran muy heterogéneas entre distintos territorios.

La intervención

Se trata de la concesión de prestaciones económicas a familias en situaciones de vulnerabilidad económica. Cada Comunidad Autónoma fija sus umbrales y sus requisitos, siendo la principal diferencia entre comunidades la posibilidad de compatibilizar estos ingresos con las rentas del trabajo (RGI vasca, por ejemplo) frente a aquellas que no lo permiten (la gran mayoría).

Principales resultados

La evaluación estudia dos indicadores principales: la dependencia del sistema de garantía de ingresos y el acceso al mercado laboral. Sobre lo primero, se observa que los hogares sin ingresos, las mujeres, los hogares unipersonales o monoparentales, las personas sin estudios universitarios y las que reciben cuantías más elevadas tienen una mayor probabilidad de ser dependientes del sistema, aunque la dependencia disminuye a lo largo del periodo estudiado. Sobre lo segundo, los resultados varían en función de la compatibilidad o no con rentas del empleo. En los casos de incompatibilidad se retrasa el acceso al mercado laboral mientras que en aquellos en los que se puede compatibilizar, la salida del desempleo no es significativamente distinta que la de las personas que no tienen una prestación (ver aquí mayor detalle).

ksnet /

Políticas activas de empleo: Programa Acceder

Nombre	Programa Acceder
País	España
Año	2000 - 2020
Institución	Fundación Secretariado Gitano
Objetivo	Conseguir la incorporación efectiva de la población gitana al empleo.
Dimensión	Empleo y discriminación
Medición	Inserción (acceso al empleo)

Las políticas activas de empleo holísticas y personalizadas dan resultados para las minorías y los colectivos vulnerables. La lucha contra la discriminación puede instrumentalizarse con éxito en políticas

El contexto

Acceder nace en el año 2000, apoyado sobre una experiencia piloto previa desarrollada en Madrid durante los años 1998 y 1999 (INTEGRA) y enmarcado dentro del Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación (POLCD) del Fondo Social Europeo.

La intervención

Basada en una red de partenariado con administraciones y empresas, la intervención desarrolla itinerarios integrados personalizados de inserción sociolaboral para personas de etnia gitana, española e inmigrante. Incluye orientación, formación y cualificación profesional. Destacan las acciones formativas conveniadas con empresas, que se caracterizan por ser prácticas, vinculadas al empleo, y estar adaptadas a las necesidades funcionales de la empresa.

Principales resultados

A lo largo de los 20 años del programa Acceder han participado más de 58.451 personas de etnia gitana, lo que implica una participación de un 11% de la población gitana en España. En este programa, 4 de cada 10 personas acceden a un empleo y cuando la intensidad del programa es mayor o cuando se realiza formación profesional, la inserción se eleva al 60% y al 49%, respectivamente.

Escuelas de segunda oportunidad: E20 España

Nombre	Escuelas de Segunda Oportunidad (E2O)
País	España
Año	2017-actualidad
Institución	Escuelas de Segunda Oportunidad
Objetivo	Reinsertar a los jóvenes expulsados del sistema educativo o con baja empleabilidad
Dimensión	Educación y Empleo
Medición	Reingreso a la formación; inserción; adquisición de competencias

El fomento de competencias transversales para jóvenes con carencias formativas favorece su reincorporación a la formación y al mercado laboral, favoreciendo su inclusión.

El contexto

España es, tradicionalmente, un país con una tasa de paro elevada dentro de la UE y que afecta especialmente a los menores de 30 años. En el año 2015, varias entidades del sector formativo en España conformaron la llamada Asociación Española de Escuelas de Segunda Oportunidad. Las E2O tienen como objetivo favorecer la integración profesional y social duradera de aquellos jóvenes desempleados que se encuentran fuera del sistema educativo. En el curso 2023-2024 (el último con datos disponibles), existían en el país 46 unidades acreditadas como E2O, que concentraban 8.761 jóvenes y 962 profesionales.

La intervención

El colectivo en riesgo de exclusión atendido por las E2O de España tiene al menos tres características: una edad de entre 15 y 30 años; carencia de la ESO; dificultades para alcanzar una cualificación profesional que garantice la estabilidad laboral. Las Escuelas dotan de un refuerzo en competencias básicas y laborales.

Principales resultados

De acuerdo con el informe de resultados de 2020, de las dos orientaciones básicas de las E2O, el reingreso a la formación y el ingreso al mercado de trabajo, la primera tiene unos mejores resultados. También se detecta una mejora significativa de todas las competencias, personales, de predisposición al estudio y de empleabilidad, siendo mayor el impacto de la mejora de competencias en el reingreso a la formación. Además, la juventud egresada de las E2O tiene una valoración positiva o muy positiva de su experiencia.

Lucha contra el sinhogarismo: Derechos a la Vivienda (DAV)

Nombre	Derechos a la Vivienda
País	España
Año	2022-2024
Institución	Alianza Hogar SÍ-Provivienda
Objetivo	Abordar la situación de sinhogarismo en España, promoviendo políticas sociales hacia su erradicación
Dimensión	Vivienda y Relaciones Sociales y Apoyo
Medición	Autonomía personal; acceso a vivienda; bienestar; activación laboral y social

La identificación temprana, el apoyo personalizado, la reconexión con redes de apoyo y el acceso rápido a viviendas adecuadas son claves para evitar la cronificación del sinhogarismo y su institucionalización.

El contexto

Se calcula que en España entre 30.000 y 40.000 personas en España no tienen hogar. Si bien en los últimos años el Gobierno español ha mostrado su compromiso en la lucha para su erradicación, las intervenciones en este ámbito son todavía escasas. En este contexto, "Derechos a la vivienda" propone un cambio en el abordaje de este fenómeno, planteando un abordaje integral que tenga en cuenta la problemática más allá de la parte más evidente, y dotando de agencia a las personas beneficiarias con el objetivo de que acaben saliendo de la red institucional de atención al sinhogarismo.

La intervención

El modelo de Derecho a la Vivienda propone un modelo alternativo a la institucionalización de las intervenciones centradas en la atención asistencial. De este modo, se propone un modelo de intervención integral centrado en las necesidades de las personas, donde la institución queda relegada a un papel de acompañamiento y orientación, y son las personas beneficiarias las que toman decisiones autónomas sobre su propio proceso. DAV se fundamenta en tres ejes: proporcionar viviendas adecuadas y en comunidad, dotar de liderazgo y autonomía a las personas, y fomentar la creación de redes de apoyo comunitario.

Principales resultados

La intervención del programa muestra resultados positivos en la autonomía personal, el acceso a la vivienda y en la integración comunitaria de las personas beneficiarias del programa. De un lado, la vivienda estable mejoró la satisfacción, el bienestar, i la percepción de control vital, lo cual generó una activación de la ocupación y las transferencias directas. De forma complementaria las redes de apoyo comunitario

Comedores escolares gratuitos: Free School Meals pilot

Nombre	Free School Meals pilot
País	Reino Unido
Año	2009-2011
Institución	Department of Education y Department of Health
Objetivo	Proporcionar comida gratuita a toda la infancia en edad escolar
Dimensión	Salud y Educación
Medición	Acceso al empleo; solicitud de formación; acceso a vivienda; satisfacción

Este sistema de provisión conjunta de servicios permite a las y los profesionales atender diversos retos que afectan a la vida de las personas jóvenes en Finlandia.

El contexto

Este programa surgió ante la situación dónde muchos niños y niñas en Reino Unido que podían recibir comidas gratuitas en las escuelas, no las estaban recibiendo porque no estaban registrados en la autoridad local o incluso estando registrados, no solicitaban este (fenómeno conocido como non take-up).

La intervención

La intervención se desarrolló en 3 municipios, dos de los cuales ofrecerían comidas gratuitas a todos los niños y niñas en la escuela primaria y otro donde se ampliarían los límites de renta que estaban usando hasta el momento para proporcionar comedor escolar gratuito, abarcando así a más población. El piloto también incluyó una serie de actividades complementarias en cada zona para fomentar la participación en los comedores escolares y dar a conocer la iniciativa a las familias, como charlas informativas y sesiones de degustación.

Principales resultados

El programa piloto de comidas escolares gratuitas mostró un elevado nivel de participación en las zonas de acceso universal, donde nueve de cada diez alumnos de primaria tomaban al menos una comida escolar a la semana, frente a seis de cada diez en áreas comparables. Esta mayor participación se asoció con un cambio en los hábitos alimentarios durante el almuerzo, aunque sin grandes efectos sobre la dieta general o la salud infantil. Además, el piloto universal tuvo un impacto positivo y significativo en el rendimiento académico del alumnado de primaria, especialmente entre quienes partían de menor rendimiento previo o provenían de familias con menos recursos, sin que se observaran cambios en la asistencia escolar. Por el contrario, el piloto de derecho ampliado tuvo un impacto limitado tanto en la participación como en la dieta, el rendimiento escolar o la salud de los estudiantes.

ksnet /

Orientación integral para personas jóvenes: Los *Ohjaamo*

Nombre	Ohjaamo: The One-Stop Guidance Center
País	Finlandia
Año	2014-act.
Institución	Diversos Ministerios, Centros Regionales y Municipios.
Objetivo	Acompañar y orientar a personas jóvenes hacia una vida autónoma
Dimensión	Integral con foco en diversas dimensiones
Medición	Acceso al empleo; solicitud de formación; acceso a vivienda; satisfacción

Este sistema de provisión conjunta de servicios permite a las y los profesionales atender diversos retos que afectan a la vida de las personas jóvenes en Finlandia.

El contexto

La transición de las personas jóvenes hacia una vida autónoma suele ser un desafío multicéfalo que implica diversos factores: acceder al mercado laboral, encontrar vivienda y establecer vínculos y redes comunitarias, entre otros. Por esta razón, Finlandia ha creado los Ohjaamo, centros de orientación integral dirigidos a personas menores de 30 años, implementados desde 2014 como parte del programa de Garantía Juvenil.

La intervención

Los Ohjaamo concentran en un único espacio físico diversos servicios de atención dirigidos a jóvenes, cuya especialización puede variar según las iniciativas locales. Todos comparten un mismo propósito: brindar una orientación integral a los jóvenes en ámbitos como el empleo, la educación, la salud y la vivienda, entre otros. Por lo general, los Ohjaamo no proporcionan directamente los servicios específicos, sino que orientan a las personas interesadas y, si es necesario, las acompañan en los trámites administrativos correspondientes.

Principales resultados

Los resultados principales muestran que la mayoría de las personas jóvenes acude a los Ohjaamo por motivos concretos relacionados con alguna de sus áreas de atención, principalmente empleo, formación profesional y vivienda. Aunque aún no hay evidencia sobre los impactos a largo plazo, a corto plazo se observa como el 22 % de las personas jóvenes accedieron a un empleo en el mercado laboral ordinario, el 32 % solicitó formación y el 7 % consiguió una vivienda. Además, la valoración media de los centros por parte de las personas usuarias fue de 9,25 sobre 10 en relación con la calidad de la orientación recibida.

Cuidados e inclusión en el mundo rural: Biocuidados

Nombre	Biocuidados
País	España
Año	2022-2024
Institución	COCEDER
Objetivo	Promover la desinstitucionalización y la inclusión de las personas en el mundo rural
Dimensión	Integral con foco en diversas dimensiones
Medición	Percepciones de mejora en áreas como la salud, el bienestar, las relaciones sociales, la vivienda, el trabajo, etc.

Las intervenciones holísticas sin segmentar por colectivos son un éxito en el mundo rural donde los recursos son más escasos y fragmentados.

El contexto

Fenómenos como la despoblación y el envejecimiento han incrementado el aislamiento de las personas en situación de vulnerabilidad en zonas rurales, debido a la falta de acceso a servicios como la salud, la educación o el transporte. Así, la brecha en el acceso a servicios básicos entre las zonas urbanas y rurales se está ampliando, y la falta de personal en los servicios sociales obliga a muchas personas a depender del apoyo familiar o a desplazarse a las ciudades, rompiendo vínculos y generando situaciones de exclusión social.

La intervención

La iniciativa se basa en desarrollar modelos de cuidados innovadores en entornos rurales, centrados en las personas y sostenidos por la comunidad. Se busca identificar las necesidades y proyectos de vida de cada una de las personas en situación de vulnerabilidad, aprovechando los recursos disponibles en el entorno rural para prevenir la institucionalización y permitir la inclusión y la permanencia en el territorio rural. Se abordan cuestiones relacionadas con la salud y el bienestar, la vivienda, las relaciones sociales, el trabajo, la educación o el ocio, entre otras.

Principales resultados

El proyecto Biocuidados ha logrado mejoras significativas en muchas de las áreas trabajadas con las personas participantes como la salud, el ocio y el bienestar general, con avances diferenciados según el perfil de las personas participantes. Además, Biocuidados ha sido exitoso en la prevención de la institucionalización, con solo un 3% de las personas participantes institucionalizadas, todo ello mediante un modelo de AICP con un equipo profesional multidisciplinar y una mirada ligada a la activación comunitaria. La evaluación continua y el uso de metodologías evaluativas desde el diseño han sido clave para el éxito del proyecto.

besaldi

Enplegu eta inklusio politiken ebaluazio organoa

Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

EKONOMIA, LAN ETA ENPLEGU SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO