



Primera evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión **Síntesis**



besaldi

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

#EUSKADIBERRIA



**EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO**

EKONOMIA, LAN ETA
ENPLEGU SAILA
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,
TRABAJO Y EMPLEO

[Versión para su utilización como documento de trabajo en las Segundas Conversaciones sobre Evaluación de Políticas Públicas organizadas por Besaldi en el último cuatrimestre de 2026]

Síntesis de la Primera evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión

Vitoria-Gasteiz, **31 de agosto de 2026**

Autoedición digital en castellano (laburpena euskaraz) de la versión realizada por Besaldi-Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión (adscrito al Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco) para su utilización como documento de trabajo en las Segundas conversaciones sobre evaluación de políticas públicas organizadas por Besaldi en el último cuatrimestre de 2026]





El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión en un vistazo

CONCLUSIONES

Tenemos un Sistema con un capital ético a cuidar (e) y una teoría del cambio en construcción (f).

Es un muro de contención resiliente frente a pobreza y exclusión social (g) pero agrietado por varias crisis simultáneas.



Aunque es una política pionera (b) e institución (sectorial y transversal) importante (c), mientras haya pobreza y exclusión social, su misión no estará cumplida (a).

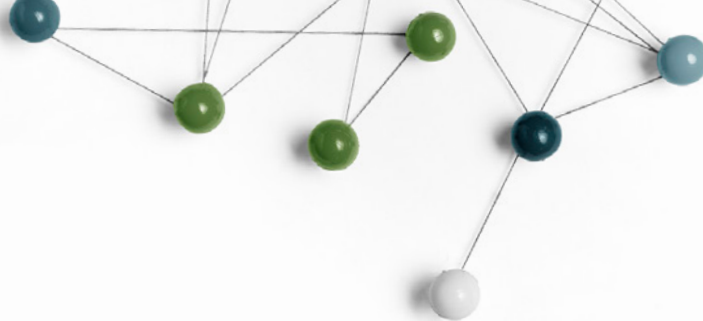


Nos falta una conceptualización y medición de consenso de la pobreza y exclusión social (d) y está en gran medida pendiente el desafío de la evaluación (l).



Mejoras de diseño y gestión pero tensiones en la tramitación (i). Apuesta ambiciosa por intervención intersectorial a completar con profesionalización (h) y ciencia, tecnología e innovación (k).





El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión en un vistazo

EVIDENCIAS

84.700 personas consiguen superar el umbral de pobreza severa gracias al Sistema.

Contexto: transición demográfica (envejecimiento), desigualdad (Gini constante, otros indicadores peor), exclusión (más emergencia), empleo (buenos años relativos) y vivienda (primer problema).

Repercusión: 0,97 € de producción por cada euro en garantía de ingresos), más de 3.000 empleos anuales) y más de 127 millones de recaudación fiscal.

Más de 900 millones de euros anuales a la prevención y superación de la pobreza y exclusión social.

La exclusión social se ha reducido desde 2018, pero ha crecido la integración precaria, mientras se reduce –del 59,1% en 2018 al 53,5% en 2024– la integración plena.

Según EPDS, crece la pobreza con relación a cualquier otro año posterior a 2008, en las personas de origen extranjero, en los hogares inactivos y en los hogares con menores a cargo.

El *non-take-up* es alto entre las personas con complementos salariales y de pensiones entre el 60% y el 70% de la demanda potencial). La EPDS señala que el 36% de la población en riesgo no accede al Sistema.

Frente al énfasis anterior en las obligaciones, la activación laboral y el control de las personas perceptoras, la nueva Ley sitúa a las personas beneficiarias en el centro, incorpora un catálogo de derechos y fundamenta buena parte de sus novedades en los principios de atención personalizada.

Perfiles en percepción sobre política de inclusión: (1) apoyo pleno y rechazo de los discursos de sospecha, (2) respaldo tibio, (3) reconocimiento bajo fuerte desconfianza hacia beneficiarias y (4) percepción de que cuantías son excesivas.

La evaluación de 2022 de los itinerarios mixtos experimentales (359 participantes) mostró que el 72,8 % de las personas con autorización de trabajo accedió a (o se mantuvo en) un empleo y que, entre quienes inicialmente carecían de ella, 4 de cada 10 la obtuvieron y el 62,5 % logró incorporarse al mercado laboral.





El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión en un vistazo

RECOMENDACIONES



1. Establecer un instrumento de país para la medición de la pobreza y exclusión social.



2. Sandbox regulatorio tecnológico para experimentos de integración prestaciones-fiscalidad y otros.



3. La voz de las personas usuarias expertas por experiencia.



4. Las transferencias en materia de Seguridad Social como gran oportunidad para el Sistema.





Inklusiorako eta Diru Sarrerak Bermatzeko Euskal Sistemaren lehenengo ebaluazioa.

TXOSTENA

ONDORIOAK

- a. Inklusiorako eta Diru Sarrerak Bermatzeko Euskal Sistema (IDSBES) prestazio, laguntza, zerbitzu eta pertsona multzo eta egitura oso garrantzitsua da Euskadin. Sistema honek ezin du bere eginkizun osoa bete, gure herrialdean pobrezia eta gizarte-bazterketa gertatzen eta hedatzen jarraitzen duten bitartean.
- b. IDSBES lehenago sortu zen eta osatuagoa da beste komunitate autonomoetako antzeko sistemak baino. Hasieratik gaur arte, etengabe eraberritu eta hobetu da, eta pertsona asko ados jarri dira: teknikariak, profesionalak, kargu politikoak dituztenak eta herritarrek.
- c. IDSBES handitu egin daiteke urteko diru-funts handi bat da, diru-sarrera txikiak edo diru-sarrerarik ez duten pertsonentzat. Beste sektore batzuk (etxebizitzaren sektorea, adibidez) inklusiboagoak izan daitezen lortzeko mekanismo bat ere izan nahi du, baina zati hori ez dago hain garatuta.
- d. IDSBESak pobrezia eta gizarte-bazterketako egoerak gainditzea du helburu, baina oraindik ez du fenomeno horien definizio eta neurketa argi eta partekaturik egin, ezta horiei aurre egiteko ikuspegi komunik ere.
- e. Euskal Autonomia Erkidegoan, gehienek babesten dute IDSBES. Hala ere, oro har, IDSBES bezalako politikei ematen den babesa ahuldu edo txikitu nahi duten etikaren eta giza eskubideen aurkako ideiak indarrez hedatzen ari diren garai batean gaude.
- f. IDSBESaren zenbait mekanismoak nola funtzionatzen duten (aldaketaren teoria) poliki-poliki hobeto ulertzen ari gara. Adibidez, badakigu Diru Sarrerak Bermatzeko Errenta kobratzen duen pertsonak bizitzeko beharrezkoak diren produktuak erosten dituela eta hobeto antolatzen duela bere bizitzan. Hala ere, adibidez, oraindik ez dugu ulertzen eta kontrolatzen nola lagundu dezakeen Sistemak harreman-bazterkeriaren (beste pertsona batzuekiko konexiorik ezaren) egoerak prebenitzen edo gainditzien.
- g. IDSBES pobrezia eta gizarte-bazterkeria eusteko horma izaten jarraitzen du eta egoera batzuen aurrean indartu ere egin da. Hala ere, oinarritzko ondasun batzuen garestitzeak (etxebizitza, adibidez) edo lanen prekarietateak (adibidez, emakume migratzaileek askotan ematen duten zaintza) gainezka egiten ari dira.
- h. IDSBESak, gainera, azkar aldatzen den gizarte bati erantzun behar dio, aniztasuna (adibidez, adinena), desberdintasuna (pertsona aberatsen eta pobreen artekoa edo lurraldeen artekoa) eta konplexutasuna (bete beharreko lege gehiago, adibidez) areagotzen dituen gizarte bati, egokitzeko eta erreakzionatzeko gero eta gaitasun handiagoa eskatzen diona.





- i. IDSBESak azken urteotan aurrerapen handiak lortu ditu bizirauteko diru-sarrerak bermatzeko prestazio ekonomikoen kudeaketan antolaketan (integrazioan) eta koordinazioan (elkarreragingarritasunean). Aurrerapen horiek ulertzen errazagoa, bidezkoagoa eta jende gehiagorengana irits daitekeen Sistema bat bilatzen dute.
- j. Azken urteotan, IDSBESan aurrerapausoak ematen ari dira osagaien prestazioen eta berme-laguntzen eskatzaileei eta hartzaileei laguntzeari dagokionez. Hala ere, haren prozesamenduaren narrazioak, askotan, intrusio, gaizki-ulertu edo mesfidantza sentimenduen artean ezkutatzen da oraindik ere.
- k. Ekimen berritzaile baliotsuak abian daude sektore publikoaren eta hirugarren sektorearen arteko lankidetzan, IDSBESan 14/2022 Legeak proposatzen duen esku-hartze ereduaren ildotik. Ekimen horiek lagundu egin beharko lukete Sistemaren lanbideak indartzen eta zientzia, teknologia eta berrikuntzako dinamikan sakontzen.
- l. Besaldi-Enplegu eta Inklusio Politikak Ebaluatzeko Organoa sortzea urrats garrantzitsua da gizarteratze-politiken ebaluazio independentea sustatzeko eta instituzionalizatzeko, eta IDSBESaren lehen ebaluazio hau egitea bere lehen lege-betebeharra betetzea da, saiatua baina muga nabarmenak dituen.

GOMENDIOAK

- 1. Pobrezia eta gizarte-bazterketa neurtzeko herrialde-tresna bat ezartzea.
- 2. Euskarri teknologiko aurreratuan oinarritutako *sandbox* arautzaile bat diseinatu, adostu eta martxan jartzea, (inklusiorako) diru-sarreraren bermearen eta fiskalitatearen arteko integrazio-esperimentuak egiteko, inklusiorako esperimentatzearen dinamika baten barruan.
- 3. Inklusiorako Euskal Kontseiluan eta Sistemaren maila guztietan diru-sarrerak bermatzeko prestazioak eta laguntzak edo inklusio zerbitzuak eskatzearen edo jasotzearen esperientzia duten adituek parte hartzeko eta haien ahotsa entzuteko arauak, bitartekoak eta laguntzak sortzea.

Gizarte Segurantzari buruzko oharra





El resumen de lo principal de las 12 conclusiones y las 3 recomendaciones de este Informe

CONCLUSIONES

- a. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (SVGII) es un conjunto de prestaciones, ayudas, servicios y personas muy importante en Euskadi. Este Sistema no puede considerar su *misión cumplida* mientras sigan existiendo, reproduciéndose y extendiéndose la pobreza y exclusión social en nuestro país.
- b. El SVGII se creó antes y es más completo que sistemas parecidos de otras comunidades autónomas. Desde su inicio hasta la actualidad, se ha ido reformando y mejorando continuamente, con muchas personas de acuerdo: personas técnicas y profesionales, personas con cargos políticos y ciudadanía.
- c. El SVGII, básicamente, consiste en un gran fondo (de dinero) anual y ampliable para las personas con bajos ingresos o sin ingresos. También pretende ser un mecanismo para conseguir que otros sectores (como el de la vivienda, por ejemplo) sean más inclusivos, pero esta parte está menos desarrollada.
- d. El SVGII busca la superación de las situaciones de pobreza y exclusión social pero no ha conseguido todavía una definición y medición clara y compartida de estos fenómenos ni una visión común sobre qué hay que hacer frente a ellos.
- e. El apoyo de la gente al SVGII se mantiene mayoritario en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sin embargo estamos en una época, en general, en la que se propagan con fuerza ideas contrarias a la ética y a los derechos humanos, que buscan debilitar o reducir ese apoyo ciudadano a políticas como el SVGII.
- f. Se va avanzando en la comprensión (teoría del cambio) de cómo funcionan algunos mecanismos del SVGII. Por ejemplo, sabemos que la persona que cobra la Renta de Garantía de Ingresos compra productos necesarios para vivir y se organiza mejor en su vida. Sin embargo, por ejemplo, todavía no entendemos y controlamos cómo puede el Sistema contribuir a prevenir o superar situaciones de exclusión relacional (falta de conexión con otras personas).
- g. El SVGII sigue siendo un *muro de contención* frente a la pobreza y exclusión social e incluso se ha reforzado frente a algunas situaciones. Sin embargo, el encarecimiento de bienes imprescindibles (como la vivienda) o la precariedad en trabajos (como, por ejemplo, el cuidado, frecuentemente realizado por mujeres migrantes) lo están desbordando.
- h. El SVGII, además, debe responder a una sociedad que cambia rápidamente, en la que aumenta la diversidad (por ejemplo, de edades), la desigualdad (entre personas ricas y pobres o entre territorios) y la complejidad (más leyes que cumplir, por ejemplo) y que reclama de él una cada vez mayor capacidad de detección, adaptación y reacción.
- i. El SVGII en los últimos años ha logrado progresos importantes en organización (integración) y coordinación (interoperabilidad) en la gestión de las prestaciones económicas de garantía de ingresos para la subsistencia, progresos que buscan un Sistema más fácil de entender, más justo y que pueda llegar a más gente.





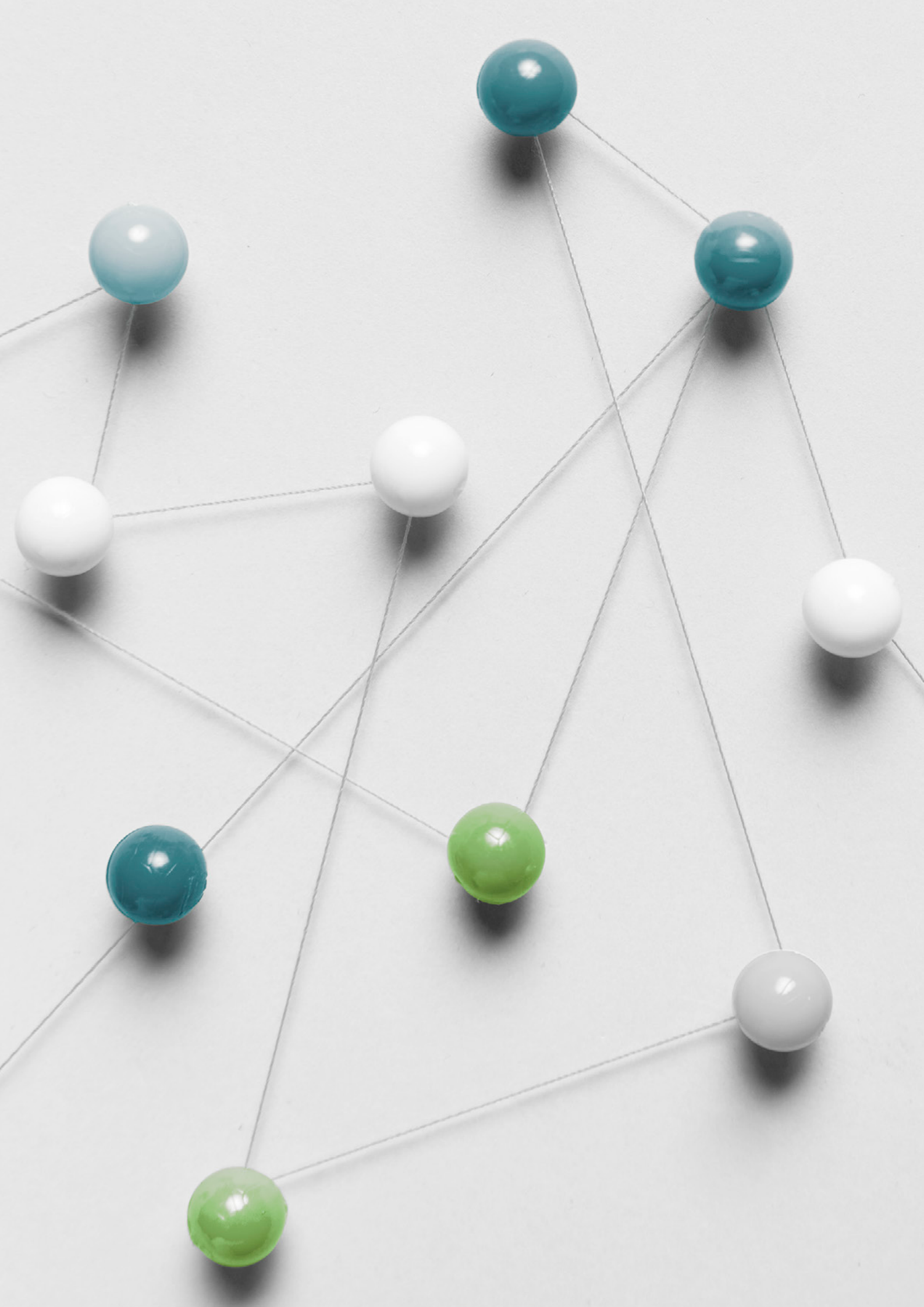
- j. En los últimos años se están produciendo en el SVGII progresos en materia de acompañamiento a las personas solicitantes y perceptoras de prestaciones y ayudas de garantía de ingresos. Sin embargo, su tramitación sigue envuelta, en muchas ocasiones, en circunstancias, narrativas y sentimientos de intromisión, incomprensión o desconfianza.
- k. Están en marcha valiosas iniciativas innovadoras en colaboración entre el sector público y el tercer sector en la línea del modelo de intervención que propone la Ley 14/2022 del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, iniciativas que deberían contribuir al fortalecimiento de las profesiones en el Sistema y de su dinámica de ciencia, tecnología e innovación.
- l. La creación de Besaldi-Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión representa un paso significativo de impulso e institucionalización de la evaluación independiente de las políticas de inclusión, constituyendo esta primera evaluación del SVGII el cumplimiento de su primera obligación legal, esforzado pero con notables limitaciones.

RECOMENDACIONES

1. Establecer un instrumento de país para la medición de la pobreza y exclusión social.
2. Diseñar, acordar y poner en marcha un *sandbox* regulatorio con soporte tecnológico avanzado para la realización de experimentos de integración entre garantía de ingresos (para la inclusión) y fiscalidad, dentro de una dinámica de experimentación para la inclusión.
3. Crear las normas, medios y apoyos para que puedan participar en el Consejo Vasco para la Inclusión y, en general, se escuche en el Sistema la voz de personas expertas por la experiencia de solicitar o recibir prestaciones y ayudas de garantía de ingresos o servicios para la inclusión.

Nota sobre la Seguridad Social







La evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión que ha realizado Besaldi (órgano unipersonal independiente del Gobierno Vasco adscrito al Departamento de Economía, Trabajo y Empleo) ha pretendido ser una evaluación pública participativa de la política (más que de programas, prestaciones, ayudas, proyectos, servicios o centros) cuyas conclusiones (y recomendaciones) se apoyen en juicios de valor basados en evidencias o hallazgos empíricos (en relación con indicadores y estándares cuantitativos y cualitativos) obtenidos en forma colaborativa y sinérgica (especialmente con SIIS-Eguía Careaga Fundazioa) para responder a unas determinadas preguntas de evaluación¹. Además del saber general evaluativo y otros relacionados, se ha utilizado conocimiento sobre inclusión social y sobre política de inclusión.

CONCLUSIONES

Éste que sigue es el relato que queremos y nos atrevemos a hacer al final de la primera evaluación que Besaldi hace del SVGII. Es lo fundamental que queremos y creemos que podemos decir sobre el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión a los (otros) agentes interesados en la política vasca de inclusión. Esperamos que se trate de un conjunto de afirmaciones fundamentado, coherente y útil y aspiramos a que constituya una base suficiente para las recomendaciones que vienen a continuación y que sólo sea la primera de muchas series de conclusiones al final de muchos informes evaluativos que Besaldi vaya compartiendo de ahora en adelante cada dos años.

A) UNA INSTITUCIÓN INDISPENSABLE CON UNA MISIÓN POSIBLE

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión es una de las instituciones e instrumentos fundamentales e indispensables² entre aquellos de los que se ha dotado y con los que cuenta la Comunidad Autónoma del País Vasco para intentar lograr el bienestar personal de su ciudadanía, la eficiencia de su matriz productiva, su desarrollo social como colectividad y la prosperidad como país³.

La prevención y superación de las situaciones de pobreza y exclusión social por parte de las personas y la erradicación de la pobreza y exclusión social en la sociedad constituyen una *misión posible* porque están a nuestro alcance como sociedad la conciencia ética, las instituciones democráticas, los conocimientos científicos y las innovaciones tecnológicas que pueden acercarnos a ese fin⁴, entendido desde el enfoque de los derechos humanos (el ser humano es la medida de todas las cosas).

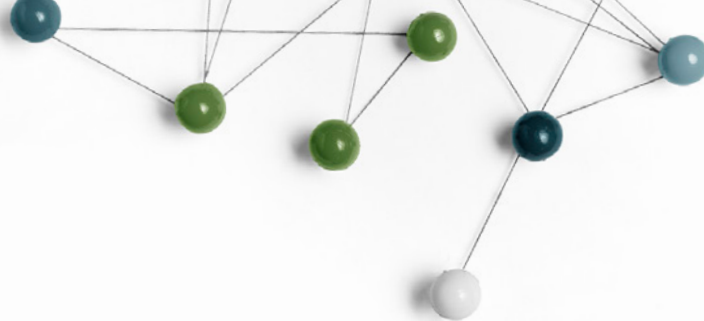
1 Como Primera evaluación necesitará incorporar algunas afirmaciones que no se apoyan en hallazgos o evidencias nuevas sino existentes.

2 En el apartado 4.3.4 se explica que el País Vasco dedica más de 900 millones de euros anuales a la prevención y superación de la pobreza y exclusión social (y esa cantidad sigue creciendo).

3 En el apartado 5.4.2.3. hay datos sobre la repercusión de las prestaciones y ayudas de garantía de ingresos en la actividad económica (0,97 € de producción por cada euro en garantía de ingresos), el empleo (más de 3.000 empleos anuales) y la recaudación fiscal (más de 127 millones de recaudación).

4 SCHUTTER, O., PIKETTY, T., STIGLITZ, J., "La pobreza se fabrica: también puede erradicarse", *El País*, 11 de junio de 2026.





Por lo tanto, la persistencia del mal de la pobreza y exclusión social como problema estructural, la continuidad de su transmisión y reproducción social y, más todavía, su agravamiento y extensión nos deben alejar de la satisfacción como Sistema que recibe el encargo de la sociedad vasca de luchar contra la pobreza y exclusión social en nuestra Comunidad. La misión del Sistema, posible, no puede ser declarada como *misión cumplida*. La pobreza y exclusión social no pueden ser aceptadas como destino inevitable para una parte (que, además, crece)⁵ de cada generación de ciudadanas y ciudadanos de este país.

B) UNA POLÍTICA PIONERA, DE ALTO CONSENSO Y QUE BUSCA SU MEJORA CONTINUA

El SVGII⁶ es una estructura de Estado creada por una Comunidad Autónoma. Cuando decimos “estructura de Estado” queremos decir “estructura digna de un Estado, de la escala de un Estado, de la ambición de un Estado”. De hecho, es una política pionera. Desde la proximidad a la crisis industrial y reconversión tecnológica de los ochenta y desde la convicción de que había que intentar evitar que las consecuencias económicas de aquellas crisis desgarraran el cuerpo social, se comenzó a fraguar hace cuarenta años el que hoy es el SVGII.

Quizá en el ADN (en las señas de identidad) de la RGI (de la política vasca de inclusión) está una paradoja contraintuitiva: fue impulsada por un empresario de un partido considerado conservador, con responsabilidades en la política industrial, de una Administración sin competencias en Seguridad Social y en un mal momento económico y presupuestario, siendo criticada por una ministra sindicalista de un gobierno socialista, de la Administración General de un Estado competente en la materia, que tardaría más de treinta años en crear un programa de esa índole.

La política vasca de inclusión ha sido y es referente en las comunidades de práctica, conocimiento y pensamiento al respecto en nuestro entorno. Ha sido votada favorablemente y gobernada proactivamente por diferentes partidos y que, en general, ha gozado de un amplio consenso político, técnico y social. Ha sido periódicamente reformada, adaptada y mejorada y, con un diseño ampliado y perfeccionado en 2022 para algunos segmentos poblacionales y con la integración de prestaciones o ayudas de la Administración General del Estado, apuesta en dicha última reforma legal por abrir su foco protector, por poner la persona en el centro de un conjunto de políticas sectoriales, por impulsar el acompañamiento profesional, por fortalecer la innovación tecnológica y por institucionalizar su evaluación pública independiente.

C) UN FONDO DE INVERSIÓN EN BUSCA DE IMPACTO SISTÉMICO

Conviven en el SVGII dos realidades: Por una parte, la de una importante partida económica ampliable que, lógicamente, además de su utilidad directa para la supervivencia de una serie de personas, desencadena otros efectos y retornos en términos de actividad económica, empleo o recaudación, por ejemplo. Y, por otra parte, la de la voluntad de impacto inclusivo en y a través de las diferentes políticas sociales sectoriales, voluntad que busca los medios más idóneos para hacerse, cada día, más realidad.

En lo que tiene de estructura específicamente dirigida a la subsistencia material o económica de las personas y, por tanto, de fondo de *inversión* en la prevención y superación de las situaciones de

5 Ver apartado 4.2.2. sobre el aumento de la *pobreza real* en la última EPDS, según la cual crece el número de personas afectadas por las situaciones de pobreza. Tanto la tasa de pobreza grave, como la de *pobreza real* alcanzan en 2024 valores comparativamente elevados con relación a cualquier otro año del periodo posterior a la crisis de 2008. El mayor riesgo de pobreza se concentra en las personas de origen extranjero, en los hogares inactivos y en los hogares con menores a cargo, lo que se traduce en tasas elevadas de pobreza infantil.

6 Ver apartados 3.2.3. y 3.4. sobre la trayectoria de la política vasca de inclusión desde la lucha contra la pobreza al SVGII, pasando por la orientación a la exclusión social, el complemento de pensiones, los estímulos al empleo, el *doble derecho*, la inclusión activa, los itinerarios mixtos y más.





pobreza y exclusión social, el Sistema ha tenido y sigue teniendo una potente capacidad protectora⁷ como *escudo social* y está demostrando una notable utilidad y resistencia. Sin embargo⁸, ese escudo resulta insuficiente e ineficiente frente a algunos viejos y nuevos o renovados fenómenos o contingencias y (como en otros dispositivos del Estado de bienestar y de la sociedad) se perciben limitaciones, se producen desajustes y se presentan desafíos que demandan algunas apuestas, impulsos y desarrollos sin los cuales su funcionalidad y utilidad corren el riesgo de deterioro y disminución.

Por otra parte, en lo que tiene de integración transversal e intersectorial de subsistemas de política social (como empleo o servicios sociales⁹, entre otros), hay, por ejemplo, evidencia acerca de exitosos itinerarios mixtos de inclusión social cuando se logran sinergias entre la garantía de la subsistencia material y progresos impulsados por la intervención laboral (en relación con el empleo) o la autonomía funcional y relación comunitaria (con el acompañamiento del tercer sector de los servicios sociales). Sin embargo, su funcionamiento, aparte de resentirse de las distancias, estructurales y coyunturales, existentes entre subsistemas en cuanto al nivel alcanzado por cada uno de ellos en la garantía efectiva de la calidad en el ejercicio del correspondiente derecho (sanidad y vivienda, por ejemplo); debe reconocerse, en todo caso, el estado incipiente, tentativo y frágil de su integración sistémica: como Sistema es un *work in progress*, impulsado con intenso liderazgo en estos momentos con todas las iniciativas en torno a los *itinerarios mixtos*.

La acción comunitaria, por cierto, es evocada con frecuencia por parte de agentes del SVGII. No obstante, se echa de menos un modelo para su operativización en la práctica, especialmente en tiempos en los que cobran fuerza los procesos de individualización, alienación o aislamiento y en los que se habla abiertamente de una epidemia de soledad. Las iniciativas barriales, locales o territoriales de acción comunitaria necesitan un marco geográficamente más amplio y robusto epistemológica y metodológicamente que vincule lo micro y lo macro en la política vasca de inclusión.

Por otra parte, la sociedad vasca en general y, particularmente, los agentes del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión llegamos a normalizar (a considerar como normales) en determinados perfiles de personas, situaciones que, en el caso de encontrarnos en ellas personalmente, identificaríamos con claridad como una situación de emergencia o urgencia¹⁰. De hecho, por poner un ejemplo, cuando se confinó a toda la población en la pandemia de la COVID, durante un tiempo, se logró, en términos generales, que nadie viviera y durmiera en la calle. Se echa de menos una interlocución, diálogo y conversación entre el SVGII y el sistema en el que se construye, planifica, aplica y revisa el modelo vasco de seguridad integral y protección civil, es decir, en el lugar institucional en el que se identifican y calibran las principales amenazas que pueden afectar a los seres humanos. La aceleración y acentuación de episodios extremos o críticos de carácter climático, bélico o financiero (por citar tres ejemplos) nos obliga a integrar, fortalecer y elevar el nivel de los estándares sociales, éticos y democráticos en un planteamiento global, integrado y eficaz de la protección, la seguridad y la paz.

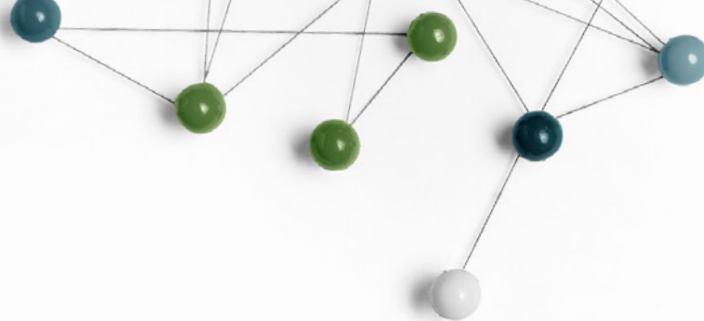
7 Ver, en el apartado 5.4.3, el efecto del SVGII en la reducción de la pobreza. Tras percibir el conjunto de prestaciones a las que cada UC tiene derecho, la tasa de pobreza grave de los hogares beneficiarios, situada en el 80,4% al inicio, desciende al 20,8% en términos de hogares y al 28,9% en términos de personas. En términos absolutos, esto equivale a decir que alrededor de 42.600 UC –y unas 84.700 personas– consiguen superar el umbral de pobreza severa gracias al SVGII, lo que representa el 74,1% de las unidades de convivencia que eran pobres antes de percibir las prestaciones.

8 La capacidad de reducción de la pobreza primaria a través de las prestaciones económicas difiere notablemente en Euskadi en función de la edad. En el caso de la pobreza grave, la reducción es del 43% para las personas menores de 18 años y del 57% para los otros grupos de edad. La reducción de la pobreza grave que las transferencias sociales alcanzan en Euskadi es similar a la europea para las personas adultas y muy superior a la europea para las personas mayores. En el caso de la infancia, es manifiestamente menor.

9 Se cuenta con 5.000 plazas residenciales y más de 2.700 no residenciales en servicios sociales para la inclusión (apartado 4.3.3.).

10 El número y el peso relativo de la población en situación de exclusión social se ha reducido desde 2018, pero ha crecido el número y el peso relativo de las personas en situación de integración precaria, mientras se reduce –del 59,1% en 2018 al 53,5% en 2024– la población en situación de integración plena (ver apartado 4.2.3.).





D) UNA REALIDAD COMPLEJA ANTE SU IDENTIFICACIÓN, MEDICIÓN Y ABORDAJE

Tiene sentido que, en una sociedad que se va haciendo más compleja, hablemos de pobreza para referirnos a la insuficiencia de recursos o medios para satisfacer las necesidades básicas o fundamentales de las personas y nos reframos a la exclusión social para identificar un proceso multidimensional en el que interactivamente se deterioran o no se desarrollan diferentes tipos de transacciones humanas que posibilitan a las personas el acceso a bienes o derechos imprescindibles, bienes y derechos que en una determinada sociedad constituyen fines y medios que, de manera interrelacionada y estructural configuran un estándar y experiencia comunes y compartidas de calidad de la vida humana en esa sociedad. Los recursos y medios disponibles (y en última instancia el dinero o equivalente) son más identificables, tangibles y manejables que la participación en transacciones y el ejercicio de derechos. Sin embargo, cabe establecer un continuo pobreza-exclusión social, especialmente en sociedades altamente monetizadas, es decir, en las que el dinero es el medio más generalizado de transacción¹¹.

Sin embargo, en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la inclusión no disponemos todavía del mapa conceptual y menos aún de las unidades e instrumentos de medida o medición¹² que nos permitan evaluar las necesidades y construir los itinerarios de la intervención en inclusión social sobre bases comunes. No tenemos aun herramientas cognitivas y diagnósticas que nos permitan referenciar y relacionar las situaciones de las que se ocupa el Sistema. No podemos determinar con precisión si la situación A es más grave que la B, o más urgente o si hay que pasar por la A para llegar a la B o quién se ocupa de cada una de ellas. Y esto sucede en la intervención con las personas y, lógicamente, a nivel agregado, poblacional, por ejemplo, cuando estudiamos el conjunto de la sociedad vasca¹³.

El bien que protege y promueve el SVGII es el bien de la inclusión social, entendida como una finalidad a la que pueden coadyuvar diversos bienes (como la salud, la suficiencia económica o el empleo, por ejemplo). Lo contrario de la inclusión social, es decir, el mal o problema que queremos prevenir o superar es la exclusión social. La pobreza puede ser vista como la dimensión o faceta económica de la inclusión social o también como el *núcleo duro* de la exclusión social. En cualquier caso, este marco teórico tiene muchas versiones, matices, variantes e interpretaciones y, si no hay acuerdo en los conceptos, menos lo hay en la medición de la pobreza y exclusión social. Y menos aún en su prevención y abordaje. Los desafíos del conocimiento acerca de la pobreza y exclusión social, de su medición y del sostenimiento político, reconocimiento social y funcionamiento efectivo del SVGII son grandes y están interrelacionados.

Sabemos que sin las prestaciones y ayudas económicas nada es posible y, a la vez, que el dinero sólo es una parte. “Pan y rosas” decía el viejo lema de la huelga textil de Lawrence (Estados Unidos) en 1912. Si el pan simboliza el dinero para las necesidades de subsistencia, ¿qué significan las rosas? ¿Cuál es la propuesta de sentido vital, contrato social, propósito colectivo, vida comunitaria, resultados de intervenciones profesionales que configuran los itinerarios de superación de la pobreza y exclusión social? Despejar esa ecuación, controlar esa variable: gran desafío. Diríamos que, en un contexto de polícrisis en el que la propia sociedad vasca, como y con otras, no tiene un modelo claro para su constitución como sociedad (contrato social), el Sistema tampoco acaba de encontrar su sitio.

-
- 11 Ver capítulo 3 sobre la conceptualización de la pobreza y exclusión social. Entendemos que hay una continuidad entre pobreza y exclusión social, donde pobreza remite más bien a la dimensión económica, material o de subsistencia (núcleo duro de la exclusión social) y exclusión social remite a una serie de ámbitos sectoriales en los que la persona ve limitada su participación o derechos sociales (como salud, educación, servicios sociales, empleo y vivienda) para cuyo ejercicio encuentra obstáculos.
- 12 En el apartado 3.2.6, nos referimos a la medición de la pobreza y exclusión social y a la circunstancia de que en el País Vasco no se haya alcanzado un marco común en lo que tiene que ver con los indicadores utilizados para la medición de las situaciones de pobreza y exclusión social. La principal operación, la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), que no está en manos del Departamento del Gobierno Vasco competente en la materia, se apoya en una conceptualización diferente a aquella utilizada mayoritariamente en el ámbito europeo (a la que se acogen EUSTAT e INE).
- 13 Ver en el apartado 5.5, el análisis sobre el sistema de evidencias en el SVGII. La mayor parte de la información disponible se orienta fundamentalmente a la medición de condiciones estructurales y situaciones de *stock* (fotografías estáticas de un momento temporal), más que al seguimiento de procesos dinámicos y acumulativos. El análisis pone también de manifiesto la ausencia de indicadores específicamente orientados a medir resultados e impactos atribuibles a la política pública de inclusión.





E) UN CAPITAL ÉTICO QUE TIENE MARGEN DE MEJORA Y CRECIMIENTO

El SVGII, como todo el Estado social y, en general, nuestra convivencia, eficiencia, bienestar y sostenibilidad como sociedad hunde sus raíces en la presencia necesariamente vigorosa y consecuente, de una serie de valores morales, éticos y políticos entre los diversos agentes relevantes y en la población en general, valores que no son otros que los de la declaración universal de los derechos humanos.

A este respecto estimamos que los agentes interesados y la población en general conservan y renuevan en su interior un apreciable capital ético compartido que parece resistir mejor que el de sociedades próximas y parecidas en otras comunidades autónomas de España y otros países de Europa y el mundo¹⁴. Con todo, es imprescindible señalar que:

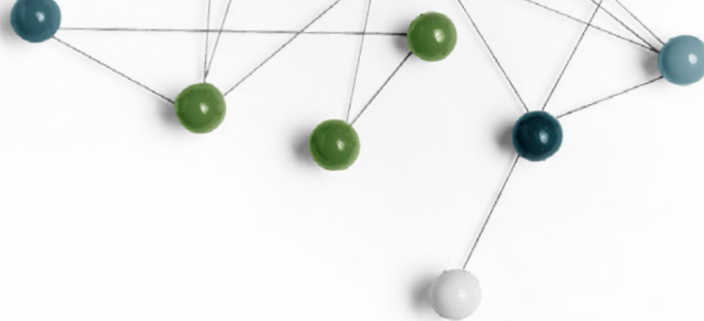
- La propia constitución del Sistema tiene fallas (que siempre corren el riesgo de ampliarse) como, singularmente, una que parece subyacer a la expresión *doble derecho*¹⁵. Ciertamente, cada uno de los derechos que podamos tener (en este caso, a unas prestaciones económicas para la suficiencia material y a unos instrumentos y servicios de apoyo para la inclusión) tiene sentido, valor y utilidad por sí mismo y, por ello, la expresión *doble derecho* sólo puede ser interpretada como una señal ambigua de condicionalidad (que, sin duda, la reforma a partir de 2022 reduce acertadamente).
- Voces, comportamientos y estrategias contrarias a los valores democráticos, solidarios y humanitarios que configuran, entre otros, un Sistema como el SVGII están ganando terreno en los últimos diez años en muchas sociedades y, aunque su expresión política vasca es comparativamente pequeña, su penetración social y expresión cotidiana dista de ser insignificante en Euskadi. El hecho de que sea minoritaria y en este momento no esté especialmente activada la franja poblacional contraria al Sistema y sus valores, no debe hacernos olvidar un clima de época reaccionario aireado por poderosas estructuras que, con facilidad se propaga desde la citada franja hacia otras.
- Los agentes más directamente involucrados en el Sistema (beneficiarias, servidores públicos, trabajadoras, organizaciones solidarias u otras) también se mantienen en una gama de visiones morales y situaciones emocionales mayoritariamente alineada a favor del Sistema, pero ese equilibrio es frágil y no resultaría difícil desbaratarlo.

La conclusión es que, en términos de capital ético, el Sistema no puede vivir de las rentas, máxime cuando sabemos que él y otros como él son uno de los destinatarios favoritos de algunos prejuicios, errores y mentiras cuya finalidad expresa es justamente la de desmoralizar a la sociedad, a sus servidoras y servidores públicos, a sus profesionales, a sus activistas y, en particular, a las personas que utilizan sus prestaciones y servicios.

14 Ver apartado 4.5. sobre perfiles poblacionales en cuanto a la percepción sobre la política de inclusión en Euskadi: (1) apoyo pleno al Sistema y rechazo de los discursos de sospecha, (2) respaldo tibio a las ayudas y permeable a la crítica, (3) reconocimiento del Sistema bajo una fuerte desconfianza hacia las personas beneficiarias y (4) la postura más crítica, marcada por la percepción de que las cuantías son excesivas.

15 En el apartado 5.2.3. se señala que: el SVGII no ha llegado a aplicar un modelo de condicionalidad fuerte y la Ley 14/2022, frente al énfasis de la regulación anterior en las obligaciones, la activación laboral y el control de las personas perceptoras, sitúa a las personas beneficiarias en el centro del Sistema, incorpora por primera vez un catálogo de derechos y fundamenta buena parte de sus novedades en los principios de atención personalizada, buena administración y servicio a la ciudadanía.





F) UNA TEORÍA DEL CAMBIO EN CONSTRUCCIÓN¹⁶

La teoría del cambio de la política vasca de inclusión está en construcción. Podemos identificar cadenas causales, como si tuviéramos varios grupos de piezas de un rompecabezas encajadas entre sí, pero no tenemos una teoría de cambio robusta compartida y operante (es decir, no tenemos el rompecabezas completo uniendo los distintos conjuntos de piezas).

Las prestaciones y ayudas económicas de garantía de ingresos constituyen, sin duda, la pieza clave del Sistema. Acompañamiento e interseccionalidad son también elementos indispensables. Sin embargo, hay eslabones perdidos, una especie de “no sabe, no contesta” recurrente en cuanto a las competencias profesionales específicas y la lógica disciplinar con sus correspondientes sistemas de ciencia, tecnología e innovación en el modelo de intervención del personal de primera línea y atención directa (*street level bureaucrats*) de importantes subsistemas sectoriales dentro del Sistema. Antes de manifestarse como problema de reparto competencial, integración organizativa, gestión en red o gobernanza transversal, la intersectorialidad estaría sin resolver o encauzar como interdisciplinariedad, identidad profesional y contenido competencial estandarizado en el nivel de la intervención.

Si bien las prestaciones y ayudas económicas para la subsistencia material pueden considerarse dentro del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y sus recursos y efectos pueden imputarse netamente, sin más trámite, a la política vasca de inclusión, no pasa lo mismo con los servicios sociales o los servicios de empleo porque tales servicios son, en primera instancia, parte de su propio sistema. He aquí un punto donde nos falta claridad en la teoría del cambio. Si el SVGII logra que el Sistema Vasco de Servicios Sociales haga algo y ese algo tiene una repercusión en la situación de inclusión social de alguien, ¿qué parte de efecto imputamos a la política transversal? Y antes y más relevante, ¿mediante qué mecanismo opera el SVGII en los sistemas sectoriales para lograr cambios en ellos que, a su vez, desencadenen efectos que, cabalmente, el SVGII pueda afirmar que, en alguna medida o de alguna manera, son efectos (también) suyos?

G) LA RESILIENCIA DEL SISTEMA FRENTE A LA FATIGA EN UN CONTEXTO CRÍTICO

El Sistema se encuentra en un contexto¹⁷ global y local de aceleración crítica de disfunciones interrelacionadas de carácter sanitario, climático, económico, tecnológico, energético, cognitivo, laboral, geoestratégico, emocional, demográfico, bélico, migratorio, relacional, ético y político, entre otros. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, como otros sistemas públicos o sociales, se ve afectado por dicho contexto de distintas maneras.

En los últimos años, sin duda, el fenómeno que de forma más virulenta está desencadenando situaciones de pobreza y exclusión social que el Sistema no está siendo capaz de prevenir o revertir es el de la deriva en lo que tiene que ver con la indisponibilidad, diversificación inapropiada de usos, sobreutilización como activo de inversión, acaparamiento, inadecuación y encarecimiento de la vivienda en un entorno global y local¹⁸.

Ampliando el foco podríamos hablar de alteraciones en determinados flujos y mercados globales y locales de recursos humanos y materiales y de bienes y servicios que, si bien, por una parte, pueden

16 En los apartados 3.3. y 5.2. nos extendemos sobre teoría del cambio y evaluación del diseño del SVGII. Se identifican cuatro cadenas causales (la del ingreso para la subsistencia y cierta distensión que ayuda, la del acompañamiento profesional personalizado, la de la coordinación y la gobernanza intersectorial (e interdisciplinar e interseccional) y la del desarrollo y conquista de la autonomía por parte de las personas).

17 Del contexto hablamos en el apartado 4.2.: transición demográfica (envejecimiento), pobreza (mayor en migrantes con descendientes), desigualdad (Gini constante, otros indicadores peor), exclusión (más integración precaria y emergencia), empleo (buenos años relativos) y vivienda (primer problema).

18 Según revelan los datos de la Estadística del Mercado de Alquiler (EMAL), entre finales de 2022 y mediados de 2025, la renta media de los contratos de arrendamiento vigentes se ha incrementado en un 9,5% en el conjunto de la Comunidad Autónoma, frente al 5,9% en el periodo inmediatamente anterior (2020-2022). El crecimiento de los precios se ha acelerado, por tanto, en el periodo más reciente. Según el último dato disponible, a 30 de junio de 2025, el alquiler medio en Euskadi alcanzaba los 786€ mensuales





estar quitando en determinados momentos presión y demanda al Sistema mediante la creación de empleo, se la añaden especialmente a través de procesos, por ejemplo, inflacionarios (alza de precios), de movilidad poblacional (atracción de talento mediante migración internacional para trabajos precarizados ¹⁹) o logísticos (carencia o escasez de recursos) que el Sistema no siempre está en condiciones de prever y gestionar.

En este contexto, la imagen es la de un Sistema que, gracias a su trayectoria y envergadura, gracias a la reforma legal de 2022 (que amplía y mejora la protección a algunos perfiles, corrige algunas disfunciones identificadas e introduce mejoras en el diseño y gestión del Sistema y sus componentes) y gracias a la incorporación (sumando aportación estatal sin restar de la autonómica) del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) ha aguantado como *muro de contención*²⁰ de la pobreza y exclusión social. Sin embargo resulta evidente el carácter estructural (duradero) y multicausal (complejo) de las situaciones de pobreza y exclusión social vinculadas con inercias y tendencias muy difíciles de doblegar tales como el envejecimiento demográfico, la inequidad de género o la segregación territorial y que se expresa, por ejemplo, en el deterioro de la situación de niñas, niños y adolescentes (de sus familias, especialmente las encabezadas por mujeres solas), en el empeoramiento de las dimensiones subjetivas de la pobreza y exclusión social o en el aumento de las situaciones de integración social precaria (la antesala de la exclusión, a veces oculta mediante el retraso de la emancipación juvenil) o las de emergencia o urgencia social (grave exclusión social con componente residencial).

H) GRIETAS EN LA PERTINENCIA Y EFICIENCIA QUE PUEDEN IR A MÁS

La Renta de Garantía de Ingresos (y, con ella, en general, la política de inclusión) es estabilizadora objetiva y subjetivamente, individual y colectivamente. Es un muro de contención, como decíamos, que aguanta, resguardando, sosteniendo y salvando vidas que, si el Sistema no existiera, colapsarían. Sin embargo, en la medida en que las situaciones de pobreza y exclusión social arrecian, más complejas, cambiantes y diversificadas, el muro resulta, además de insuficiente, inapropiado y puede estar empezando a agrietarse. Las grietas revelan un desacoplamiento entre la sensibilidad, versatilidad y velocidad de las respuestas del Sistema y la diversidad, complejidad e imprevisibilidad de los problemas que debe abordar. El contexto crítico que hemos descrito no sólo genera al Sistema tensiones en lo relativo al alcance y la cobertura sino también a la pertinencia o adecuación y a la eficiencia: pone a prueba la inteligencia y sensibilidad del Sistema y su maniobrabilidad y adaptabilidad.

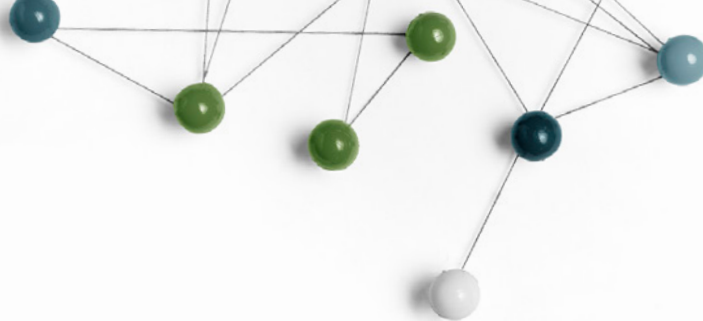
A los fenómenos ya mencionados de pobreza y exclusión social, en el análisis, hay que agregar otro, el de la desigualdad. Y hay que ver cómo la pobreza, la exclusión social y la desigualdad interactúan con la diversidad de género, generacional, funcional y cultural. Y además qué tiene que ver la territorialidad y la movilidad local y global. Así pues, en una sociedad más heterogénea, fragmentada, polarizada y desigual se complica la política de inclusión social con espirales de realidades y percepciones que tienen que ver específicamente con la desigualdad²¹.

19 La socióloga Arlie Hochschild utiliza la metáfora del “trasplante global del corazón” en las “cadenas globales de cuidados”

20 En el apartado 4.2. revisamos las grandes magnitudes del SVGII: más de 100.000 prestaciones económicas y cerca de 30.000 AES, con una estabilización económica significativa pero con desigualdades (territorializadas).

21 En el apartado 4.4. se analizan el modelo vasco de protección social y las prestaciones (y servicios relacionados con la inclusión social) y los retos que tiene por delante en términos de equidad de género (promujeres), territorial (prorural), generacional (proinfancia) e interseccional (promigrantes). La valoración de las cuestiones relacionadas con la perspectiva de género, la interculturalidad y la interseccionalidad difiere notablemente en función de los agentes consultados. Personas profesionales consideran mayoritariamente que la atención prestada por el SVGII tiene en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres y las derivadas del origen o la nacionalidad. Sin embargo, algunas profesionales advierten de una brecha entre el reconocimiento formal del enfoque de género y su aplicación práctica, señalando carencias en la atención a la violencia machista, la feminización de la pobreza y las necesidades de las familias monoparentales. Sin embargo, personas usuarias, especialmente las mujeres y las personas migradas, destacan dificultades vinculadas a las responsabilidades de cuidado, la monoparentalidad, la violencia machista, las barreras lingüísticas, la falta de servicios de interpretación y la escasa comprensión de determinadas trayectorias migratorias.





Estamos hablando, posiblemente, de un declive de la sociedad salarial, es decir, la sociedad basada en el empleo remunerado como relación productiva, como fuente de ingresos, como seña de identidad y como generador de derechos. Dicho declive de la sociedad salarial iría de la mano de un aumento de la desigualdad en un clima más proclive a la incertidumbre, el malestar y el miedo. En la medida en que se precariza la relación laboral y se debilita la fuerza inclusiva del empleo, un sistema como el SVGII pierde funcionalidad, legitimidad e impacto.

De modo que nos encontramos ante un Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión que no sólo tiene que mantener y mejorar su envergadura y su capacidad de carga (pues hemos visto que, a pesar de ser más grande y fuerte, la realidad le desborda en muchos momentos), sino que tiene también que invertir recursos y dedicación en inteligencia y sensibilidad, para detectar a tiempo las grietas, los puntos por los que se puede quebrar²².

Porque, además, de forma paradójica y contraintuitiva, no pocas veces las soluciones generan nuevos problemas, los fragmentan y multiplican a modo de fractales. Valga el ejemplo de la digitalización como solución y como problema. Sin duda hay soluciones acertadas y eficientes que resuelven problemas, pero no es infrecuente que pretendidas soluciones representen más bien nuevas complicaciones, expectativas, circuitos, obstáculos y, en definitiva, nuevos problemas.

1) UN SISTEMA EN EVOLUCIÓN EN UNA ARQUITECTURA CAMBIANTE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

A la hora de comparar internacionalmente²³ las políticas públicas se suele hacer por bloques: de una parte, las que se ocupan de los llamados *viejos riesgos sociales* (como el desempleo o la enfermedad), clásicas y tradicionales, o, por otra, las que lo hacen de los *nuevos riesgos sociales*, como son las de inclusión o las políticas familiares. En la comparación internacional, la Comunidad Autónoma del País Vasco aparece como bastante orientada a los *viejos riesgos sociales*. En lo relativo a los *nuevos riesgos sociales*, destaca por lo alto en garantía de ingresos para la inclusión y por lo bajo en políticas familiares. Esto hace pensar en que quizá se está esperando de las prestaciones de garantía de ingresos para la inclusión (a modo de navaja multiusos) efectos que debieran esperarse, por ejemplo, de las prestaciones familiares y esa cuestión nos lleva al asunto de la integración y universalización de políticas. Veamos.

Cuando se cumplen 15 años de la Ley que trasladó la gestión de las prestaciones económicas de garantía de ingresos para la subsistencia desde los servicios sociales a los servicios de empleo, constatamos que no hay evidencia de que se haya producido un cambio significativo en lo que tiene que ver con la gestión de caso y la intervención social en los servicios sociales (cosa que iba a suceder, supuestamente, por el tiempo liberado al dejar de tramitar las prestaciones de garantía de ingresos, particularmente en los servicios sociales municipales) ni especiales sinergias entre la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos y la intervención laboral en los servicios de empleo (principal fundamento del cambio, según la exposición de motivos de la Ley). Por otro lado, sí se han dado pasos en la línea de que las necesidades de alojamiento obtengan respuesta (en especie o en dinero) desde las políticas de vivienda (diferenciación horizontal).

22 Personas usuarias asocian una atención de calidad con procesos de intervención personalizados, continuados y basados en una relación de confianza con una figura profesional de referencia. Valoran especialmente el acompañamiento cercano y la estabilidad de los apoyos, pero señalan que la accesibilidad al Sistema, las demoras, la discontinuidad de la intervención y la falta de tiempo disponible para cada caso dificultan una atención adecuada. Entidades del Consejo Vasco para la Inclusión coinciden en destacar la importancia de reforzar el acompañamiento profesional, mejorar la coordinación entre sistemas y garantizar procesos de intervención más integrales y centrados en las necesidades de las personas (ver apartado 5.3.7).

23 Pese al menor gasto global en *nuevos riesgos sociales*, Euskadi dedica a la función exclusión social una proporción comparativamente alta: el 43% del gasto en NRS, frente al 20% del promedio de la UE. En términos por habitante, el gasto en exclusión social asciende a 436 PPC, muy por encima de la media europea (254 PPC), aunque algunos países que destinan a esta función una proporción menor realizan un gasto por habitante superior (Países Bajos, 738 PPC; Luxemburgo, 535; Dinamarca, 489; Francia, 472). El reverso de este perfil es el reducido esfuerzo en la función familia-hijos e hijas: con 462 PPC por habitante, Euskadi se sitúa en torno al 50% del promedio de la UE (891 PPC), un nivel equiparable al de Bulgaria y por encima únicamente de cinco Estados miembro (ver apartado 4.4.).





Así como las mencionadas prestaciones para alojamiento (Prestación Complementaria de Vivienda y, después, Prestación Económica de Vivienda) sí son, conceptualmente, prestaciones afectadas o específicas de las políticas de vivienda, las prestaciones y ayudas económicas de garantía de ingresos para la subsistencia no son prestaciones y ayudas (específicas o afectadas) del ámbito sectorial del empleo ni del de los servicios sociales. De hecho, la ley que creó el Ingreso Mínimo Vital se basa en una “visión integral de la Hacienda pública comprensiva tanto de los tributos como de las prestaciones monetarias, de tal forma que los ciudadanos, en función de su capacidad económica y sus necesidades vitales, sean contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o perceptores de ayudas monetarias evitando redundancias, contradicciones e inequidades”.

El SVGII ha avanzado claramente en lo que tiene que ver con la informatización e interoperabilidad en la gestión de los datos relativos a las prestaciones económicas de garantía de ingresos. También es muy positivo que se hayan integrado en el SVGII el Ingreso Mínimo Vital y el Complemento de Ayuda para la Infancia, además sumando inversión, a diferencia de otros lugares en los que la comunidad autónoma ha reducido su aportación cuando la ha ampliado la Administración General del Estado y no ha integrado las estructuras prestacionales.

Por otro lado, hay que recordar que la disposición adicional cuarta de la Ley 14/2022 del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión planteó un estudio sobre la conveniencia de introducir deducciones fiscales anticipadas de carácter reembolsable u otras medidas que permitan alcanzar una mejor integración entre las políticas fiscales y de garantía de ingresos en el marco fiscal general. Estudio que pone de manifiesto las oportunidades de avanzar en simplificación, equidad y universalización de la política vasca de inclusión (y de prevenir o evitar problemas de *non take up*, pagos indebidos, *efecto umbral*, errores administrativos, cuellos de botella o agravios comparativos) que ofrecería esa integración vertical de políticas de garantía de ingresos y fiscalidad.

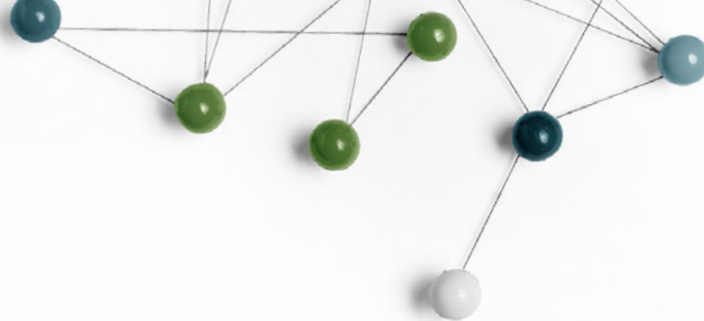
No se trata de abrir o alentar aquí un inexistente debate sobre si las prestaciones y ayudas de garantía de ingresos para la subsistencia se deben o no gestionar en los servicios de empleo o en los servicios sociales sino de comprender la naturaleza de dichas prestaciones y ayudas y sus potencialidades y limitaciones²⁴. Y de las posibilidades de mejora exponencial para el SVGII que podría suponer un círculo virtuoso de integración y universalización de prestaciones y ayudas antes focalizadas (donde a partir de ciertos umbrales el dinero que hipotéticamente se está recibiendo en prestaciones universales de garantía de ingresos se estaría devolviendo mediante el pago de impuestos y donde todo el mundo haría la declaración de la renta y se produciría también una integración virtuosa entre prestaciones y deducciones familiares. Quizá el debate sobre la gestión de la Seguridad Social (en un contexto de generalización del dinero digital y la inteligencia artificial) pueda ser un marco interesante en el que ubicar estas reflexiones.

Cabe agregar una breve nota sobre las Ayudas de Emergencia Social como ejemplo de distancia entre la posición teórica y la real en la arquitectura de la política vasca de inclusión. Seguramente, más que cubrir necesidades que se producen en situaciones de urgencia o emergencia de aquella persona a la que tal tipo de situación le sobrevenga, constituyen un complemento más o menos regular para determinados gastos no periódicos para personas identificadas por parte de los servicios sociales como clientela habitual.

Retomando, entonces, la posible disyuntiva entre prestaciones de garantía de ingresos para la subsistencia focalizadas y prestaciones familiares universales y deducciones familiares sólo para quienes hacen la declaración de la renta, diríamos que, en un horizonte de integración entre prestaciones y ayudas económicas y fiscalidad y de universalización de las políticas sociales, no hay tal dicotomía y parecen encontrar mejores vías de resolución problemas como el *non take up*, el *efecto umbral* o la burocratización de los procesos. Asimismo cabría esperar mejoras en conocimiento del Sistema por parte de la población, accesibilidad y legitimación.

24 La cuestión de la atribución de competencias a servicios sociales o a empleo se trata en el apartado 5.2.2.1. recordando la exposición de motivos de la Ley 4/2011 que buscaba más integración y sinergias entre garantía de ingresos y empleo y liberar tiempo en los servicios sociales para una intervención social más personalizada.





J) TRAMITACIÓN CON TENSIONES²⁵

Diseño, tramitación y gestión para unas prestaciones y ayudas y, en general, un Sistema más esbeltos, más sencillos, más amigables (*friendly*). Dejar atrás prejuicios, mitos y estigmas. Aumentar cuantías, modular requisitos y prescripciones, eliminar o reformular condicionalidades. Tratar como te gustaría que te trataran (amabilidad, diligencia, empatía). Simplificar, automatizar, facilitar. En definitiva, un enfoque de derechos de ciudadanía y de modernización administrativa. Este podría ser un índice, esquema o agenda de la letra pequeña (fundamental), a veces de la gestión, a veces de la negociación y a veces de la disputa, más cotidiana y capilar o más política y mediática, en el SVGII²⁶.

Los diferentes saberes relevantes apuntan en la misma dirección o sentido. Desde la ética, desde las diferentes ciencias que estudian el comportamiento humano, desde el saber hacer de tantas profesiones o desde el saber experto de quienes han experimentado la vulneración de algún derecho social (por mencionar algunos saberes) se confluye en un enfoque de derechos basado en la igual dignidad esencial de todos los seres humanos y en procedimientos, estructuras y culturas de la dignidad, la racionalidad, la facilidad, el apoyo y la equidad.

Sin embargo, el estudio comparado de la historia de las políticas sociales nos recuerda que los avances en esos saberes son costosos y reversibles. Y, tras el proceso de escucha a los diferentes agentes relacionados con el SVGII y, especialmente, a las personas usuarias o beneficiarias de servicios o prestaciones de garantía de ingresos o para la inclusión (expertas por experiencia), se concluye que el espíritu de la Ley dista de haber tomado cuerpo en un Sistema en el que, como en pocos, el diablo está en los detalles.

La capacidad de gestión del Sistema ha ido mejorando y superando con éxito las sucesivas pruebas que han representado los diferentes cambios normativos. Sin embargo, la relación entre los diversos agentes en el Sistema aparece en más de una ocasión atravesada por narrativas con ingredientes como distanciamiento, condescendencia, intromisión, desatención, estigma o desconfianza. Obviamente estas narrativas, actitudes y comportamientos suceden también en otros sistemas y entornos. Frente a éstas, sin embargo, se reconocen mejoras en términos de facilitación, normalización y humanización, mejoras en las que se habrá de perseverar²⁷.

El SVGII no es esencialmente diferente de otras partes de la Administración, toda ella tensionada en estos tiempos policríticos en los que se está jubilando la generación que levantó los pilares del Sector Público Vasco y sigue aumentando la probabilidad de que la ciudadana o ciudadano se encuentre otra servidora o servidor público cuando vuelve a su siguiente cita. Tiempos de diversidad y complejidad asistencial, tecnológica, jurídica. Tiempos de precariedad, inseguridad y miedo. Tiempos de sa-

²⁵ Ver en el apartado 5.3. la evaluación del funcionamiento del SVGII. El no acceso de la población en situación de necesidad o que cumple los requisitos se plantea como una de las principales deficiencias del Sistema. Diversos trabajos ponen de manifiesto niveles elevados de no acceso a los servicios y prestaciones del SVGII y que solo una parte de la demanda potencial accede efectivamente al Sistema. Este efecto de *non take up* es particularmente alto entre las personas con derecho a los complementos salariales y de pensiones, y se sitúa, según las distintas fuentes, entre el 60% y el 70% de la demanda potencial. Por su parte, la única fuente oficial que mide este fenómeno –la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)– señala que el 36% de la población en riesgo no accede a las prestaciones del Sistema.

²⁶ Frente al énfasis de la regulación anterior en las obligaciones, la activación laboral y el control de las personas perceptoras, la nueva Ley sitúa a las personas beneficiarias en el centro del Sistema, incorpora por primera vez un catálogo de derechos y fundamenta buena parte de sus novedades en los principios de atención personalizada, buena administración y servicio a la ciudadanía.

²⁷ En los procesos de escucha en los que han participado, personas usuarias describen la gestión administrativa del SVGII como uno de los principales factores de dificultad en su relación con el Sistema. La carga burocrática se percibe como excesiva. Desde la perspectiva de las entidades que han hecho referencia a estas cuestiones, los pagos indebidos, las suspensiones, los retrasos en los pagos o los ajustes tardíos no aparecen sólo como incidencias técnicas, sino como situaciones que pueden comprometer la estabilidad económica de los hogares y debilitar la confianza en el funcionamiento ordinario del Sistema (ver apartado 5.3.4.2.).





turación, de individualización, de nervios. También tiempos de saber estar, de paciencia, de escucha, de empatía, de compromiso, de sacrificio personal, de conciencia, de agencia, de orgullo.

Tanto en la memoria histórica personal y colectiva de muchos agentes relacionados con el Sistema como en determinadas narrativas clasistas, aporofóbicas y punitivistas que ganan audiencia en los últimos años a nuestro alrededor, se filtran constantemente dosis de negatividad, temor o sospecha vinculadas de una u otra manera al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Ante ello, agentes del Sistema, de manera estratégica, proactiva y sistemática realizan, mantienen y sostienen decisiones, comportamientos, procedimientos, planteamientos, proyectos y otro tipo de iniciativas de facilitación, normalización, mejora, humanización y accesibilidad del SVGII.

K) UN MODELO DE INTERVENCIÓN DECLARADO Y PILOTADO EN BUSCA DE VERTEBRACIÓN DISCIPLINAR Y PROFESIONAL

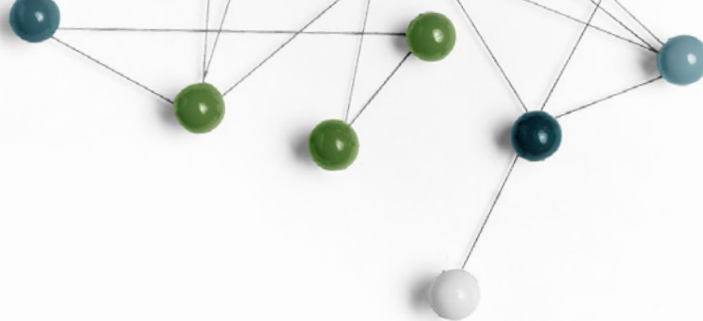
El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión está dando pasos en la creación y fortalecimiento de competencia técnica. Se ha avanzado en la posibilidad efectiva de un itinerario de inclusión acompañado extendiendo el uso de la herramienta de triaje²⁸ y se ha experimentado y se está experimentando con itinerarios intersectoriales o mixtos en proyectos piloto. Sin embargo, no se percibe suficiente conciencia de la necesidad que las burocracias profesionales (Mintzberg) tienen de disciplinas y profesiones (especializaciones) propias o características de cada rama de actividad. A la vez, tampoco está instalada la dinámica de ciencia, tecnología e innovación propia de la sociedad del conocimiento. Modelos en la línea de *Housing First (Paradigma Recovery)* con vocación de vertebrar toda la atención en un Sistema, no han pasado en Euskadi de ser experiencias puntuales pasajeras.

Por otra parte, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión es un Sistema con una importante trayectoria de innovación social y colaboración público-comunitaria, con fuerte presencia de organizaciones solidarias, entidades de la sociedad civil, movimientos sociales, asociaciones voluntarias, cooperativas de iniciativa social y fundaciones arraigadas en el territorio. Se están realizando interesantes procesos participativos, destacando el llevado a cabo con personas beneficiarias de prestaciones y ayudas económicas y usuarias de servicios de inclusión expertas por experiencia.

Sea como fuere, en el ámbito del estudio científico del ejercicio de la transversalidad en las políticas públicas no contamos todavía con modelos teóricos y métricas consensuadas más allá de experiencias o procesos, más o menos evaluados y sistematizados, del estilo de la de las mesas de inclusión que ahora están en marcha en la Comunidad Autónoma del País Vasco o casos de uso de la integración horizontal o atención integrada intersectorial, como el de los estímulos al empleo, ejemplo concreto de respuesta a la complejidad mediante integración horizontal fuerte entre política de empleo y política de garantía de ingresos.

28 Sobre la EBEL como herramienta para el triaje y para encauzar el abordaje intersectorial de los itinerarios de las personas en pro de la interseccionalidad, ver los apartados 3.2.3, y 4.3.3. Entre 2024 y 2025 se han realizado más de 40.000 valoraciones. De ellas, el 55% corresponden a hombres y el 49,6% a personas de nacionalidad extranjera. Las valoraciones se reparten casi a partes iguales entre las personas de entre 18 y 34 años, las de 35 a 49 y las de 50 o más años. Para el conjunto de las personas valoradas, del total de las dimensiones valoradas, el 23% se valoran como barreras o limitaciones y el 76,8% como seguimientos o fortalezas.





Todo el trabajo que se está haciendo en torno a los itinerarios mixtos²⁹ es, probablemente, el más ambicioso de los que hasta la fecha se han realizado para dar respuesta a este desafío de la transversalidad (influencia de una política en otra), la diferenciación e integración horizontal o intersectorial (atención a la complejidad) y la interseccionalidad (la manera en la que distintas condiciones de la persona interactúan en su proceso o situación de pobreza o exclusión social).

Sin embargo, en ámbitos tan dispares como la medicina, la banca, la telefonía, la enología o la aviación, por escoger algunos ejemplos, sería inconcebible que a una determinada solución, intervención o actuación se la denominara *innovación*, atendiendo únicamente al hecho de que a alguien se la ha ocurrido recientemente. Los estudios de innovación nos hablan de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación, entendiendo que cada una de esas actividades (valgan las cinco mencionadas) avanza en la medida en que lo hacen las ciencias básicas de referencia, las tecnologías (no confundir con aparatos) que aplican el conocimiento científico y las innovaciones, que son consideradas como tales en la medida en que se generaliza su uso. En la historia del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social hemos conocido metodologías presentadas como innovaciones que nunca tuvieron base científica y que nunca se aplicaron en otro lugar más que en la organización que las pilotó. Procede, por tanto, subir algunos peldaños nuestra exigencia y hacerlo incorporando a agentes del Sistema en (o al modo de) las dinámicas de investigación, desarrollo e innovación (Red Vasca y Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación) y con referencia a marcos paradigmáticos y disciplinares rigurosos y reconocidos, de modo que el modelo de atención o intervención que se enuncia en el artículo 4 de la Ley se construya, fortalezca y renueve desde los mencionados parámetros y metodologías. La Ley de 2022 es una caja de herramientas que tienen todavía mucho recorrido de aplicación y utilidad.

La necesidad objetiva de especialización disciplinar y profesional en las interfaces de servicio a la ciudadanía de los grandes subsistemas públicos del Estado de bienestar no se aviene en ocasiones con estrategias a corto plazo de los agentes sociales, que temen que la especificación y elevación de los estándares de cualificación profesional de determinados servicios vayan en contra de los intereses de los actuales agentes presentes en los sistemas, a quienes representan. Sin embargo, la descalificación de las burocracias profesionales es pan para hoy y hambre para mañana. Quizá falte construir un gran acuerdo (en el Consejo Vasco para la Inclusión, en el Diálogo Social o en el Consejo Económico y Social) que permita avanzar en la determinación y fortalecimiento de las competencias profesionales específicas que se necesitan en cada uno de los subsistemas del Sistema Vasco³⁰ de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y aquellas competencias profesionales transversales vertebradoras del Sistema.

29 La evaluación de la primera fase, iniciada en 2022, de los proyectos experimentales de itinerarios mixtos, con 359 participantes, mostró que el 72,8 % de las personas con autorización de trabajo accedió o se mantuvo en un empleo y que, entre quienes inicialmente carecían de ella, 4 de cada 10 obtuvieron la autorización y el 62,5 % logró incorporarse al mercado laboral. Asimismo, la evaluación mediante la Escala Breve de Empleo e Inclusión (EBEI) evidenció mejoras generalizadas entre las 200 personas evaluadas: el 74 % redujo el número de barreras que dificultaban su acceso al empleo y la inclusión, y el 57 % mejoró su nivel de afectación en las dimensiones profesionales y personales analizadas (ver apartado 4.2.3.).

30 Esta conclusión está conectada con los capítulos 1 y 2 (en los que se explica la evolución de Besaldi y la manera en la que se ha planteado y realizado esta evaluación del SVGII) y con el apartado 5.5. (en el que se devisa el sistema de evidencia realmente existente en el SVGII y la base y posibilidades para la evaluación). Besaldi ha encontrado, junto a grandes esfuerzos y logros profesionales, un grado inaceptable de desorden, desconsideración, descoordinación y desfase en el procesamiento de datos sobre la pobreza y exclusión y su superación en Euskadi y la obtención y uso de evidencia de calidad como base para evaluar.





L) UN APRECIABLE ESFUERZO PARA UNA PRIMERA EVALUACIÓN DEL SISTEMA CON LIMITACIONES

Una de las aportaciones de la última reforma legislativa del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión fue la creación del Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión, que, poco después de iniciar su actividad, adoptó como marca el nombre Besaldi. Realizar esta evaluación del SVGII constituye el cumplimiento de su primera obligación y sobre ella cabe hacer el mismo juicio que sobre Besaldi: sin duda esforzada, de carácter exploratorio, ciertamente limitada y también primeriza.

El equipo de Besaldi, comprometido, le ha puesto y le sigue echando ganas, explorando diferentes alternativas de actuación para un desafío, institucionalizar la evaluación de políticas públicas (en nuestro caso, de empleo e inclusión) en el Gobierno Vasco, en el que no menos de seis intentos en las últimas décadas no cuajaron. Besaldi ha probado y sigue probando diferentes combinaciones de ingredientes como el trabajo en equipo, la Inteligencia artificial, la contratación administrativa, la participación ciudadana, la construcción de comunidad, la alianza estratégica, las redes sociales u otros, pero todavía está lejos de tener una configuración estable, asentada y sostenible.

De igual modo, la Primera evaluación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos para la inclusión es la historia de mucho trabajo, mucho ensayo y error, muchos caminos explorados para comprobar que no conseguíamos llegar por ellos a ninguna parte. Mucha siembra y una menor cosecha. Y la percepción de que es limitada la evaluación que entregamos pero quizá no lo es tanto el aprendizaje, la experiencia o el poso que queda para facilitar y mejorar la siguiente evaluación, la segunda³¹. En todo caso, está, básicamente, pendiente la asignatura del conocimiento mutuo y el ensamblaje entre los diversos procesos de evaluación que corresponden a las diferentes partes, integrantes o niveles que forman parte del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Obligatoriamente hemos de reflejar y ampliar aquí la autocrítica que Besaldi hizo pública en relación con la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. Por el hecho de que no hayamos logrado superar la anomalía de que esté bajo la responsabilidad de un único Departamento y no precisamente el más concernido por su temática. Por el hecho de que estamos hablando de la realidad de hace dos años. Y por la opacidad con la que se ha desarrollado el proceso en sus diferentes etapas. En el lado positivo, celebramos la incorporación por parte de Eustat a la Encuesta de Condiciones de Vida de indicadores de interés para la política de inclusión social homologados a nivel europeo.

El carácter primerizo de la evaluación se percibe de forma especial, posiblemente, en nuestra incapacidad para realizar un proceso y ofrecer un producto más breve y esbelto, más preciso y certero, más selectivo y ajustado. Sea como fuere, Besaldi renueva, refuerza y redobra su compromiso con la mejora e institucionalización de la evaluación de las políticas de empleo e inclusión, perseverando en la construcción de un modelo de Órgano riguroso, eficiente y sostenible dentro de un ecosistema inclusivo, plural y dinámico de evaluación de las políticas de empleo e inclusión.

31 Se han identificado 227 indicadores en el sistema de evidencias de la política vasca de inclusión, sin embargo se echa de menos una arquitectura robusta de la evidencia clave (datos administrativos y fiscales rápidos y desagregados por sexo, edad, convivencia o territorio, al menos) sobre pobreza antes y después de prestaciones. El mayor perjuicio, con todo, no es para la evaluación sino para las intervenciones de prevención y superación de la pobreza.



RECOMENDACIONES

The image features a network diagram on a light grey background. There are 10 nodes, each represented by a glossy sphere. The nodes are connected by thin, light grey lines (edges). The nodes are colored as follows: 4 teal, 3 white, 2 green, and 1 grey. The word 'RECOMENDACIONES' is centered in the middle of the diagram in a dark grey, sans-serif font.

```
graph TD; N1(( )) --- N2(( )) --- N3(( )) --- N4(( )) --- N5(( )) --- N6(( )) --- N7(( )) --- N8(( )) --- N9(( )) --- N10(( ));
```



RECOMENDACIONES

Si las conclusiones se entendían como relato analítico y comprensivo, como valoración fundamentada y articulada, como discusión e interpretación teórica y como llamada y propuesta para la reflexión, las recomendaciones se presentan más como propuesta de agenda compartida que como prescripción externa para unos u otros agentes interesados en el Sistema Vasco de Garantía de ingresos y para la Inclusión. Si bien hemos barajado muchas más, hemos decidido apostar todo a tres:



1) ESTABLECER UN INSTRUMENTO DE PAÍS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL.

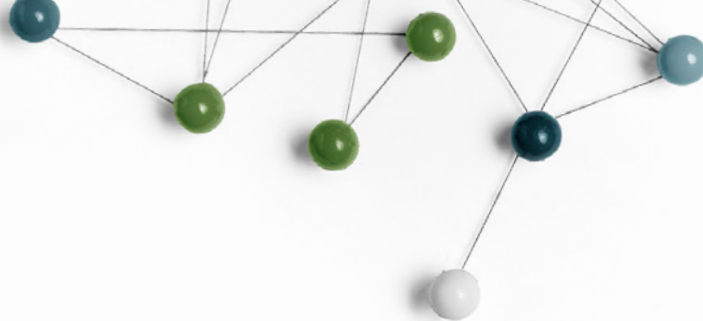
Lo planteamos como un reto interdisciplinar, interdepartamental, interinstitucional, profesional, científico, técnico, tecnológico, ciudadano y de país. Un reto que empieza por una necesaria clarificación y definición conceptual y terminológica, continúa por la construcción de métricas e indicadores y desemboca en el diseño de una serie de operaciones que permitan obtener la evidencia necesaria para hacer posteriormente los correspondientes juicios de valor.

Nadie puede faltar a esta cita ni debe poner trabas a este empeño, que supone construir, acordar y hacer funcionar un conjunto integrado de dispositivos en el cual se pueda obtener y procesar información individual y colectiva, administrativa y estadística, censal y muestral, diagnóstica y técnica, territorializada y segmentada, longitudinal y en tiempo real acerca de las situaciones de pobreza y exclusión social y del cumplimiento o no por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los correspondientes objetivos de la política vasca de inclusión. Todo ello con perspectiva de igualdad, equidad, interseccionalidad y diversidad (de identidad y orientación sexual, funcional, generacional y cultural).

En lo correspondiente a la conceptualización de los fenómenos, entendemos que es posible incorporar matices y acentos diferentes, de modo que los diversos agentes interesados puedan ver recogidas sus visiones. Desde tradiciones propias del país cuya trazabilidad no sería bueno perder hasta los conceptos más ampliamente admitidos a nivel europeo. Desde la visión más monetaria y material a la más procesual y subjetiva. Desde la más disciplinar y sectorial hasta la más interdisciplinar y transversal. Por otra parte, la conceptualización de los fenómenos habrá de ser coherente con la conceptualización de las intervenciones y las políticas en relación con ellos.

Es fundamental que los diferentes agentes del SVGII trabajen para alinear su información (técnica y) administrativa con las diversas necesidades, que van desde la gestión cotidiana hasta el diseño legislativo. Entendemos que, junto con todos los agentes del SVGII, Eustat tendría





un papel central en este proceso, de la mano de los órganos estadísticos departamentales de los Departamentos cuyas materias son mencionadas en la Ley 14/2022 del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. También sería capital la implicación de las Haciendas Forales, ampliando y afinando en los asuntos relacionados con los que se tratan en este informe, lo que permitiría realizar operaciones del tipo panel de declarantes y atlas de distribución de la renta de los hogares para Euskadi. En definitiva, debiéramos llegar a estar en condiciones de asumir:

1. La medición constante y monitorización permanente de las situaciones de pobreza y exclusión social, del funcionamiento y comportamiento de las prestaciones y ayudas de garantía de ingresos y del efecto de las prestaciones económicas (y otras intervenciones relacionadas) en las situaciones de pobreza y exclusión social.
2. El seguimiento continuo y análisis longitudinal de factores y trayectorias de empobrecimiento y exclusión social, de la actuación de las políticas públicas transversal de inclusión y sectoriales e intersectoriales afectadas y de sus efectos logrados en materia de prevención y superación de la pobreza y de inclusión social.
3. Información sumativa (periódica, plurianual) de indicadores acerca de los estados o dinámicas estructurales de pobreza, exclusión social e inclusión social y otras relacionadas como equidad o desigualdad y de los impactos sistémicos (en empleo, crecimiento o recaudación) de la política vasca de inclusión y de políticas relacionadas.

Este instrumento debiera interactuar (absorbiéndolas, modificándolas y articulándolas), al menos con la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, la Encuesta de Necesidades Sociales, la Encuesta de Condiciones de Vida, la Estadística de Renta Personal y Familiar, la Estadística de Personas Beneficiarias de Prestaciones de Garantía de Ingresos y productos y procesos dentro del ciclo del Plan Vasco de Inclusión y del ciclo de cada una de las políticas e intervenciones sectoriales afectadas en diversos niveles.

En perspectiva caminaríamos hacia un instrumento predictivo y propositivo, capaz de procesar muy diferentes tipos de datos, empoderante de las personas, comunidades y territorios en riesgo o situación de pobreza y exclusión social, coherente con una teoría del cambio y una estrategia de país para dejar atrás los tiempos de la pobreza y la exclusión social. Lógicamente, este instrumento de país tendría que beneficiarse de los avances tecnológicos en inteligencia artificial. Sin este instrumento de país, Euskadi no podrá decir que está mirando de frente y con honestidad a sus situaciones y realidad de pobreza y exclusión social, no podrá decir que está comprometida con la superación y erradicación de la pobreza y exclusión social.





2) DISEÑAR, ACORDAR Y PONER EN MARCHA UN SANDBOX REGULATORIO CON SOPORTE TECNOLÓGICO AVANZADO PARA LA REALIZACIÓN DE EXPERIMENTOS DE INTEGRACIÓN ENTRE GARANTÍA DE INGRESOS (PARA LA INCLUSIÓN) Y FISCALIDAD, EN UNA DINÁMICA DE EXPERIMENTACIÓN PARA LA INCLUSIÓN.

La labor de experimentación para la innovación en el SVGII ha girado fundamentalmente en torno al asunto de la diferenciación e integración horizontal intersectorial, es decir, a los itinerarios mixtos, con la colaboración del tercer sector, en clave público-comunitaria. Carácter de desafío en la concepción de la intersectorialidad ha tenido, también, *Housing First*, la que pasa por ser la propuesta globalmente más innovadora que se ha planteado en el ecosistema vasco de la política de inclusión en los últimos años.

Aquí y ahora se propone poner el foco, también, en la diferenciación e integración (e interoperabilidad) vertical entre prestaciones y ayudas de garantía de ingresos para la subsistencia material (y otras prestaciones y servicios) con los impuestos, todo ello apoyándonos en el dinero digital, la Inteligencia Artificial y otros avances filosóficos, científicos, técnicos y tecnológicos, analógicos y digitales. Si entendemos la pobreza y exclusión social como un mal que nos concierne a todas las personas, aunque no nos afecte directamente, hay que seguir la pista del dinero. Que alguien no sepa leer, no consiga curar una enfermedad o no encuentre empleo nos afecta y concierne a toda a sociedad. Que alguien no tenga dinero, también.

De forma coherente con la caracterización que hemos hecho del SVGII como un fondo en busca de impacto, entendemos que tiene recorrido la posibilidad de pensar de nuevas maneras, ideas y proyectos, prototipos y dispositivos, mecanismos y estructuras que vinculen las prestaciones y ayudas de garantía de ingresos y los itinerarios mixtos de inclusión y todo ello en relación con la fiscalidad como gran matriz dinamizadora de la economía del país. Y que lo hagan desde la posibilidad de automatizar incluso disruptivamente la tramitación de la garantía económica y reordenar y reforzar los itinerarios relacionales. La integración vertical con la fiscalidad tiene todo el sentido en un contexto de policrisis sistémica y disrupción tecnológica que afectan al contrato social.

La idea de un *sandbox* regulatorio va más allá de un proyecto piloto o de un determinado experimento y pretende ser un entorno, espacio o laboratorio de ideas y prácticas en el que la Inteligencia Artificial y otros avances en materia de datos, digitalización y arquitecturas de la inteligencia puedan aplicarse a diferentes propuestas de trabajo, planteando distintas combinaciones de posibilidades en relación con elegibilidad, requisitos, acceso, cuantías, prescripciones, obligaciones, incentivos, sanciones, contraprestaciones, contingencias y otras cuestiones que se plantean en el diseño del SVGII y las diferentes políticas sectoriales relacionadas, así como de la fiscalidad y otras formas de recaudación pública.





Se trataría, entonces, de fomentar y extraer todo el potencial que puede tener la revolución cognitiva, científica y tecnológica que estamos viviendo a la hora de ofrecer capilaridad y versatilidad, potencia e innovación, causalidad e impacto, personalización y sensibilidad a nuestro Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. A nadie se le escapa que esta operación sólo puede realizarse si se garantizan unos altísimos estándares éticos, debido a la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza y exclusión social ante los sesgos y el riesgo de un enfoque orientado al control social y no a la emancipación e inclusión social.

Algunas claves de este *sandbox* pueden ser: uso de datos reales con decisiones simuladas, participación de una cohorte piloto acotada y voluntaria, o doble llave para cualquier salida adversa. Se trata de pensar y hacer pruebas dentro y fuera de la caja, a partir del potencial que tiene la idea de pensar conjuntamente el conjunto de entradas y salidas de dinero y otros bienes y actividades en (o de) las que participa o que tiene la persona, con independencia del hecho causante o el título jurídico de cada una de ellas. Debemos tomar en serio la reflexión sobre la racionalidad y factibilidad de pensar el dinero como una infraestructura básica del funcionamiento social que, como otras, en alguna medida, debe ser común y de libre acceso. Medio de pago, métrica del valor, dinamizador de transacciones.

El debate sobre la gestión de la Seguridad Social puede resultar estimulante para esta labor, que debe incorporar a personas de primera línea de muy variados ámbitos y perfiles (jurídico, informático, financiero, comportamental, organizativo, sectorial y otros). Y debe contar con fuerte presencia de todos los agentes relevantes en el Sistema y particularmente de las personas destinatarias, expertas por experiencia.

Los ERTE resultaron ser un instrumento inesperadamente versátil en la pandemia de la COVID. Los antirretrovirales modificaron radicalmente las expectativas de esperanza y calidad de vida de las personas con VIH. Energías renovables están eclosionando con trayectorias exponenciales de abaratamiento y escalado. Necesitamos desarrollar una estrategia de ciencia, tecnología e innovación para la superación de las situaciones de pobreza y exclusión social. Este *sandbox* puede marcar la diferencia.





3) CREAR LAS NORMAS, MEDIOS Y APOYOS PARA QUE PUEDAN PARTICIPAR EN EL CONSEJO VASCO PARA LA INCLUSIÓN Y, EN GENERAL, SE ESCUCHE EN EL SISTEMA LA VOZ DE LAS PERSONAS EXPERTAS POR LA EXPERIENCIA DE SOLICITAR O RECIBIR PRESTACIONES Y AYUDAS DE GARANTÍA DE INGRESOS O SERVICIOS PARA LA INCLUSIÓN.

La experiencia, los aprendizajes y la voz de las personas solicitantes y beneficiarias de prestaciones y ayudas de garantía de ingresos y usuarias de servicios de inclusión social han de ser efectivamente incorporadas y sus portadoras reconocidas como agentes con intereses, agencia y voz por parte del SVGII, específicamente en el Consejo Vasco para la Inclusión y, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo en todos los niveles y partes del Sistema.

Esta incorporación debe realizarse desde un enfoque y con unas metodologías éticas, comunitarias y participativas, procurando una representatividad de la diversidad existente entre las personas beneficiarias y usuarias, expertas por experiencia. Es fundamental que el apoyo que reciban las personas expertas por experiencia en su participación potencie su autonomía, desde el buen trato y la naturalidad, evitando condicionar sus propuestas y reflexiones.

Un SVGII centrado en la persona no puede ser para la persona pero sin la persona, de modo que el Sistema ha de ser consciente de que abrir la puerta a la participación de las personas en situación de pobreza o exclusión social es un camino de ida sin retorno, un compromiso de no volver atrás, de no dejar a nadie atrás, de escuchar la voz de las personas expertas por experiencia y de ir construyendo el camino con ellas.

Hemos de ser conscientes de que ese camino representa hasta cierto punto un desaprendizaje por parte de todos los agentes del Sistema, en la medida en que, como parte de la sociedad, hemos aprendido, todas las personas, maneras excluyentes y vulneradoras, desde las más paternalistas hasta las más punitivas, de mirar y tratar a otras personas. Hemos de saber que el Sistema no tendrá todas las respuestas, que el Sistema se podrá bloquear en determinados momentos y que el Sistema querrá reafirmarse y cambiar sólo un poco para que todo siga igual. Aprenderemos y trabajaremos para la transformación del Sistema y el empoderamiento de las personas usuarias y beneficiarias, participantes expertas por experiencia.

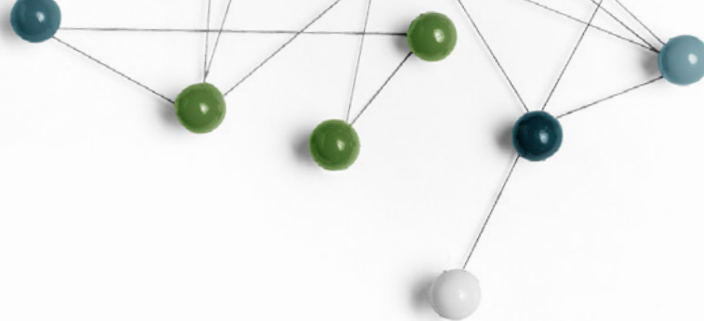
La incorporación de la voz y la participación de las personas usuarias, destinatarias o beneficiarias del SVGII, expertas por experiencia, al Sistema es un proyecto estratégico a largo plazo que necesita planes, medios, recursos y sobre todo voluntad política y técnica y convicción democrática y humanista por una sociedad para todas las personas.

Tanto las estructuras públicas, emanadas de la voluntad popular expresada democráticamente en las urnas y a través de otras formas de participación política, como el tercer sector, manifestación de la capacidad autoorganizativa de la sociedad civil han de ser escuelas, laboratorios y lanzaderas para los procesos de empoderamiento de las personas usuarias y beneficiarias, expertas por experiencia.

En realidad, la incorporación en las diversas oficinas, servicios, organizaciones e instituciones de personas usuarias y beneficiarias de prestaciones y servicios, expertas por experiencia, representa una inmejorable oportunidad para regenerar, relanzar, reestructurar, revalorizar y reforzar la conversación ética, política y técnica en las diferentes instancias del Sistema Vasco de Garantía y para la Inclusión y las relaciones entre los diferentes agentes del ecosistema de la política vasca de inclusión.

El Sistema ha de estar dispuesto a ser puesto en cuestión y a cuestionarse por la participación y el empoderamiento de las personas en riesgo o situación de pobreza y exclusión social. La estrategia para la presencia, expresión e influencia de las personas usuarias y beneficiarias expertas por experiencia ha de estar conectada e interrelacionada con el resto de estrategias clave del SVGII.





NOTA FINAL SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

Casi escondida, sin saber si quiere ser una recomendación más u otra cosa, se escribe esta nota porque no podemos soslayar el hecho de que lo más parecido a una serpiente de verano que hemos tenido en el País Vasco en el verano de 2026 ha podido ser el asunto de algunas transferencias competenciales que reclama el Gobierno Vasco en materia de Seguridad Social. El tema es, sin duda, de altísimo voltaje técnico, jurídico, político y moral y no es aquí donde nos ocuparemos extensamente de él. Sin embargo, no cabe duda de que cualquier movimiento de calado en materia de

transferencias y competencias sobre Seguridad Social ha de ser anticipado, previsto, debatido, analizado y enfocado estratégicamente desde el SVGII.

La Seguridad Social representa un modelo (o un conjunto de modelos, según se mire) de articulación entre recaudación fiscal, cotización laboral, prestaciones económicas, obligaciones profesionales, itinerarios de intervención, gestión pública y gobernanza política, modelo con una gran capacidad referencial y tractora. El ser o no ser del SVGII puede ventilarse en una nota a pie de página de un acuerdo político o un texto legal sobre Seguridad Social. O, en sentido contrario, el SVGII puede convertirse en una pieza clave que influya decisivamente en el sentido de toda la arquitectura protectora pública. Será posiblemente el momento del encaje entre la protección pública del y mediante el dinero y la protección pública de los (y mediante los) productos y servicios (de salud, educativos, de cuidados, de alojamiento y otros).

Las transferencias competenciales en materia de Seguridad Social constituyen probablemente la gran oportunidad para la modernización, digitalización y universalización del SVGII en el marco de una gran operación de interoperabilidad, integración y simplificación de un amplio conjunto de prestaciones, deducciones, subsidios, ayudas, impuestos, cotizaciones y otros flujos financieros entre las personas y otros agentes económicos, por una parte, y, por otra, diversas instituciones del Sector Público Vasco, proyecto estratégico de país de carácter interdisciplinar, interinstitucional y colaborativo en el marco de las transiciones energética, relacional y administrativa.





PARA PENSAR Y DIALOGAR

1. **La misión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión es...**
 - 1.1. erradicar la pobreza y exclusión social.
 - 1.2. superar la pobreza y exclusión social.
 - 1.3. contener la pobreza y exclusión social.
 - 1.4. paliar la pobreza y la exclusión social
2. **Cuando hablamos de pobreza y exclusión social nos referimos a...**
 - 2.1. algo que sucede a algunas personas por mala suerte.
 - 2.2. unas vivencias que tienen algunas personas.
 - 2.3. un funcionamiento de la estructura social.
 - 2.4. un daño que unas personas causan a otras.
3. **El derecho a la inclusión social...**
 - 3.1. se ejerce a través de la garantía de ingresos económicos para la subsistencia material.
 - 3.2. se apoya en todos los derechos sociales.
 - 3.3. es un derecho incondicional.
 - 3.4. es el derecho a la aceptación por parte de una comunidad.
4. **Las innovaciones en materia de inclusión social...**
 - 4.1. han de tener una base científica y técnica.
 - 4.2. pertenecen necesariamente al ámbito de una determinada disciplina o profesión.
 - 4.3. pueden tener a la vez carácter tecnológico y social.
 - 4.4. para ser consideradas como tales han de gozar de amplia aceptación.
5. **La voz de las personas destinatarias del SVGII expertas por experiencia...**
 - 5.1. debe ser escuchada por razones éticas.
 - 5.2. es imprescindible para la legitimación del Sistema.
 - 5.3. debe escucharse en todos los niveles y partes del SVGII.
 - 5.4. aporta un conocimiento imprescindible para el SVGII.



