

EVALUACION FINAL DEL III PLAN VASCO DE INCLUSION ACTIVA 2012/2017



16 de octubre de 2017



1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	3
1.1. Contextualización y objetivos	3
1.2. Metodología.....	5
2. EL PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA 2012-2016: CONTENIDOS BÁSICOS Y RESULTADO DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS	10
2.1. Características básicas del Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016	10
2.2. Resultado de las evaluaciones realizadas.....	13
3. EVOLUCIÓN DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD Y DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DURANTE EL PERIODO DE VIGENCIA DEL PLAN.....	18
3.1. Introducción.....	18
3.2. Cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Vasco de Inclusión Activa.....	19
3.3. ¿Cómo han evolucionado las situaciones de pobreza y exclusión durante los años de vigencia del Plan?	22
3.4. La evolución de los recursos destinados a las políticas de inclusión en la CAPV	27
3.5. La efectividad de las políticas contra la exclusión social	30
4. LA VALORACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN RELACIÓN AL PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA 2012-2016	32
4.1. Introducción.....	32
4.2. Resultados básicos de la evaluación cualitativa.....	32

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1. Contextualización y objetivos

La Ley 12/1998, de 20 de mayo, contra la exclusión social creó el Plan Vasco de Inserción, con un carácter trienal. Posteriormente, la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social establece como principal instrumento de planificación para el ámbito autonómico el Plan Vasco de Inclusión. El artículo 81 de esa Ley establece, entre otras disposiciones, que ese Plan ha de contener los mecanismos necesarios para su evaluación sistemática y continuada, y que sus previsiones de coste deberán ser modificadas anualmente en función de la evaluación sistemática de sus objetivos y del seguimiento de su aplicación. Posteriormente, la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modifica la denominación del Plan –que pasa a denominarse Plan Vasco de Inclusión Activa– y establece que el Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de garantía de ingresos e inclusión social, elaborará quinquenalmente una evaluación del citado plan para su elevación al Parlamento Vasco.

La obligación legal de elaboración y aprobación de un Plan de Inclusión se materializó mediante la aprobación por parte del Consejo de Gobierno, el 12 de junio de 2012, del III Plan Vasco de Inclusión Activa (en adelante, PVIA), que tenía una vigencia quinquenal (2012 a 2016). El Plan establecía la necesidad de realizar tres tipos de evaluación: una evaluación *ex-ante*¹, que habría de realizarse antes de ejecutar la política pública; una evaluación intermedia, que se llevaría a cabo en la fase de ejecución de la política pública²; y una evaluación *ex-post*, que se realiza una vez finalizado el programa³.

Realizada en 2013 una evaluación *ex ante* y en 2015 un proceso de rearticulación del Plan, que cabe entender como evaluación intermedia, este documento recoge el informe de evaluación al que hace referencia la Ley 4/2011, como paso previo a la elaboración del IV Plan Vasco de Inclusión Activa. Esta evaluación se plantea, de acuerdo a lo establecido en el propio Plan, como una evaluación *ex post*, si bien, como se señala más adelante, la falta de mecanismos de desarrollo y seguimiento de la ejecución del Plan hace difícil emitir un juicio sobre todas las cuestiones que, de acuerdo al Plan, debería contener una evaluación de ese tipo.

En ese sentido, el proceso de evaluación final del III Plan Vasco de Inclusión Activa viene caracterizado por cuatro tipos de dificultades:

- En primer lugar, tal y como ponía de manifiesto la evaluación inicial, la excesiva dispersión y la falta de focalización del propio PVIA, que ha dificultado sobremanera el seguimiento de las actuaciones previstas y la medición de su impacto. Si bien, como se señala más ade-

¹ Su objetivo es estudiar la adecuación entre las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito de la política pública; se analiza la coherencia interna de la planificación, los mecanismos de gestión y el sistema de seguimiento diseñado para recoger la información, así como los resultados e impactos previstos en el programa.

² Su objetivo es el de analizar si los objetivos perseguidos se están consiguiendo y para pronunciarse sobre la validez de la estrategia en curso, prestando atención a los porqués de las diferencias observadas entre lo conseguido y lo esperado, y haciendo una estimación predictiva de la consecución de resultados finales.

³ Su objetivo es el de emitir un juicio sobre el éxito o fracaso de la intervención pública, su capacidad de adaptación a la realidad, su eficacia y eficiencia y adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento aplicados, y los resultados e impactos logrados.

lante, la determinación de las políticas públicas sobre las que se quiere incidir resulta, en el caso de un plan de acción para la inclusión social, un elemento fundamental, debido precisamente al carácter multicausal o multidimensional de los procesos de exclusión y a la ausencia de una cartera específica de servicios y prestaciones, el PVIA acumula, sin una lógica aparente, actuaciones de muy diverso tipo y alcance, sin especificar a qué motivos responde su inclusión. Esa dispersión, junto a otros elementos, ha dificultado el seguimiento del plan y ha complicado la medición de sus resultados.

- En segundo lugar, la ausencia en el Plan de un marco válido de indicadores de resultado y/o de impacto, que permita valorar si se han realizado las acciones previstas y, fundamentalmente, si se han alcanzado los resultados o impactos deseados⁴.
- En tercer lugar, la ausencia de un sistema suficientemente desarrollado de seguimiento y coordinación del Plan, pese al esfuerzo realizado para la realización de una evaluación inicial y una evaluación intermedia.
- Finalmente, y en relación con lo anterior, la imposibilidad de establecer en qué medida las actuaciones contempladas en el Plan –aún si se pudiera determinar si han sido o no realizadas– han podido surtir algún efecto en la evolución de las situaciones de exclusión sobre las que se quería intervenir.

En ese marco, el principal objetivo de esta evaluación no es el de recoger las actuaciones que hayan podido realizarse al amparo de este Plan ni, tampoco, el de determinar el impacto de esas actuaciones, sino, fundamentalmente, el de extraer lecciones y aprendizajes de cara a la elaboración del IV Plan de Inclusión Social Activa. En ese sentido, con esta evaluación se quiere determinar en qué medida se han cumplido las metas que el propio Plan establecía, cómo han evolucionado durante el periodo de vigencia del Plan las situaciones de pobreza y exclusión sobre las que el Plan había de incidir y qué recursos han destinado las administraciones vascas a la prevención y el abordaje de la exclusión social. El objetivo esencial de la evaluación, sin embargo, es el de identificar las limitaciones que el PVIA ha tenido en cuanto a su diseño y desarrollo para, en la medida de lo posible, elaborar un IV Plan más efectivo y mejor adaptado al contexto institucional en el que se ha de aplicar y a las necesidades de las personas cuya situación se quiere mejorar.

Es importante señalar, finalmente, que este informe de evaluación forma parte de un proceso más amplio, que incluye también el diagnóstico para la elaboración del IV Plan Vasco de Inclusión Activa y la propia definición de ese IV Plan. Tanto la evaluación del III Plan como el diagnóstico y la elaboración del IV son competencia de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social. La asistencia técnica para la elaboración de las diversas fases del trabajo ha sido encomendada al SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga y a la Fundación EDE, bajo la supervisión de la Dirección de Empleo e Inclusión del Gobierno Vasco.

⁴ En relación a los indicadores de proceso o resultado, la evaluación inicial señalaba que “el PVIA no atribuye indicadores específicos de resultado a las diversas actuaciones previstas, debido entre otras razones, cabe pensar, a la inconcreción de esas actuaciones (...). Desde ese punto de vista, el Plan incluye cerca de 200 indicadores, en los que se mezclan, indistintamente, los vinculados al impacto, a los resultados y al proceso de desarrollo del Plan. Cabe pensar en ese sentido que se ha realizado un esfuerzo importante para dotar de indicadores de evaluación al Plan, si bien la batería puede considerarse excesivamente prolija y escasamente vinculada a cada una de las actuaciones previstas en el Plan. Es dudosa, por otra parte, la posibilidad de disponer, de forma relativamente sencilla, de los datos necesarios para el cálculo de algunos de los indicadores que se proponen”. En lo que se refiere a los indicadores de impacto, la evaluación indicaba que “el PVIA incluye en su propuesta de batería de indicadores algunos que cabe considerar de impacto, si bien no se diferencian, formalmente, de los indicadores de proceso o de resultado”.

1.2. Metodología

A partir del planteamiento que se acaba de señalar, las preguntas de evaluación⁵ a las que se quiere dar respuesta mediante esta evaluación final son las siguientes:

- ¿Se han cumplido las metas que el propio Plan se fijaba en relación a la reducción de las situaciones de pobreza y exclusión?
- ¿Cómo han evolucionado las situaciones de pobreza y exclusión –y los factores que subyacen a esas situaciones– durante el periodo de vigencia del Plan?
- ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las medidas contempladas en el Plan?
- ¿Qué acciones de las administraciones públicas, el tercer sector, las empresas o el conjunto de la ciudadanía han podido contribuir negativamente a los procesos de inclusión social?
- ¿Se han alcanzado los objetivos inicialmente planteados en el Plan y/o cuáles de los objetivos inicialmente planteados en el Plan han sido alcanzados?
- ¿Cuáles son las medidas del Plan que han tenido un mayor impacto en términos de prevención o disminución de las situaciones de pobreza y exclusión?
- ¿De qué forma ha contribuido el proceso de diseño y seguimiento del Plan a la consecución de los objetivos inicialmente planteados?

Para dar respuesta a estos interrogantes, se ha recurrido fundamentalmente a dos aproximaciones metodológicas, en función de las cuales se articula la estructura de este informe.

Para dar respuesta a las tres primeras preguntas señaladas, se ha optado por un análisis de las principales fuentes estadísticas disponibles en el ámbito de la CAPV, tanto en lo que se refiere a la evolución de las situaciones de exclusión, y a los factores subyacentes a las mismas, como a los recursos destinados a las principales políticas para la prevención y el abordaje de la exclusión. El objetivo de este análisis es doble: por una parte, se ha analizado si se han cumplido las metas que el propio plan establecía; por otra, se ha analizado cómo han evolucionado durante el periodo de vigencia del Plan las situaciones sobre las que el propio plan había de incidir. Si bien es cierto que no puede hablarse en este caso de una evaluación de impacto –es imposible determinar si los cambios registrados se han producido ‘debido a’, ‘pese a’ o ‘con independencia de’ las actuaciones contempladas en el Plan–, ese análisis permite determinar en qué sentido han evolucionado las situaciones de exclusión y los recursos públicos destinados a su abordaje y prevención desde el momento en el que, teóricamente, se puso en marcha el plan hasta su, también teórico, final.

En todo caso, a la hora de realizar ese análisis, se han tenido en cuenta tres criterios básicos:

- Existe un consenso amplísimo a la hora de definir la exclusión como un fenómeno dinámico y multidimensional, que afecta a diversas facetas de la vida cotidiana de las personas (empleo, recursos económicos, relaciones sociales, vivienda, educación, participación política, etc.). Sin embargo, a la hora de analizar la evolución de las situaciones de necesidad se ha optado por una aproximación más restrictiva y se han seleccionado una serie de indicadores específicamente centrados en cinco ámbitos:

⁵ De acuerdo a la *Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco*, “toda evaluación debe contener un conjunto de preguntas de evaluación que funcionan como eje central de la evaluación”.

- las situaciones de pobreza monetaria, privación material y riesgo de exclusión social, tal y como se define por parte de las instituciones de la UE (tasa AROPE);
 - los indicadores relacionados con la desigualdad de ingresos;
 - los indicadores relacionados con la evolución del mercado de trabajo, especialmente en lo que se refiere a la evolución del empleo de bajos salarios y el desempleo de larga duración;
 - algunos indicadores relacionados con la vivienda y las situaciones de exclusión residencial grave, debido al creciente impacto del precio de acceso a la vivienda en las situaciones de pobreza y precariedad.
 - los indicadores macroeconómicos o de contexto que permiten explicar el entorno socioeconómico en el que se ha desarrollado el Plan.
- Del mismo modo, los indicadores relativos a las políticas para el abordaje de la pobreza y la exclusión se han centrado de forma específica, en función de la información disponible, en el sistema de servicios sociales, el sistema de garantía de ingresos y las políticas activas de empleo, a partir de un planteamiento voluntariamente restrictivo del perímetro de las políticas de inclusión.
 - Finalmente, los indicadores que se han analizado se refieren al periodo de vigencia del Plan y se centran en la evolución que han registrado desde la puesta en marcha del Plan (2012) hasta el año 2016. Si bien es cierto que la disponibilidad de datos no siempre coincide con esos años (y que en algunos casos los datos más recientes se refieren a 2014), la perspectiva utilizada es básicamente evolutiva. También se ha prestado atención, en cualquier caso, a la perspectiva comparativa, comparando la evolución de diversos indicadores en Euskadi y en otros ámbitos territoriales.

Las principales fuentes utilizadas para este análisis han sido las siguientes:

- Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales (EPDS) de la CAPV, elaborada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. La última oleada de la encuesta recoge información relativa a 2016.
- Estadística de Servicios Sociales y Acción Social (ESSAS), elaborada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, con información de interés al gasto en servicios y prestaciones sociales destinados al ámbito de la exclusión social en los tres Territorios de la CAPV. La última oleada de la encuesta recoge información relativa a 2015.
- Cuenta de la Protección Social, elaborada por el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT), con información de interés, comparable a nivel europeo, respecto al gasto en prestaciones de protección social en el ámbito de la exclusión social. La última oleada de la encuesta recoge información relativa a 2014.
- Junto a estas fuentes estadísticas, se han utilizado, de forma más puntual, otras fuentes y registros estadísticos, como la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE y la Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA) de EUSTAT, Cuentas Económicas de EUSTAT, Encuesta de Estructura Salarial (EES) del INE, Estadística de Gasto Familiar (EGF) de EUS-

TAT, la Encuesta de Necesidades y Demanda de vivienda (ENDV) del Observatorio de Vivienda del Gobierno Vasco, la serie de recuentos de personas en situación de exclusión residencial grave, etc.

La respuesta a las otras cuatro preguntas de evaluación se ha obtenido a partir de un proceso de consulta de carácter cualitativo, al que se ha invitado a participar a todos los agentes públicos y privados que intervienen en Euskadi en el ámbito de las políticas para la inclusión. Para ello, se elaboró un cuestionario *on line* –con nueve preguntas centradas en la evaluación del III Plan Vasco de Inclusión– que se remitió a las entidades que forman parte de los siguientes órganos consultivos o de representación:

- La Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, de la que forman parte el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los ayuntamientos de Sestao, Elburgo y Eibar, en representación de la Asociación de Municipios Vascos EUDEL. Corresponde a esta Comisión detectar y analizar las necesidades básicas de las personas en situación o riesgo de exclusión, con el fin de proponer las líneas de actuación que deberían desarrollarse para hacerles frente, así como elaborar la propuesta de Plan Vasco para la Inclusión Social.
- La Mesa de Dialogo Civil, que se constituye como el máximo órgano de carácter consultivo y de participación institucional del Tercer sector de acción social en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del que forman parte diversas redes y federaciones de entidades del Tercer Sector⁶.
- El Consejo Vasco de Inclusión Social, como órgano de carácter consultivo y de participación, y en el que están representados el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos, así como las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las de personas usuarias, las del tercer sector de acción social que intervienen en materia de inclusión y las de profesionales que trabajan en el campo de la inclusión social.

El cuestionario –en el que también se planteaban cuestiones relativas al diagnóstico para la elaboración del IV Plan– fue finalmente cumplimentado por las siguientes personas y entidades:

Nombre	Entidad	Cargo
Alfonso López Martínez	EAPN EUSKADI	Director
Alfredo	Sarta	Gestión
Ana Belén Villa Arrien / Ernesto Notario Ajuria	Colegio Oficial de Trabajo Social de Bizkaia	Presidenta del colegio Trabajo social Bizkaia (COTSB) /

⁶ De acuerdo al Anexo al Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, las catorce redes y federaciones del tercer sector de acción social que participan en la Mesa de Diálogo Civil son las siguientes:

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

		Representante de los Colegios de Trabajo Social de la CAV en el Consejo Vasco de Inclusión Social
Ana García / Silvia Sánchez Miguel	Hernaniko Udala	Gizarte langilea
Ana Osuna	FEKOOR	Técnica
Ana Sofia Telletxea Bustinza	Cáritas Bizkaia	Responsable Dpto. análisis y desarrollo
Begoña Moraza Berasategui / Amparo Maiztegui Alday	Instituto Foral de Bienestar Social	Coordinadora de Programa Sectoriales / Subdirectora Técnica Área Intervención Social
Carlos Askunze Elizaga	REAS Euskadi. Red de Economía Alternativa y Solidaria	Coordinador
Carlos Pereda	CONFEBASK	Heziketa eta lan teknikaria
Dorleta Goiburu	EUDEL	Técnica
Elsa Fuente	UNICEF Comité País Vasco	Coordinadora
Francisco Javier Leturia Arrazola	Departamento Política Social. Diputación Foral de Gipuzkoa	Jefe de Servicio
Gorka Errasti	Ayuntamiento de Eibar	Concejal
Gotzon Villaño	Colegio Trabajo Social Araba	Presidente
Iñigo Vidaurrazaga Vidal	HIREKIN	Gerente
Itziar Ibarra Hernandez	Instituto Tutelar de Bizkaia	
Jose Antonio de la Rica Giménez	Departamento de Salud / Osakidetza	Coordinador sociosanitario / Jefe de servicio
Jose Manuel Odriozola Azurmendi	EUSKO FEDERPEN	Presidente
Jose Manuel Palacios Navarro	Departamento de Educación. Gobierno Vasco	Responsable de Innovación Pedagógica
Josu Gerediaga Egurrola	Dirección de Juventud. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco	Técnico de juventud
Koro Amunarriz Aranguren y Ernesto Notario Ajuria	Colegio Oficial de Trabajo Social de Gipuzkoa y representante de los colegios de Trabajo Social de la CAV en el Consejo Vasco de Inclusión Social (respectivamente)	Presidenta y Representante en el Consejo Vasco de Inclusión (respectivamente)
Larraitz	Eusko Jaurlaritza	Técnica de prospección
Mª José Cano	FEDEAFES	Gerente
Manu Moreno	EAPN EUSKADI	Presidente
María Jesús Sánchez	Dirección de Política Familiar y Diversidad. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. GV.	Técnico de Inmigración (Área Consejo Pueblo Gitano)
Maribel Ballesteros	UGT-EUSKADI	Sección de acción sindical e institucional
Mariel Quera	Asociación Sartu	
Mario Yoldi	Dirección de Planificación y Procesos Operativos Vivienda. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco.	Director
Mikel Malkorra	ELKARTEAN. Confederación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de la CAPV	Presidente
Natxo Ruiz	Eusko Jaurlaritza. Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila. Aniztasun arloa	Inmigrazio teknikaria
Pablo Moratalla	EHLABE	Coordinador
Pablo Núñez	KL Katea Legaia	Dirección
Rikardo Lamadrid Intxaurreaga	Lanbide Heziketako Sailburuordetza. Eusko jaurlaritza.	Teknologia eta ikaskuntza aurretuen zuzendaria
Valeria García-Landarte	FEVAS	Directora

En relación a las opiniones y valoraciones recogidas en el cuestionario, cabe realizar las siguientes consideraciones:

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

2. EL PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA 2012/2016: CONTENIDOS BÁSICOS Y RESULTADO DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS

2.1. Características básicas del Plan Vasco de Inclusión Activa 2012/2016

Aprobado por el Consejo de Gobierno el 12 de junio de 2012, el Plan Vasco de Inclusión Activa (PVIA) se definía como “la política pública que establece los retos y las prioridades para la prevención y el tratamiento de la exclusión social y aborda los cambios y las actuaciones que deberán acometerse para facilitar y ordenar los procesos de inclusión social y laboral en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. De acuerdo al texto del Plan, su visión es promover la construcción de una sociedad en la que todas las personas que la conforman se sientan con los mismos derechos y obligaciones, al margen de su situación económica y social, en la que sus diferencias sean respetadas y sus necesidades básicas se encuentren cubiertas. A partir de esa definición, los principios del Plan se definen de la siguiente forma:

- La concepción multidimensional de los procesos de exclusión e inclusión social.
- La garantía del doble derecho y la diferencia entre pobreza y exclusión social.
- Enfoque de la inclusión activa como un método de intervención.
- El PVIA está liderado por el departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- Acceso universal y atención normalizada de las personas.

En su definición inicial, el Plan se articulaba en función de nueve objetivos estratégicos, 26 objetivos generales y 146 acciones. La tabla siguiente recoge los objetivos estratégicos y los objetivos generales del Plan:

Tabla 1. Objetivos generales y objetivos estratégicos del Plan Vasco de Inclusión Activa

Objetivo estratégicos	Objetivos generales
Impulsar la inclusión social eficaz mediante la activación desde el empleo a las personas más vulnerables para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso de las personas empleables a un empleo decente	<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar a las personas con mayores dificultades una atención personalizada de suficiente calidad e intensidad - Incrementar la empleabilidad de las personas con mayores dificultades de inserción - Promover la calidad y sostenibilidad del empleo, así como la permanencia en el mismo - Asegurar un nivel de renta mínimo a las unidades familiares con ingresos propios insuficientes y prevenir el desarrollo de la pobreza en el empleo.
Fomentar la inclusión social mediante la activación desde los Servicios Sociales para favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, mediante el desarrollo de sus funciones promotora, preventiva, protectora y asistencial, y a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional, reforzando sus servicios en las situaciones de vulnerabilidad, riesgo y/o exclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la coordinación con otros sistemas de protección social: coordinación entre el sistema de servicios sociales, empleo y el de garantía de ingresos; la construcción del espacio sociosanitario; trabajo en red con centros escolares; coordinación con otros sistemas (justicia, vivienda, transporte...). - Promover la inclusión social y laboral y la autonomía de las personas usuarias y potenciar la participación social enfocada desde la solidaridad, construyendo un modelo de responsabilidad social y compromiso de todos los agentes, instituciones, entidades, asociaciones y personas. Objetivo General - Adecuar la atención a las necesidades de las personas más vulnerables: elaboración de herramientas comunes que faciliten la determinación de la intensidad de apoyo requerida por las personas demandantes de Servicios Sociales y de otros ámbitos de intervención, según las necesidades detectadas. - Potenciar la prevención de las situaciones de desprotección infantil mediante programas de preservación e intervención familiar
Promover la inclusión social mediante la activación desde la educación a lo largo de la vida	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la reducción del abandono escolar como elemento clave para la prevención de la exclusión social. - Promover la inclusión escolar y social, adecuando las respuestas educativas a todas las personas.
Impulsar la inclusión social activa desde los servicios de las políticas de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la coordinación entre los servicios vinculados a la ayuda social y el funcionamiento del parque público de viviendas en venta y alquiler. - Fomentar el acceso a una vivienda en condiciones de todas las personas que lo necesiten.
Fomentar la inclusión social activa desde la sanidad, mediante la implementación de medidas y acciones que persigan los siguientes objetivos: la equidad en el acceso a los servicios sanitarios, la prevención de las situaciones de exclusión social y la coordinación con los agentes implicados en el área de inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la coordinación de los agentes implicados en la prestación de servicios sanitarios y la inclusión activa. - Garantizar el acceso a los servicios sanitarios a todas las personas en igualdad de condiciones. - Prevenir desde los servicios sanitarios las situaciones de exclusión social
Articular establemente e impulsar la coordinación y cooperación interadministrativa, interdepartamental y multisistema, así como la gobernanza participativa, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la coordinación del Plan Vasco de Inclusión Activa con otros planes e iniciativas ya existentes que incorporan actuaciones para la inclusión activa de grupos poblacionales vulnerables, con el objeto de aprovechar los avances y las experiencias acumuladas en materia de inclusión activa.

<p>cia del Plan Vasco de Inclusión Activa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer mecanismos de coordinación, cooperación y comunicación entre todos los actores públicos con competencias en materias relacionadas con la inclusión activa, para diseñar y desarrollar acciones conjuntas que mejoren la integración activa de las personas, reforzando la vinculación de las políticas activas de empleo con las políticas pasivas y de protección social. - Mejorar la sensibilización, formación y adaptación a las nuevas estrategias de actuación de los/as profesionales de la inclusión social de todos los sistemas de protección, con el objetivo de conocer las necesidades individuales de cada persona y asegurar una gestión eficaz de los recursos a disposición de los beneficiarios del PVIA. - Realizar un seguimiento sistemático para promover una adaptación óptima de los nuevos mecanismos de funcionamiento y coordinación y un diseño del sistema sostenible.
<p>Reconocer y potenciar la experiencia del Tercer Sector como agente promotor de cambio para la activación y participación social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganizar la colaboración de las entidades del Tercer Sector en la gestión de los procesos de intervención para la inclusión sociolaboral, dando valor a su conocimiento, saber hacer y a su labor de representación de estas personas, así como potenciar sinergias en el trabajo colaborativo. - Realizar acciones de comunicación e información para mejorar la coordinación y colaboración entre los organismos públicos con competencia en el plan y las entidades del Tercer Sector y otros agentes económicos y sociales. - Trabajar de manera colaborativa con el objetivo de cambiar la comprensión que la sociedad vasca tiene de las necesidades, las oportunidades y la contribución social y laboral de las personas en situación de exclusión o en riesgo de padecerla.
<p>Analizar y realizar estudios e informes para la planificación estratégica y la innovación en las políticas de garantía de ingresos, el empleo y la formación, definiendo nuevos enfoques que contribuyan a la activación e inclusión laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el conocimiento sobre los fenómenos de la pobreza y la exclusión social, de modo que contribuya a la evaluación y al diseño de las políticas públicas y a la toma de decisiones. - Mejorar el conocimiento sobre la situación social, laboral y formativa de las personas más vulnerables en la CAPV, para evaluar las políticas, orientar la toma de decisiones hacia nuevas política, y mantener informada y sensibilizada a la opinión pública en general. - Promover la innovación social, fomentando el emprendimiento social y la responsabilidad social corporativa.
<p>Adecuar del marco normativo vigente al objeto de ordenar y facilitar los procesos de inclusión activa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar aspectos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de ingresos y para la Inclusión Social, asegurando su aplicación y completando su desarrollo reglamentario.

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

2.2. Resultados de las evaluaciones realizadas

Tras su aprobación, el Plan Vasco de Inclusión Activa 2012/2016 fue sometido a dos evaluaciones, encomendadas en ambos casos al SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Egúía Careaga. Se resumen a continuación, brevemente, los resultados de cada una de las evaluaciones realizadas.

2.2.1. La evaluación *ex-ante*

La evaluación inicial o *ex ante*⁷ fue realizada entre los años 2012 y 2013, poco tiempo después de la puesta en marcha del Plan. La finalidad de aquella primera evaluación inicial era la de identificar las debilidades y fortalezas que, en su conceptualización, en su diseño y en su proceso de elaboración hubieran podido afectar al Plan para, a partir de esa identificación, proponer cambios o mejoras en su redacción e, incluso, una eventual rearticulación de las actuaciones previstas en el Plan. Desde el punto de vista metodológico, la evaluación se estructuró en torno a una serie de interrogantes básicos, articulados en torno a cinco grandes aspectos o criterios de evaluación: coherencia interna, coherencia externa, adecuación de las líneas de actuación propuestas, sistema de seguimiento y proceso de evaluación de la Estrategia.

Se recogen, brevemente, las consideraciones realizadas en relación a cada uno de estos puntos:

- En lo que se refiere a la **coherencia interna** del Plan, la evaluación puso por una parte de manifiesto ciertas debilidades en la fase de diagnóstico, que se consideraba excesivamente centrado en los indicadores referidos a las situaciones de pobreza y precariedad, debido a la dificultad para la medición y el seguimiento de los procesos de exclusión en su integridad, así como la ausencia de un análisis más amplio de la incidencia de otras problemáticas ligadas a la exclusión –en el ámbito de la salud, la vivienda, las relaciones sociales, la participación política, el empleo, etc.–, especialmente entre las personas que padecen situaciones de pobreza o de privación. En todo caso, según la evaluación realizada, la principal carencia del PVIA, desde el punto de vista diagnóstico, se basaba en un análisis excesivamente somero del dispositivo establecido en la CAPV para el abordaje de las situaciones de pobreza y exclusión, insuficiente para la reorientación de tales dispositivos.

La evaluación también planteaba la insuficiencia del Plan a la hora de definir adecuadamente las políticas públicas sobre las que se quería incidir⁸. Aunque a primera vista pudiera parecer una discusión meramente conceptual, la determinación de las políticas públicas sobre las que se quiere incidir resulta, en el caso de un plan de acción para la inclusión social, un elemento fundamental, debido precisamente al carácter multicausal o multidimensional de los procesos de exclusión y a la ausencia de una cartera específica de servicios y

⁷ De acuerdo a la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco, “la evaluación *ex-ante* se realiza antes de ejecutar la política pública y su objetivo principal es estudiar la adecuación entre las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito de la política pública; se analiza también la coherencia interna de la planificación, los mecanismos de gestión y el sistema de seguimiento diseñado para recoger la información, así como los resultados e impactos previstos en el programa”.

⁸ Como se indica en la propia evaluación, tal cuestión es particularmente importante en el ámbito de las políticas contra la exclusión social, dado que, a diferencia de otros sistemas de protección social –como la Educación, la Sanidad, la Seguridad Social o, incluso, los Servicios Sociales– el sistema de inclusión social carece de un catálogo o cartera de servicios adecuadamente definido. Si bien la Ley 12/2008 pretende “dar carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social como un sistema autónomo, que se constituye en un todo coherente e integrado, susceptible de diferentes fórmulas de gestión que, si bien en la actualidad se incardinan en los servicios sociales y en los servicios de empleo, en el futuro, si se estimara pertinente, podrían enmarcarse, total o parcialmente, en otros ámbitos de actuación”, lo cierto es que no puede hablarse todavía de la existencia de una cartera específica o autónoma de prestaciones o servicios para la inclusión social, más allá, en todo caso, de determinadas prestaciones de garantía de ingresos y de un conjunto indefinido de programas orientados al acompañamiento y la inserción sociolaboral. Todo ello obliga a especificar, cada vez que se realiza un ejercicio de planificación, sobre qué elementos, políticas, programas o necesidades se desea intervenir..

prestaciones. Si bien tanto los planes anteriores como las leyes que regulan estas políticas plantean una alternativa concreta a esta cuestión, no necesariamente coincidente⁹, el PVIA –de acuerdo a la evaluación realizada– omitía esta reflexión y no especificaba de forma explícita cuáles son las políticas públicas sobre las que pretendía incidir, si bien, partiendo de una conceptualización multidimensional de la exclusión, integraba medidas correspondientes a diversos ámbitos relacionados con la exclusión social, como la vivienda, la salud o la educación.

Así, de acuerdo a la evaluación inicial, el Plan no optaba por ninguno de los dos modelos que tradicionalmente han seguido este tipo de planes¹⁰ y acumulaba sin una lógica aparente actuaciones de muy diverso tipo, sin especificar a qué motivos respondía su inclusión. Los problemas que se derivan de esta débil definición conceptual se complican por la metodología utilizada, y que consistió en añadir medidas, objetivos o acciones de otros planes o estrategias sectoriales, sin aclarar adecuadamente la razón de que tales medidas –y no otras pertenecientes a esos mismos ámbitos– se consideren parte de las políticas de inclusión social. De acuerdo con la evaluación realizada, esta indefinición se extendía a la hora de determinar los colectivos o situaciones que debían ser objeto de las actuaciones previstas en el Plan.

La evaluación indicaba por otra parte que las prioridades del Plan están expresadas de forma poco clara, y que la determinación de los objetivos resultaba excesivamente genérica y poco sistemática. La consecuencia de todo ello era un cierto oscurecimiento de los verdaderos objetivos del Plan, que apenas resultaban perceptibles en la enumeración de los objetivos estratégicos y que sólo adquieren un nivel apreciable de concreción cuando se plantean los objetivos generales en los que se articula el Plan.

Finalmente, en lo que se refiere a la coherencia interna del Plan, la evaluación señalaba que “en ocasiones, las medidas no se derivan de los objetivos generales que se quieren alcanzar, sino a la inversa. Es decir, en algunos casos, parece claro que se han agrupado una serie de medidas preexistentes relativamente dispersas en un objetivo general que sirve de común denominador, en lugar de establecer un objetivo y fijar después las medidas que puedan dar lugar a su consecución. Entre otras carencias, la fórmula seguida implica que se han definido en ocasiones medidas muy parciales e incompletas para la consecución de los objetivos teóricamente planteados”.

⁹ El primer Plan de Interinstitucional de Inclusión Social incluía dos ejes de actuación: el primero recogía medidas específicamente destinadas a las personas en riesgo de exclusión (con actuaciones referidas al marco operativo para el desarrollo de las acciones de inserción, las prestaciones económicas y los programas de acompañamiento, formación y empleo exclusivamente destinados a las personas en riesgo de exclusión); el segundo se centraba en el refuerzo y la orientación de los sistemas generales de protección hacia la atención a las necesidades de las personas en riesgo de exclusión, con medidas centradas en el ámbito de los Servicios Sociales, la formación ocupacional y empleo, la educación, la vivienda y la sanidad. El segundo Plan, por el contrario, daba prioridad a las medidas destinadas a las personas en riesgo de exclusión y, muy particularmente, a las que tradicionalmente han configurado el dispositivo de lucha contra la exclusión social, así como a las medidas relacionadas con los Servicios Sociales, por ser éste el sistema en el que, en la época, radicaba el sistema de atención a la exclusión. La Ley 12/2008 para la Garantía de Ingreso y la Inclusión Social opta por una solución similar a la del segundo plan, al regular únicamente dos tipos de prestaciones y servicios: las prestaciones económicas, por una parte, y los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral, por otra. Respecto a los demás sistemas de bienestar, la Ley se limita a señalar que “siendo la inclusión social una finalidad compartida por los diferentes sistemas y políticas públicas de protección social, deberán arbitrarse medidas orientadas a ese objetivo en todos sus ámbitos básicos de actuación, en particular en el marco de los servicios de educación, servicios sociales, de salud y de la política pública de vivienda”.

¹⁰ El primero, de carácter sectorial, se centra en las personas en situación o riesgo de exclusión que a veces, incluso, se identifican con las personas receptoras de prestaciones o servicios de garantía de ingresos o, al menos, de Servicios Sociales para la inclusión. Este carácter sectorial no impide el reconocimiento de la multidimensionalidad de la exclusión y, por tanto, su carácter interdepartamental o interinstitucional. El segundo, más generalista, buscaría la generación de políticas más inclusivas en todos los ámbitos de la acción pública, de cara a evitar, prevenir o paliar las situaciones de exclusión. Se trataría de un enfoque más universal, no exclusivamente orientado a las personas en situación o riesgo de exclusión, que requiere un verdadero compromiso interinstitucional, a largo plazo, en relación a la determinación del conjunto de las políticas públicas.

- En cuanto a la **coherencia externa**, la evaluación inicial ponía de manifiesto que se procuró incardinar el Plan en aquellos otros planes, medidas o actuaciones realizadas por las administraciones públicas vascas que se consideraron relevantes en lo que se refiere a los procesos de inclusión y exclusión. Sin embargo, la fórmula concreta utilizada para incorporar esas medidas y actuaciones al PVIA no parece haber sido la más adecuada, debido a que en muchas ocasiones se limitó a incluir como actuación del PVIA iniciativas de muy diversos tipos –actuaciones concretas, objetivos genéricos, metas cuantitativas, criterios generales...–, que no contaban con un nivel comparable de definición, lo que sin duda restó coherencia interna al Plan. Además, de acuerdo con lo señalado en relación a la coherencia interna, la “importación” desde otros planes y estrategias de determinadas actuaciones no parecía estar siempre adecuadamente justificada, salvo por el hecho de que se trataba de estrategias dirigidas a colectivos que, habitualmente, tienen mayores probabilidades de estar en situación o riesgo de exclusión; no parece por tanto, señalaba la evaluación, haber una reflexión clara sobre criterios que determinan la inclusión de algunas de las medidas de esos planes y estrategias, y no de otras, en el PVIA.

Finalmente, la evaluación pone de manifiesto que no se incluyeron en el Plan todas las actuaciones relevantes que los demás sistemas de protección realizan en el ámbito de la inclusión, incluso cuando se entiende de la forma más restrictiva posible (la intervención con personas en situación o riesgo de inclusión social) y que no se consideraron diversas políticas que tienen una relación directa con la inclusión, entendida en su acepción más multidimensional, como pueden ser las relacionadas con la participación cívica, política, social o cultural.

Por otra parte, si bien se consideraba adecuada la orientación del plan hacia el modelo de la inclusión activa, en la medida en que responde al paradigma actualmente vigente en el ámbito de las políticas sociales en Europa, la evaluación señalaba que el PVIA no parece optar –dada la indefinición de sus actuaciones– por un modelo específico de activación.

- En lo que se refiere a la **determinación de las medidas**, la evaluación indicaba que el PVIA planteaba un catálogo excesivamente vago y genérico de acciones, de tal forma que la principal carencia del PVIA se relacionaba con la insuficiente definición de las actuaciones contempladas en el plan y con su escasa articulación interna. En casi todos los casos la formulación de las medidas era excesivamente vaga y genérica, el enunciado de las actuaciones detallaba muy escasamente su contenido concreto y, si bien en algunos casos puede hablarse de actuaciones específicas, en la mayor parte se trataba de objetivos genéricos y/o declaraciones de intenciones que difícilmente podían ser considerados como actuaciones o actividades concretas.

En lo que se refiere a la atribución de responsabilidades de gestión o de realización de las medidas, la evaluación indicaba que el PVIA se limita a enumerar los organismos implicados en el desarrollo de cada uno de los objetivos estratégicos, sin atribuir a ninguno de ellos una responsabilidad específica en relación al desarrollo de las diversas actuaciones. Tampoco se incorporaron previsiones en relación al despliegue temporal de las medidas y actuaciones previstas.

La evaluación concluía que, debido a los problemas señalados en cuanto a la coherencia interna y externa del plan, una parte muy significativa de las actuaciones contempladas en el Plan no podían ser consideradas relevantes de cara a evitar o paliar las situaciones de exclusión sobre las que se quería intervenir. El informe de evaluación añadía que no se observaba en una parte importante de las medidas una relación clara entre su enunciado y el objetivo específico en el que estaban enmarcadas y que, si bien el enunciado de los objetivos

generales era en la mayor parte de los casos suficientemente específico y concreto, la selección de las actuaciones no parecía haberse realizado a partir de criterios sistemáticos y su ubicación en un objetivo específico no parecía en ocasiones estar suficientemente justificada. El Plan recoge, obviamente, algunas de las actuaciones que resultan básicas en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos y de inclusión –como pueden ser, por ejemplo, las prestaciones económicas–. Sin embargo, al estar las actuaciones tan escasamente definidas, no se recogen muchos de los elementos que resultan relevantes en la mejora de estos dispositivos y se obvian, por otra parte, problemáticas, fenómenos o situaciones que tienen una importancia directa en el fenómeno de la exclusión social, cuando se analiza desde un punto de vista multidimensional.

- Respecto al **sistema de indicadores propuesto**, la evaluación indica que se ha realizado un esfuerzo importante para dotar de indicadores de evaluación al Plan, si bien la batería puede considerarse excesivamente prolija y escasamente vinculada a cada una de las actuaciones previstas en el Plan.
- Finalmente, en cuanto al **proceso de elaboración del Plan**, se indica que no parece que, en principio, pueda afirmarse que la creación del plan haya supuesto un refuerzo de la interacción entre los agentes sociales que intervienen en este ámbito.

A partir de aquellas consideraciones, los autores de la evaluación proponían:

- Replantear el esquema de objetivos estratégicos en los que se basaba el Plan, manteniendo, por un lado, los relacionados con las políticas sectoriales que tienen relación con los factores de exclusión (empleo, garantía de ingresos, servicios sociales, educación, vivienda y salud) y englobando, por otro, los objetivos estratégicos de carácter instrumental en un único objetivo estratégico, con sus correspondientes objetivos generales.
- Realizar una revisión de las actuaciones contempladas en el plan, al objeto de clarificarlas, simplificarlas y rearticularlas;
- Valorar la posibilidad de incorporar acciones distintas de las ya incluidas, que recojan las medidas y actuaciones que pueden considerarse relevantes en el ámbito de la inclusión social;
- Asignar a cada actuación una entidad responsable y, si es posible, un plazo de realización;
- Indicar, si se considera conveniente, criterios de aplicación que permitan describir de forma más ajustada las características de la medida propuesta y su contenido;
- Asignar, en los casos en los que se considere conveniente, una meta u objetivo cuantitativo a las diferentes actuaciones;
- Establecer indicadores de proceso e indicadores de resultado para cada una de las acciones propuestas, a partir fundamentalmente de la batería de indicadores ya incluida en el Plan;
- Establecer un marco de indicadores de impacto, a partir igualmente de la batería de indicadores ya incluida en el Plan, determinando un número reducido de los indicadores más relevantes;

- Establecer un sistema de seguimiento y recogida de información que permita un seguimiento efectivo de la cumplimentación de las medidas y la obtención de los indicadores propuestos;
- Determinar posteriormente un cuadro de mando de indicadores que incluya no sólo indicadores de impacto sino otros relacionados con la gestión del plan, que conformarán un sistema sencillo y sintético de indicadores para el control de gestión y de los resultados del plan.

2.2.2. Resultados de la evaluación intermedia

A partir de aquella primera evaluación, en 2014 se procedió a la rearticulación del Plan inicial, en el marco del primer, y hasta la fecha único, informe del Consejo Vasco de Inclusión Social. Las recomendaciones del señalado informe no giraban en relación a las mejoras que cabía introducir en las políticas públicas para la inclusión sino, más bien, al proceso que se debería seguir para elaborar una nueva estrategia y plan de inclusión activa. En ese sentido, en el informe se recomendaba:

- Rehacer el diagnóstico en el que se basaba en Plan inicial, actualizando la información disponible e incluyendo una identificación de las debilidades y fortalezas de los dispositivos de lucha contra la exclusión social (empleo, servicios sociales, garantía de ingresos, etc.), al objeto de poder plantear las mejoras necesarias en su funcionamiento.
- Reformular a partir de ese diagnóstico los objetivos estratégicos y generales del Plan, de acuerdo a las prioridades que las administraciones públicas, en colaboración con el resto de los agentes sociales, establecieran de forma consensuada.
- A partir de ese nuevo diagnóstico y de la reformulación de los objetivos, proceder a una priorización de las medidas y ejes de intervención, incorporando bien algunas de las medidas ya en vigor, bien nuevos servicios, programas o actuaciones que permitan alcanzar los objetivos establecidos, en el caso de que se considere que las medidas actualmente incluidas en el Plan, incluso una vez reformuladas, resultan insuficientes para avanzar hacia esos objetivos.

El informe recomendaba finalmente que este proceso se realizara mediante la creación de grupos de trabajo, de carácter técnico, en los que participaran representantes los distintos niveles de las administraciones con competencias en materia de inclusión social, así como el propio Consejo Vasco para la Inclusión Social.

3. EVOLUCIÓN DE LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN Y DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DURANTE EL PERIODO DE VIGENCIA DEL PLAN

3.1. Introducción

Como se ha señalado en el apartado introductorio, este epígrafe se quiere dar respuesta –mediante el análisis de una serie de indicadores extraídos de las principales fuentes de datos estadísticos disponibles– a tres preguntas de evaluación:

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

Como también se ha señalado en el apartado introductorio, el análisis se ha centrado en cinco grupos de indicadores que hacen referencia a las situaciones de pobreza monetaria, privación material y riesgo de exclusión social, tal y como se define por parte de las instituciones de la UE (tasa AROPE); la desigualdad de ingresos; la evolución del mercado de trabajo –especialmente en lo que se refiere a la evolución del empleo de bajos salarios y el desempleo de larga duración–; algunos indicadores relacionados con la vivienda y las situaciones de exclusión residencial grave, debido al creciente impacto del precio de acceso a la vivienda en las situaciones de pobreza y precariedad. También se recoge la evolución de los indicadores macroeconómicos o de contexto que permiten explicar el entorno socioeconómico en el que se ha desarrollado el Plan.

Los indicadores relativos a las políticas para el abordaje de la pobreza y la exclusión se han centrado de forma específica, en función de la información disponible, en el sistema de servicios sociales, el sistema de garantía de ingresos y las políticas activas de empleo, a partir de un planteamiento voluntariamente restrictivo del perímetro de las políticas de inclusión.

Las principales fuentes utilizadas para este análisis han sido la Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales (EPDS) de la CAPV, elaborada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco; la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social (ESSAS), también elaborada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y

Políticas Sociales del Gobierno Vasco; y la Cuenta de la Protección Social, elaborada por el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT), con información de interés, comparable a nivel europeo, respecto al gasto en prestaciones de protección social en el ámbito de la exclusión social. Junto a estas fuentes estadísticas, se han utilizado, de forma más puntual, otras fuentes y registros estadísticos, como la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE y la Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA) de EUSTAT, Cuentas Económicas de EUSTAT, Encuesta de Estructura Salarial (EES) del INE, Estadística de Gasto Familiar (EGF) de EUSTAT, la Encuesta de Necesidades y Demanda de vivienda (ENDV) del Observatorio de Vivienda del Gobierno Vasco, la serie de recuentos de personas en situación de exclusión residencial grave, etc.

Los tres puntos siguientes responden a las tres preguntas previamente planteadas, mientras que el cuarto y último punto analiza la efectividad de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), una de las principales herramientas incluidas en el Plan Vasco de Inclusión Activa y una de las pocas actuaciones del Plan cuya efectividad ha podido ser objetivamente evaluada.

3.2. Cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Vasco de Inclusión Activa

A partir de las previsiones disponibles en el momento de su elaboración en relación a la evolución de los indicadores macroeconómicos, del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social establecidos en la CAPV, el PVIA se marcaba como meta que el indicador de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE), en su versión adaptada, se situara en 2016 en el 7,9% de la población, afectando a unas 175.000 personas. También se planteaba como medida de éxito la posibilidad de reducir al 4,4% la tasa de pobreza y/o privación material. La realidad es, sin embargo, que esos indicadores han tenido durante el periodo de vigencia del Plan una evolución mucho más negativa de lo esperado.

En efecto, frente al objetivo del 7,9%, las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión que recoge el indicador AROPE adaptado afectaban en 2016 al 12,5% de la población –algo más de 265.000 personas–, con lo que difícilmente puede mantenerse que se ha alcanzado la meta inicialmente propuesta. Por el contrario, las situaciones que se recogen en este indicador se encuentran en 2016, prácticamente, en máximos históricos y superan en un 61% los valores correspondientes al año 2008, antes del inicio de la crisis. Con todo, también debe señalarse que el principal incremento de este indicador se produce en el periodo que va de 2008 a 2012 y que, de hecho, entre 2014 y 2016 se produce una ligera reducción de ese indicador.

Tabla 2. Evolución del indicador AROPE adaptado entre 2004 y 2016 en Euskadi

	2004		2008		2012		2014		2016	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Indicador AROPE adaptado	169.770	8,1	165.579	7,7	250.134	11,5	277.907	12,9	266.798	12,5

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

En todo caso, pese a esa ligera reducción en la última fase de vigencia del Plan, el porcentaje de población afectado en 2016 por las situaciones que se recogen en el indicador AROPE es superior incluso al que en el Plan se preveía en ausencia de intervención pública en materia de empleo y garantía de ingresos. En efecto, la tabla siguiente recoge la evolución que se preveía para este indicador con y sin intervención, y la que realmente ha tenido, y pone de manifiesto en qué medida el

dato correspondiente a 2016 empeora incluso el previsto para esa misma fecha en ausencia de una intervención pública en esta materia.

Tabla 3. Evolución del indicador AROPE adaptado entre 2010 y 2016 en Euskadi, en diferentes escenarios (% de la población)

	Escenario base (2010)	Escenario final (2016)	Variación en %
Evolución prevista en ausencia de intervención	8,5	8,7	2,4
Evolución prevista con intervención	8,5	7,9	-7,1
Evolución real	8,5	12,5	47,1

Fuente: Plan Vasco de Inclusión Activa, Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EDSS-Encuesta de Necesidades Sociales. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales

También el indicador de pobreza/privación material ha evolucionado de forma más negativa de lo que se preveía al redactar el Plan. Si la evolución prevista –que constituiría en sí misma un éxito, dadas las previsiones ya existentes en aquel momento¹¹–, apuntaba a que el indicador se situaría en 2016 en el 4,7%, en realidad ha alcanzado en 2016 el 8,3%, muy por encima de lo inicialmente previsto.

Tabla 4. Evolución prevista y real del indicador pobreza / privación material entre 2008 y 2016 en Euskadi (% de la población)

	2008	2012	2014	2016
Evolución prevista	4,4	4,5	4,6	4,7
Evolución real	4,4	7,8	6,9	8,3

Fuente: Plan Vasco de Inclusión Activa, Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EDSS-Encuesta de Necesidades Sociales. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales

Lo mismo ha ocurrido con el volumen de población afectado por situaciones de baja intensidad y/o desprotección laboral, uno de los indicadores considerados clave para analizar el impacto del Plan. Si las previsiones eran que –en ausencia de intervención pública articulada mediante el PVIA– el número de personas afectadas apenas variara y que, mediante la intervención prevista, se consiguiera una reducción del 14,9% en el volumen de personas afectadas, lo cierto es que –aún habiéndose aplicado el Plan–, el volumen de personas afectadas por estas situaciones no sólo no se ha reducido, sino que se ha incrementado en un 27% entre 2010 y 2016.

¹¹ “Dada la evolución de los ingresos fiscales –señalaba el Plan– podría considerarse un éxito mantener el escenario proyectado, en especial si se consiguiera limitar el impacto del crecimiento previsto en términos relativos, situando en 2016 el nivel de riesgo en el 4,4% observado en 2008 y 2010”. El texto del Plan añadía que “para lograr que el indicador de pobreza se mantenga en un 4,4% son necesarias dos líneas de actuación. La primera línea de actuación implica mantener en lo esencial el actual nivel de protección. En caso de no mantenerse las actuales políticas sociales de garantía de ingresos, el crecimiento de la pobreza y la privación sería mucho más fuerte del estimado en las proyecciones, basándose éstas en el supuesto de un mantenimiento sustancial de la protección. La segunda línea de intervención supone introducir una acción selectiva en los procesos de inserción por el empleo. Se trata de conseguir un impacto diferencial en los beneficiarios de las políticas pasivas que permita derivar a parte del colectivo hacia el empleo, evitando en paralelo que un volumen similar de personas en los grupos de riesgo (los hogares en los que se pierden todo tipo de prestaciones) caiga en la privación y la pobreza. Es necesario prever estos aspectos en la gestión de las políticas de inclusión activa, consiguiendo un efecto neto positivo de disminución del riesgo de pobreza y privación”.

Tabla 5. Evolución del número de personas afectadas por situaciones de baja intensidad laboral o desprotección entre 2010 y 2016 en Euskadi, en diferentes escenarios

	Escenario base (2010)	Escenario final (2016)	Incremento
Evolución prevista en ausencia de intervención	110.163	113.261	2,8
Evolución prevista con intervención	110.163	96.393	-12,5
Evolución real	110.163	140.688	27,7

Fuente: Plan Vasco de Inclusión Activa, Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EDSS-Encuesta de Necesidades Sociales. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales

Por otra parte, sin embargo, debe también tenerse en cuenta que algunos de las situaciones que definen las situaciones sobre las que el Plan debía actuar han mejorado durante el periodo de vigencia del Plan o, al menos, han iniciado durante ese periodo una senda de mejora. En efecto, si se analiza la evolución del indicador de baja intensidad laboral y/o riesgo de desprotección laboral se observa que tras duplicarse entre 2008 y 2014 –pasando del 4,2% al 8,9%–, se reduce claramente entre 2014 y 2016. En ese sentido, si bien el indicador sigue siendo superior al correspondiente al año 2008 –con casi un 50% más de personas afectadas– y supera ampliamente el objetivo inicialmente establecido, también puede decirse que a partir de 2014 se ha conseguido limitar el impacto de esas situaciones, acercándolas, tanto en términos relativos como absolutos, a las situaciones de 2012.

Tabla 5. Evolución del indicador de baja intensidad laboral / desprotección laboral entre 2004 y 2016 en Euskadi

	2004		2008		2012		2014		2016	
	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.
Baja intensidad/ desprotección laboral	105.786	5,1	89.801	4,2	133.818	6,2	192.366	8,9	140.668	6,6

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

Parece claro, en cualquier caso, que el incumplimiento de las metas y previsiones establecidas en el Plan se debe fundamentalmente a un deterioro mucho más acusado del previsto en buena parte de los indicadores macroeconómicos, que quedan fuera del ámbito de intervención del propio Plan.

En efecto, si bien no es posible estimar en qué medida la evolución real en la evolución del indicador se debe a las políticas públicas realizadas en el ámbito de la inclusión social y en qué medida a la adopción de otras políticas o a otros cambios en el contexto socioeconómico global, parece claro que la mayor parte de los elementos de contexto han tenido en estos años un comportamiento más negativo de lo que en el momento de realización del Plan se preveía¹²: así, en lugar de un crecimiento acumulado del 10,6%, el PIB apenas ha crecido en un 2,5% en estos años, mientras que, en lo que se refiere al desempleo, alcanzaba en 2015 el 15%, frente al 9% previsto¹³. En ese sentido, parece claro que no se anticiparon en el momento de la elaboración del Plan diversos elementos, como la profundización de la crisis en los años 2011 a 2013, el impacto de la reforma laboral introducida en 2011, la reducción en las tasas de cobertura de las prestaciones por desempleo o la reducción en las cuantías garantizadas por el sistema vasco de garantía de ingresos.

¹² De hecho, el propio texto del Plan ya advertía de que a la vista de la evolución económica que se estaba produciendo en el momento de su elaboración, “parece evidente que los objetivos extensos de reducción de los niveles de pobreza y privación que se derivan de las previsiones europeas deberían centrarse, ante todo, en el periodo 2016-2020”.

¹³ También debe señalarse, en cualquier caso, que a finales de 2016 el desempleo se había reducido ya al 12,6%.

Tabla 6. Evolución de diversos indicadores macroeconómicos durante la vigencia del Plan Vasco de Inclusión social

	Escenario base (2011)	Escenario previsto (2015)	Escenario real (2015)
Crecimiento acumulado PIB nominal	-	10,6	2,5
Tasa de paro	10,8	9,9	15,5
Tasa de actividad	56,2	56,0	57,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Vasco de Inclusión Activa, Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EDSS- Encuesta de Necesidades Sociales. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales

3.3. ¿Cómo han evolucionado las situaciones de pobreza y exclusión durante los años de vigencia del Plan?

Independientemente de que se hayan alcanzado o no los objetivos inicialmente establecidos en el Plan Vasco de Inclusión Activa, es necesario señalar en qué sentido han variado las situaciones de pobreza y exclusión en la CAPV, así como los factores que más o menos directamente se relacionan con estas situaciones, durante el periodo de ejecución del Plan. Para ello, se analiza en este capítulo la evolución de una serie de indicadores de interés, articulados en cuatro grandes ámbitos:

- Los indicadores generales relacionados con la evolución del PIB y del ingreso medio de la población, así como la evolución de los salarios.
- La evolución de los indicadores relacionados con el empleo y la actividad laboral;
- La evolución de los indicadores relacionados con la desigualdad y las situaciones de pobreza.
- Finalmente, se recogen algunos datos en relación a la evolución de las situaciones de exclusión residencial grave y de necesidad de vivienda.

Aunque ya se ha hablado anteriormente de la evolución del PIB, la tabla siguiente recoge con mayor detalle cuál ha sido la evolución durante el periodo de vigencia del Plan de algunos indicadores relacionados con la riqueza, los ingresos, los salarios y el gasto de las familias en Euskadi. Los datos de la tabla ponen de manifiesto una situación de práctico estancamiento a lo largo del periodo analizado, con crecimientos muy moderados del PIB a precios corrientes (1,73% en todo el periodo), del ingreso mediano equivalente (2,64%), del salario medio (3,9%) o del gasto de los hogares (0,23%). En la mayor parte de los indicadores se observa en todo caso una mejora más o menos clara, dependiendo del indicador, en la última parte del periodo analizado.

Los datos de la tabla también ponen de manifiesto que –salvo en lo que se refiere al gasto de los hogares– en el caso de las personas con ingresos o salarios más bajos la evolución ha sido más negativa, o menos positiva, que la del conjunto de la población: en efecto, si el ingreso mediano equivalente del conjunto de las familias ha crecido desde 2012 en un 2,6%, entre las familias del primer decil (el 10% más pobre de la población) se ha producido una reducción del 5,1%. En el caso de los salarios, frente a un incremento medio del 3,9%, en el caso del primer cuartil –25% de los trabajadores con salarios más bajos–, el incremento ha sido únicamente del 1,4%.

Tabla 7. Evolución de diversos indicadores relacionados con la riqueza, los ingresos y el gasto en la CAPV entre 2012 y 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación**
PIB a precios de mercado (mill. de €)	68.041	66.775	65.906	67.223	69.216	1,73
Variación anual del PIB	-	-1,9	-1,3	2,0	3,0	-
Ingreso mediano equivalente (€ mes)	1.494,92	-	1.470,67	-	1.534,33	2,64
Ingreso mediano decil 1 (€ mes)	562,90	-	498,18	-	534,07	-5,12
Salario medio (€ año)	26.535,61	26.915,07	27.786,57	27.571,31	-	3,90
Salario medio cuartil 1 (€ año)	16.379,11	15.951,23	16.780,23	16.617,80	-	1,46
Gasto medio de los hogares (€ año)	33.247	32.778	31.890	33.324	-	0,23
Gasto medio de los hogares con ingresos inferiores a 999 € (€año)	16.951	17.711	17.399	17.151	-	1,18
Puestos de trabajo equivalentes	878.245	865.486	873.403	889.784	906.254	3,1

Fuente: EPDS, Cuentas Económicas (EUSTAT), Encuesta de Estructura Salarial (INE), Estadística de Gasto Familiar (EUSTAT). *2011.
**Variación entre el año inicial y el final de cada serie

La evolución de los indicadores relacionados con el empleo tampoco ha sido buena. Entre 2012 y 2016 la tasa de paro ha crecido un 13%, con un incremento muy reducido de la tasa de actividad, que pasa del 55% a casi el 57%. Aunque la tasa de baja intensidad laboral se ha mantenido prácticamente estable (3% de incremento), así como la tasa de empleo a tiempo parcial (5% de incremento), el empleo temporal se ha incrementado en un 14% –hasta el 23% del empleo total– y se ha producido un muy notable crecimiento del desempleo de larga duración, que crece en un 45%, pasando del 6,1% a casi el 9%. Si bien –como en el resto de los indicadores– se ha producido entre 2014 y 2016 una mejora significativa de este indicador, no puede obviarse que la situación al final del periodo de vigencia del Plan es notablemente peor que al principio del periodo.

El indicador que ha tenido una evolución más positiva es, en cualquier caso, el relacionado con el porcentaje de población que de 15 a 24 años que ni estudia ni trabaja, que se ha reducido en más de un tercio, pasando del 11,8% al 7,5% entre 2012 y 2016.

Tabla 8. Evolución de diversos indicadores relacionados con la riqueza, los ingresos y el gasto en la CAPV entre 2012 y 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación*
Tasa de paro	11,8	15,1	16,1	15,3	13,4	13,6
Masculina	12,1	15,7	16,3	15,6	13,3	9,9
Femenina	11,4	14,4	15,9	15,1	13,6	19,3
Juvenil (16/24)	30,7	38,3	38,2	35,2	29,1	-5,2
Tasa de actividad	55,1	56,7	57,3	57,6	56,9	3,3
Masculina	61,4	63,1	63	63,3	62,2	1,3
Femenina	49,3	50,7	52	52,2	52,0	5,5
Juvenil (16/24)	26,8	29,5	30,7	28,9	27,0	0,7
Tasa de paro de larga duración	6,1	8,7	10,4	10,2	8,9	45,9
Tasa de baja intensidad laboral	9,9	-	12,0	-	10,2	3,0
Tasa de empleo a tiempo parcial	16,8	16,3	19,0	18,2	17,7	5,4
Tasa de empleo temporal	20,4	21,3	21,6	23,9	23,4	14,7
% de jóvenes de 16 a 24 que no estudian o trabajan	11,8	10,0	9,5	9,6	7,5	-36,0

Fuente: EPDS; Encuesta de Población Activa (INE); Encuesta de Población en Relación a la Actividad (PRA). *Variación entre el año inicial y el final de cada serie. Las tasas de paro y actividad se refieren al promedio anual.

En ese contexto, ¿cómo han evolucionado los indicadores de pobreza y desigualdad? La tabla siguiente recoge la evolución de indicadores de pobreza real¹⁴ desde cuatro puntos de vista o variables –la territorial, la de género, la relativa a la edad y la relativa al origen de la persona principal de la familia–, así como la evolución de los indicadores de desigualdad.

- Desde el punto de vista del sexo de la persona de referencia, se observa que la brecha entre hogares encabezados por mujeres y los hogares encabezados por hombres se ha reducido ligeramente, al reducirse las tasas de pobreza de los hogares encabezados por mujeres. La tasa de pobreza de en estos hogares sigue siendo, en cualquier caso, más de dos veces superior a la de los hogares encabezados por hombres.
- Lo mismo ocurre en el caso del origen de la persona principal del hogar. Aunque la brecha se reducido ligeramente –pues la pobreza ha crecido mucho más entre la población autóctona–, la población inmigrante sigue registrando tasas de pobreza real muy superiores a los de la población nacida en el Estado español.
- Desde el punto de vista de la presencia de menores, las tasas de pobreza no han variado en las familias sin menores –que tenían además en 2012 tasas de pobreza sensiblemente más bajas–, y han crecido en un 20% entre las familias con hijos/as.
- Desde el punto de vista de la edad, la pobreza real se ha reducido entre los más mayores y los más jóvenes, que siguen registrando en cualquier caso tasas de pobreza muy superiores a la media.
- Finalmente, desde el punto de vista territorial, el comportamiento ha sido muy diferente en cada territorio: si en Bizkaia la pobreza real se ha reducido en un 10% y en Gipuzkoa se ha mantenido estable, en Álava prácticamente se ha duplicado, de forma que la tasa de pobreza real del territorio alavés es hoy con diferencia la mayor de la CAPV, a diferencia de lo que ocurría en 2012. Por ello, si en 2012 Álava concentraba el 16% de la población pobre de la CAPV, en 2016 el porcentaje es del 26%. En el caso de Bizkaia, por el contrario, el porcentaje ha pasado del 60% al 50%.

Tabla 9. Evolución de diversos indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad en la CAPV entre 2012 y 2016

		2012	2014	2016	Variación**
Total	Total	5,3	5,9	5,7	7,5
Sexo	Hombre	3,7	4,6	4,0	8,1
	Mujer	11,1	10,3	9,9	-10,8
Origen	Estado	3,3	4,0	4,1	24,2
	Resto del mundo	32,0	36,2	30,7	-4,1
Territorio	Álava	5,6	8,2	10,4	85,7
	Gipuzkoa	3,8	4,2	4,0	5,3
	Bizkaia	6,1	6,4	5,5	-9,8
Presencia de	No	3,7	3,8	3,7	0,0

¹⁴ En la metodología EPDS, la pobreza real hace referencia a aquellas situaciones en las que puede hablarse –desde la perspectiva general de la sociedad– de situaciones reales de insuficiente cobertura de las necesidades. En tales casos, la vivencia de la pobreza o la precariedad constituye una realidad desde las concepciones dominantes en la sociedad (aunque no necesariamente desde la propia percepción de las personas afectadas). La pobreza real recoge aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza (mantenimiento o acumulación) no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la vivencia de la pobreza.

menores	Sí	8,5	10,1	10,2	20,0
Edad	< 35 años	18,0	13,6	15,3	-15,0
	35-44 años	7,4	11,1	11,7	58,1
	45-54 años	4,1	5,3	5,8	41,5
	55-64 años	2,9	4,0	4,2	44,8
	> 65 años	1,7	1,1	1,1	-35,3
Indicadores de desigualdad	Gini	25,3	27,1	25,8	2,0
	P90/10	5,23	6,09	5,80	10,9
	P90/50	2,26	2,38	2,30	1,8
	P50/10	2,32	2,56	2,52	8,6

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

Los indicadores de desigualdad recogidos en las últimas filas de la tabla permiten por su parte realizar un análisis de interés. La evolución del índice de Gini indica un crecimiento relativamente importante de la desigualdad global entre 2012 y 2014, que se reduce en 2016, aunque se mantiene en niveles superiores a los de inicio de la serie, de forma que, entre 2012 y 2016 el incremento del Gini ha sido del 2%. Si se observan sin embargo los indicadores que miden la diferencia de ingresos entre las grupos de renta baja, media y alta¹⁵, se observa que la diferencia de ingresos entre los grupos con mayor y menor renta ha crecido considerablemente: si en 2012 el decil con ingresos más elevadas percibía ingresos equivalentes que multiplican por 5,23 los del decil más pobre, en 2016 la proporción llegaba al 5,80.

Sin embargo, la diferencia entre los ingresos del grupo intermedio (quinto decil) y el grupo más favorecido apenas han variado –ha crecido un 1,8%, de 2,26 a 2,30–, mientras sí lo ha hecho sin embargo la diferencia entre el grupo intermedio y el más bajo: si en 2012 las personas en el centro de la distribución tenían ingresos 2,32 veces superiores a los de la población más pobre, en 2016 la diferencia es de 2,6 veces, lo que supone un incremento del 8% de esa diferencia.

La conclusión es clara: en estos cuatro años –y, en realidad, durante todo el periodo de crisis– el crecimiento de la desigualdad en Euskadi no se ha debido a que los grupos de mayor renta se hayan alejado de los grupos de renta media y baja, sino fundamentalmente a que, al ser los ingresos de las clases bajas los que más se han reducido, los grupos de menores ingresos se han ido alejando progresivamente, desde el punto de vista de los ingresos, del resto de la sociedad. En conclusión, si la sociedad vasca es hoy menos igualitaria, no se debe a que los ricos sean cada vez más ricos, sino que los pobres son cada vez más pobres. Este fenómeno se ha producido en todas las CCAA españolas y se refiere tanto a los ingresos salariales como el conjunto de los ingresos de las familias.

¿Ha ocurrido lo mismo en otros países de Europa? A título indicativo, se recoge a continuación en qué medida han variado en la CAPV, en España y en la Unión Europea durante el periodo de ejecución del Plan Vasco de Inclusión Activa algunos de los indicadores que se han analizado hasta ahora. Para simplificar la comparación, se recogen únicamente cuatro indicadores, para los años 2012 y 2016 (2015, en el caso de no estar disponible el dato relativo a 2016). En este caso, en lugar de los indicadores de pobreza real derivados de la EPDS se utilizan los indicadores convencionalmente utilizados por EUROSTAT para la medición de la pobreza y el riesgo de exclusión.

¹⁵ Para ello, se utiliza como referencia los deciles 1, 5 y 10 de la escala de ingresos.

Tabla 10. Evolución de diversos indicadores relacionados con la pobreza, el desempleo y la desigualdad en la CAPV y en la UE entre 2012 y 2015/16

		2012	2015/16	Variación
Tasa de riesgo de pobreza o bajos ingresos	CAPV	15,4	16,4	6,5
	España	20,8	22,2	6,7
	UE28	16,8	17,2	2,4
Tasa de pobreza severa	CAPV	3,5	4,9	40,0
	España	9,6	10,7	11,5
	UE28	5,7	6,3	10,5
Tasa de desempleo	CAPV	11,8	13,4	13,6
	España	24,8	19,6	-21,0
	UE15	11,4	10,0	-12,3
	UE28	10,5	8,5	-19,0
Índice Gini	CAPV	25,3	25,8	2,0
	España	34,2	34,6	1,2
	UE28	30,5	31,0	1,6

Fuente: EPDS, PRA (EUSTAT) y EU-SILC y ELFS (EUROSTAT). Las tasas de paro se refieren al promedio anual. Para la UE y España, los indicadores de pobreza y desigualdad se refieren a 2015.

Como se observa en la tabla anterior, la tasa de riesgo de pobreza o bajos ingresos –aunque sigue estando en Euskadi por debajo de la media de la UE28– ha crecido en Euskadi muy por encima de lo que lo ha hecho en la UE, con un comportamiento más parecido al del Estado español que al de la UE. En lo que se refiere al indicador de pobreza severa, ha crecido en los tres ámbitos geográficos analizados y la tasa de la CAPV sigue siendo inferior a la europea y, sobre todo, a la española. Sin embargo, es también obvio que las tasas de pobreza severa –muy bajas todavía en 2012– han crecido en la CAPV el periodo analizado en mucha mayor medida que en España o la UE. También en Euskadi ha sido en este periodo peor el indicador de desempleo: frente a reducciones del 20% en la UE y en España, en la CAPV, en el periodo analizado aún se produjo un incremento del 13%. Por último, en lo que se refiere a los índices de desigualdad, Euskadi sigue registrando un índice de Gini más bajo y, si bien sólo ha crecido en un 2%, lo ha hecho en mayor medida que en Europa o en España.

Finalmente, cabe analizar la evolución de algunos indicadores relacionados con el acceso a la vivienda y la exclusión residencial grave en la CAPV. Cabe poner de manifiesto, en primer lugar, el incremento relativamente importante que viene experimentando desde 2013 el importe del alquiler mensual medio en vivienda de alquiler libre, que se ha incrementado desde ese año en un 6,6%, pasando de 825 euros mensuales a 879. Por el contrario, se ha mantenido estable el porcentaje de hogares vascos con necesidad de acceder o cambiar de vivienda, que se sitúa en los tres años para los que se dispone de datos en el 13% de la población vasca. En lo que se refiere a las situaciones de exclusión residencial grave, el número de personas pernoctando en la calle en las ciudades de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia se ha reducido en un 20% entre 2012 y 2016, mientras que ha crecido en un 15% el número de personas que –en la noche en la que cada año se realizó el recuento en el que se basan los datos– pernoctaban en un centro de alojamiento (albergue, vivienda, residencia...) del sistema de servicios sociales. Ese incremento puede en cualquier caso deberse tanto a un incremento de la demanda como a un incremento de la oferta de plazas de alojamiento, e incluso a cambios en los criterios de inclusión de los diferentes recursos de servicios sociales en el recuento.

Tabla 11. Evolución de diversos indicadores relacionados el acceso a la vivienda y la exclusión residencial grave la CAPV entre 2012 y 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación**
Precio medio alquiler libre	856,0	825,4	844,7	871,7	879,9	2,8
% de hogares con necesidad de acceso o cambio de vivienda*	13,5	13,9	-	13,5	-	0,0
Número de personas que pernoctan en la calle en las tres capitales	243	-	247	-	190	-21,8
Número de personas en situación de exclusión residencial grave**	1.741	-	1.760	-	2.009	15,4

Fuente: Encuesta de necesidades y demanda de vivienda (ENDV), Recuento de Personas en Situación de Exclusión Grave en la CAPV. *El dato de 2012 se refiere a 2011. ** Incluye las personas localizadas pernoctando en la calle en diversas localidades de la CAPV y las usuarias de servicios de alojamiento en la noche de realización del recuento en cada Territorio.

3.4. La evolución de los recursos destinados a las políticas de inclusión social en la CAPV

Una vez analizada la evolución de las principales situaciones de necesidad en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, en este epígrafe se recogen algunos datos básicos disponibles en relación a los recursos destinados a las políticas de inclusión social en Euskadi. De acuerdo a lo señalado en el apartado introductorio, los datos recogidos se centran en los siguientes indicadores:

- Las plazas residenciales para personas en situación de exclusión social;
- Las personas titulares de la RGI al final de cada año;
- El personal ocupado medio en los servicios sociales que trabajan en el ámbito de la inclusión social en la CAPV;
- El gasto destinado a los servicios de atención directa y a las prestaciones económicas destinadas al ámbito de la exclusión social.

Tal y como se observa en la tabla 12, el número de titulares de la RGI ha crecido entre 2012 y 2015 en un 11%, mientras el gasto destinado a esta prestación crecía en un 16%. Más claro es aún el incremento del gasto destinado a la PCV y las AES que, sumado, ha pasado de 89 a 117 millones de euros, lo que supone un incremento del 31%. Por el contrario, en lo que se refiere a los servicios de atención directa a las personas en situación de exclusión social puede hablarse de estancamiento: las plazas residenciales se han reducido en un 2%, el personal apenas ha crecido en un 0,5% y el gasto corriente –es decir, el gasto no destinado a transferencias económicas o a gastos de inversión– destinado a los servicios para la inclusión social se ha reducido en un 6%.

Tabla 12. Evolución de diversos indicadores relacionados las políticas de inclusión y garantía de ingresos en la CAPV

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación**
Personas titulares de la RGI a 31 de diciembre	57.979	62.817	65.683	64.726	63.797	10,0
Número de plazas residenciales	2.797	2.667	2.706	2.733	-	-2,29
Personal propio destinado a los servicios sociales para la inclusión	2.238	2.169	2.190	2.250	-	0,54
Gasto en servicios sociales para la inclusión (en millones)	537.358	555.126	593.877	614.322	-	14,32
Gasto corriente	100.014	91.505	89.419	93.986	-	-6,03
AES+PCV	89.309	100.062	112.397	117.523	-	31,59
RGI	343.113	359.330	388.123	398.373	-	16,11
Otras prestaciones	4.922	4.229	3.938	4.440	-	-9,79

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales (EUSTAT)

A título ilustrativo, la siguiente tabla compara cual ha sido la evolución del gasto en protección social para dos colectivos diferentes –las personas en situación de exclusión social y las personas mayores– en la CAPV y en la UE durante el periodo de vigencia del Plan. En este caso, los datos se refieren al periodo 2011 a 2014 y se analizan tres tipos de prestaciones:

- Las prestaciones económicas de garantía de ingresos sujetas a comprobación de recursos;
- Los servicios de atención directa a las personas en situación de exclusión social;
- Los servicios de atención directa a las personas mayores.

Los datos se han extraído de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y del sistema de estadísticas integradas de protección social (SEEPROS) de EUROSTAT, que utilizan la misma metodología para la recogida de los datos de gasto en relación a las prestaciones de protección social.

Los datos de la tabla ponen de manifiesto los siguientes aspectos de interés:

- en relación a los servicios de atención directa para personas mayores, la CAPV destina un gasto por habitante más elevado a estos servicios que el conjunto de los países de la UE. Además, mientras en Euskadi el gasto se ha incrementado muy ligeramente, en la UE15 se ha reducido, con lo que en estos años el diferencial entre Euskadi y la UE se ha ampliado.
- Lo mismo ocurre, pero en mayor medida, en lo que se refiere a las prestaciones de garantía de ingresos. Parece obvio que Euskadi gasta una cantidad bastante más elevada que el conjunto de los países de la UE y que, además, el diferencial con la UE15 se ha ido ampliando entre 2011 y 2014, pasando del 180% del gasto medio en la UE al 208% de ese gasto.
- Lo contrario ocurre en el caso de los servicios de atención directa para las personas en situación o riesgo de exclusión. El gasto vasco –que ya era en 2011 inferior al europeo– se ha reducido ligeramente en este periodo mientras el europeo se ampliaba, de forma que el diferencial con Europa se ha ensanchado, pasando el gasto vasco en la materia del 80% al 73% del gasto medio europeo.

Tabla 13. Evolución de diversos indicadores relacionados las políticas de inclusión, garantía de ingresos y atención a las personas mayores en la CAPV y en la UE. € por habitante

CAPV	2011	2012	2013	2014	variación
Servicios de atención directa a personas mayores	211,2	212,1	210,5	216,1	2,33
Prestaciones de garantía de ingresos	159,0	166,0	178,3	196,7	23,71
Servicios de atención directa a personas en situación de exclusión	29,1	28,3	27,9	28,5	-2,02
UE15	2011	2012	2013	2014	
Servicios de atención directa a personas mayores	131,3	131,9	127,3	122,3	-6,83
Prestaciones de garantía de ingresos	87,8	87,6	91,9	94,4	7,47
Servicios de atención directa a personas en situación de exclusión	36,0	35,6	37,3	38,8	7,98
CAPV/UE=100	2011	2012	2013	2014	variación
Servicios de atención directa a personas mayores	160,9	160,9	165,3	176,7	-
Prestaciones de garantía de ingresos	181,0	189,5	193,9	208,3	-
Servicios de atención directa a personas en situación de exclusión	80,9	79,4	74,7	73,4	-

Fuente: SEEPROS de Eurostat y Cuenta de la Protección Social de EUSTAT

Una vez analizados los recursos destinados al ámbito de la pobreza y la exclusión, la siguiente tabla analiza algunos indicadores relacionados con las políticas de empleo, tanto en lo que se refiere a la cobertura de las prestaciones por desempleo como en lo que se refiere al gasto realizado en políticas activas de empleo en Euskadi. El primer elemento que cabe destacar es la progresiva reducción de la tasa de protección por desempleo, es decir, el porcentaje de personas desempleadas que perciben una prestación por contributiva o asistencial del Servicio Público de Empleo (SEPE). También se ha producido un descenso claro, aunque los datos disponibles cubren un periodo más corto, en lo que se refiere al gasto en subsidios por desempleo por cada desempleado de larga duración: si en 2012 el gasto era de 1.772, en 2014 había retrocedido hasta los 1.445 euros.

En lo que se refiere a las políticas activas de empleo desarrolladas en la CAPV –con datos extraídos de las estadísticas de ejecución presupuestaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas–, se observa entre 2013 y 2015 una cierta estabilidad, con un gasto de entre 321 y 341 millones. Ese nivel de gasto contrasta, en cualquier caso, los 527 millones que las estadísticas del MINHAC señalan para las políticas activas de empleo desarrolladas por el Gobierno Vasco en 2012. Finalmente, el gasto públicos en centros de programas de inserción laboral se ha mantenido estable entre 2012 y 2014, mientras que el gasto público destinado a los centros especiales de empleo ha fluctuado entre los 41,5 millones de 2013 y los 56,8 de 2014, sin que pueda hablarse de una tendencia clara en estos cuatro años.

Tabla 14. Evolución de diversos indicadores relacionados con la protección al desempleo y las políticas del mercado de trabajo en la CAPV

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación**
Tasa de protección por desempleo*	54,3	51,0	46,0	40,7	38,1	-29,8
Gasto en subsidios por desempleo por cada desempleado de larga duración (+2 años búsqueda de empleo). En €	1.772,2	1.722,4	1.445,7	-	-	-18,4

Gasto en políticas activas de empleo ¹⁶ . En millones de €	527,1	321,7	319,7	341,2	-	-35,3
Gasto en centros de inserción laboral. En millones de €	12,4	12,4	11,3		-	-8,9
Gasto público en Centros Especiales de Empleo. En millones de €	54,8	41,5	56,8	46,9	-	-14,4

Fuentes: Banco de indicadores comarcales del CES Vasco; Cuenta de la Protección Social (EUSTAT); Estadística sobre ejecución presupuestaria de las CCAA (MINHAC); Informe anual Consejo Vasco de Relaciones Laborales. * Proporción de personas desempleadas (desempleo registrado en el SEPE) que se benefician de algún tipo de prestación por desempleo (media anual).

3.5. La efectividad de las políticas contra la exclusión social

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, es prácticamente imposible analizar la efectividad de las políticas contra la inclusión en Euskadi y, más aún, plantear ese análisis desde el punto de vista evolutivo. No existen –más allá de los indicadores que miden la extensión de las situaciones de pobreza y/o exclusión– fuentes de datos que permitan saber en qué medida las acciones públicas desarrolladas en el ámbito de la exclusión social ha resultado efectivas y mucho menos si han resultado coste efectivas.

Sólo en el ámbito de la lucha contra la pobreza mediante las políticas de garantía de ingresos puede plantearse un análisis de la efectividad de las políticas públicas realizadas, en la medida en que es posible analizar la capacidad que esas prestaciones tienen para reducir la pobreza originada por el desigual reparto de las rentas primarias¹⁷. En ese sentido, cabe señalar que el conjunto de las prestaciones económicas distintas de las pensiones de vejez e incapacidad –básicamente, prestaciones por desempleo y prestaciones del sistema vasco de garantía de ingresos– reducen la pobreza severa en un 58%¹⁸, pasando la tasa del 11,7% de la población al 4,9%, y sacando de la pobreza a cerca de 150.000 personas, el 7% de la población vasca.

La mayor parte de esa reducción de la pobreza es producida por las prestaciones que conforman el modelo vasco de garantía de ingresos: en efecto, el modelo RGI/PCV/AES reduce la pobreza severa en un 47%, mientras que las prestaciones estatales sólo la reducen en un 20%, siendo el impacto conjunto de ambos modelos, como se ha dicho, del 58%.

¿Cómo ha evolucionado la capacidad del sistema vasco de garantía de ingresos en lo que se refiere a la reducción de la extensión y la intensidad de la pobreza en la CAPV¹⁹? Como se observa en la tabla 15, las personas en situación de pobreza real antes de la percepción de la RGI pasaron entre 2012 y 2016 de 183.580 a 194.060, lo que supone un incremento del 5,7%. El número de personas en familias perceptoras de la RGI sólo se incrementó en un 1%, con lo que el porcentaje de cobertura

¹⁶ De acuerdo a la clasificación funcional de los presupuestos de las CCAA, se imputan a esta política de gasto aquellos que tienen por objeto el fomento y promoción del empleo en acciones propias o en colaboración con otras Administraciones Públicas.

¹⁷ Como excepción a esta falta de datos de evaluación sobre la efectividad de las políticas públicas desarrolladas en la CAPV en el ámbito de la exclusión social cabe citar un reciente trabajo de De la Rica y Gorjón (2017), que evalúa el impacto de la RGI en la activación de las personas que perciben la prestación. De acuerdo al análisis realizado, la RGI no retrasa o frena el acceso al empleo de quienes lo reciben. En efecto, el 3% de los desempleados que perciben la RGI acceden cada mes a un empleo, frente al 9% del conjunto de los desempleados. Las tasas de acceso al empleo se equilibran, sin embargo, cuando se compara a desempleados con y sin RGI que comparten las mismas características en cuanto a edad, formación, duración del desempleo, etc. El estudio también establece que las medidas de activación específicamente orientadas a este colectivo resultan efectivas para acelerar la transición de la prestación al empleo.

¹⁸ La capacidad de reducción de la pobreza severa del conjunto de prestaciones asistenciales es en Euskadi similar al del conjunto de la UE, donde las tasas de pobreza se reducen en un 56% –del 14% al 6%– como consecuencia de la percepción de estas prestaciones.

¹⁹ Debido a la disponibilidad de los datos, el análisis realizado en relación a la capacidad de reducción de la pobreza se basa en el indicador de pobreza real y no en el indicador de pobreza severa utilizado previamente.

de la demanda potencial²⁰ se ha reducido en un 4%, pasando del 72% al 69%. En consecuencia, el número de personas en situación de pobreza real que no acceden a la RGI ha pasado de 50.313 a 59.497, lo que supone un incremento del 18%, y la tasa de no cobertura ha pasado del 27% al 30%. También ha crecido sin embargo el número de personas que abandonan la pobreza gracias a la percepción de la RGI y el porcentaje que representan en relación al conjunto de las personas perceptoras.

Tabla 15. Evolución de diversos indicadores en relación a la cobertura del sistema vasco de garantía de ingresos (2012-2016)

	2012	2014	2016	Variación (%)
Personas en situación de pobreza real	183.580	207.898	194.060	5,71
Personas que acceden a la RGI	133.267	151.591	134.563	0,97
% de cobertura de la demanda potencial	72,6	72,9	69,3	-4,55
Personas que no acceden a la RGI	50.313	56.307	59.497	18,25
% de no cobertura de la demanda potencial	27,4	27,1	30,7	12,04
Personas que salen de la pobreza	68.884	80.499	71.494	3,79
% respecto al conjunto de personas perceptoras	51,7	53,1	53,1	2,71
Personas que no salen de la pobreza	64.383	71.092	63.069	-2,04
% respecto al conjunto de personas perceptoras	48,3	46,9	46,9	-2,90

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

En términos de tasas, la pobreza real antes de la percepción de la RGI ha crecido en un 7%, mientras la pobreza real después de la percepción de la RGI lo ha hecho en un 9%, lo que implica un cierto deterioro de la capacidad de reducción de la pobreza de la RGI. El deterioro es en cualquier caso muy pequeño: si en 2012 el sistema vasco de garantía de ingresos reducía la extensión de la pobreza real en un 37%, en 2016 la reduce en un 36%. En lo que se refiere al resto de indicadores analizados en la tabla, se ha incrementado la capacidad de reducción de la intensidad de la pobreza de la RGI y se ha mantenido estable el porcentaje que los ingresos medios por RGI representan en relación al ingreso equivalente medio y al ingreso considerado como necesario para hacer frente a las necesidades básicas.

Tabla 16. Evolución de diversos indicadores en relación a la eficacia del sistema vasco de garantía de ingresos (2012-2016)

	2012	2014	2016	Variación
Tasa pobreza antes RGI	8,5	9,6	9,1	7,06
Tasa pobreza después RGI	5,3	5,9	5,8	9,43
Reducción tasas de pobreza	37,6	38,5	36,3	-3,46
Reducción intensidad de la pobreza	74,7	78,9	78,4	4,95
Ingresos perceptores en relación a ingreso mediano	42,3	42,1	41,1	-2,84
ingreso perceptores en relación mínimo básico	65,1	77,2	67,0	2,92

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

²⁰ Este indicador hace referencia a las personas en situación de pobreza real antes de la percepción de la RGI que acceden a la misma. El no acceso puede deberse, básicamente, a que no cumplen los requisitos de acceso y/o a que no han solicitado la prestación.

4. LA VALORACION DE LOS AGENTES SOCIALES EN RELACION AL PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA 2012/2016

4.1. Introducción

Como se ha señalado en el apartado introductorio, la respuesta a una parte de las preguntas de evaluación se ha obtenido a partir de un proceso de consulta de carácter cualitativo, al que se ha invitado a participar a todos los agentes públicos y privados que intervienen en Euskadi en el ámbito de las políticas para la inclusión. Para ello, se elaboró un cuestionario *on line* –con nueve preguntas centradas en la evaluación del III Plan Vasco de Inclusión Activa– que se remitió a las entidades que forman parte de los diversos órganos consultivos o de representación que existen en este ámbito (Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, Mesa de Dialogo Civil y Consejo Vasco de Inclusión Social).

El cuestionario –en el que también se planteaban cuestiones relativas al diagnóstico para la elaboración del IV Plan– fue finalmente cumplimentado 35 entidades, que representan en torno al 50% de las entidades a las que inicialmente se remitió el cuestionario.

Como también se ha señalado previamente, aunque las 35 personas y/o entidades que finalmente han respondido al cuestionario no representan estadística o institucionalmente hablando al conjunto de las entidades y agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión social, sus opiniones sí permiten recoger la visión que una parte muy significativa del sector tiene sobre el impacto del Plan de Inclusión Activa y sobre sus resultados. En ese sentido, con el cuestionario no se ha buscado recoger la opinión de una muestra estadísticamente significativa de las personas que intervienen en el sector, algo por otra parte imposible, sino pulsar la opinión de los agentes más representativos, así como ofrecer a todas las entidades involucradas un canal de participación y de expresión de sus opiniones en este proceso de evaluación.

4.2. Resultados básicos de la evaluación cualitativa

4.2.1. Suficiente conocimiento del Plan y amplia participación en su elaboración, pero menor grado de participación en su desarrollo de lo que hubiera sido deseable

Las tres primeras preguntas del cuestionario abordan cuestiones relativas al grado de conocimiento del Plan Vasco de Inclusión Activa, a la participación de las entidades en su elaboración y al protagonismo de las entidades en su proceso de desarrollo.

En lo que se refiere al grado de conocimiento del Plan, el 60% de las personas que han respondido señalan un grado de conocimiento elevado (mucho o bastante), mientras que un 34% conocía poco o nada el Plan antes de participar en este proceso de evaluación. En lo que se refiere a la participación en la elaboración del Plan, en torno a la mitad de las personas consultadas señala haber participado en el proceso de elaboración (mucho o bastante), mientras que el 31% habría participado poco o nada.

En todo caso, la percepción en relación a la participación de las entidades en el desarrollo del Plan es bajo: si bien sólo han respondido a esta cuestión la mitad de las personas encuestadas, la valoración media, en una escala del 0 al 10, en relación a su grado de participación es de 4,3 puntos. De hecho, la mitad de las personas que han respondido a esta pregunta creen que su protagonismo ha sido bajo o nulo. Sin embargo, la mayoría de las entidades consultadas creen que deberían haber jugado un papel de mayor protagonismo en el desarrollo del Plan. En ese sentido, la mayor parte de las entidades que han respondido a esta pregunta de la encuesta observan una gran diferencia entre el papel que hubieran debido jugar en el desarrollo de este Plan y el que efectivamente han jugado.

A modo de conclusión general puede decirse por tanto que las entidades consultadas conocen suficientemente el Plan y que participaron además mayoritariamente en su elaboración; su participación en el desarrollo del Plan ha sido sin embargo pequeña, mucho menor de lo que consideran que hubiera sido deseable.

4.2.2. Valoración básicamente negativa de los aspectos relacionados con la coordinación, la dinamización y el seguimiento del Plan

La siguiente pregunta hacía relación al desarrollo del Plan en relación con la coordinación, dinamización y seguimiento del mismo. Para ello, se solicitaba a las personas encuestadas que valoraran cada uno de esos aspectos mediante una escala del 0 al 10, siendo 0 nada adecuado y 10 totalmente adecuado. En esa escala, la puntuación media obtenida es de 4 puntos, lo que, en términos escolares, se sitúa claramente por debajo del aprobado. En ese sentido, de las 18 entidades que han respondido a esta pregunta sólo el 22% consideran que el desarrollo del Plan desde el punto de vista de la coordinación, la dinamización y el seguimiento ha sido muy o bastante adecuado. El 56% consideran que ha sido poco o nada adecuado y el 22% restante responde que no ha sido ni adecuado ni inadecuado. En todo caso, si se tiene en cuenta que el 50% de las personas no han respondido a esta pregunta (en el marco además de una encuesta con una tasa de respuesta que no supera el 50%), cabe pensar que la gran mayoría de las entidades encuestadas desconocen si la coordinación, la dinamización y el seguimiento del Plan han sido o no los adecuados.

La siguiente tabla recoge, desde un punto de vista cualitativo, los aspectos positivos y negativos puestos de manifiesto por las personas consultadas en relación al desarrollo del Plan. Como se observa en la misma, los aspectos negativos son más numerosos que los positivos, que se refieren a tres cuestiones básicas: el reconocimiento de la integración de sistemas en un sistema de inclusión, la coordinación interinstitucional y la visión transversal de la inclusión²¹, y la desvinculación del empleo como elemento único y central de las estrategias de inclusión.

Los aspectos negativos, por el contrario, son más numerosos y se centran tanto en el diseño como en la coordinación y la ejecución del Plan, así como en el entorno en el que se ha desarrollado. En relación a esa cuestión, algunas de las personas consultadas han puesto de manifiesto el elevado

²¹ Se plantea así por ejemplo, como un aspecto positivo ligado al desarrollo del Plan, el avance, todavía insuficiente, en la coordinación de las políticas sectoriales dentro del Gobierno y entre instituciones territoriales de diferentes ámbitos.

nivel de incertidumbre sobre la evolución del contexto socioeconómico en Euskadi y la coyuntura económica y presupuestaria desfavorable²², así como el negativo impacto de los cambios que se han producido en el mercado laboral. Más allá de las cuestiones relativas al contexto general, las personas consultadas hacen también referencia a diversos aspectos relacionados con el diseño y la ejecución del Plan: se apuntan en ese sentido tanto los déficits relativos a su elaboración como a la debilidad en el seguimiento del plan²³, la ausencia de un liderazgo técnico o políticamente claro o las dificultades para asumir la coordinación del Plan, en un contexto caracterizado por las dificultades para la articulación interinstitucional.

También se plantean otras dificultades de tipo conceptual, como la excesiva focalización del plan en la activación para el empleo²⁴ –si bien otras personas apuntan en sentido contrario al hecho de que se consideren también otras realidades, más allá del empleo, como uno de los aspectos positivos del Plan–, o la falta de desarrollo de un sistema de inclusión social, que aúne de forma coherente y realista las políticas de empleo, garantía de ingresos, servicios sociales, vivienda, educación o salud. Finalmente, se hace también referencia al escaso desarrollo de la Cartera de Servicios Sociales, especialmente en lo que se refiere a los recursos para la inclusión social²⁵.

En lo que se refiere a las políticas de vivienda, se plantea por parte de algunas de las personas consultadas como una de las debilidades del desarrollo del Plan no haber impulsado de forma efectiva medidas para fomentar el acceso a la vivienda de individuos o grupos en situación de riesgo o exclusión, ni desde políticas del parque público de vivienda ni fomentando el alquiler social. También se reconoce, en cualquier caso, que la coyuntura económica y presupuestaria ha sido enormemente negativa en el área de vivienda, lo que ha impedido avances efectivos en la configuración de redes de vivienda para la inclusión social.

²² De acuerdo a una de las personas consultadas, “la coyuntura económica y social del periodo planificado ha hecho saltar las variables de escenario y ha limitado severamente el alcance pretendido”.

²³ De acuerdo a una de las personas consultadas: “El plan se hizo en el final de una legislatura y realmente no se ha abordado de forma decidida en la siguiente: ni seguimiento, ni dinamización, ni coordinación”. Otra persona añade que “el plan estaba mal definido, no ha habido una coordinación y por ello no se ha podido implantar como tal”.

²⁴ En ese sentido, una de las personas consultadas señala la focalización que realiza el plan de las políticas activas de empleo: “Eso está bien, pero creo que las personas que no son empleables pasan a un segundo lugar, cuando son estas personas las que necesitan un fuerte impulso para su inclusión social”. Otra de las personas consultadas señala que “el plan está muy orientado a la inclusión entendida como inclusión laboral, dejando en un segundo lugar a la población para la que ésta no es posible a medio o largo plazo, siendo una de las que más requieren medidas de inclusión”.

²⁵ En ese sentido, se critica por parte de una de las personas consultadas que no se haya garantizado la cobertura en el Mapa de Servicios Sociales para la asistencia de las personas en situación de riesgo de exclusión por parte de los servicios sociales de atención primaria y el hecho no haber contemplado en el Mapa y Cartera de servicios sociales la atención de alta y media intensidad de baja exigencia.

Tabla 17. Elementos positivos y negativos asociados al desarrollo del Plan

Elementos positivos del desarrollo del plan	Elementos negativos desarrollo del plan
<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de la integración de sistemas en un sistema de inclusión. - Coordinación interinstitucional y visión transversal de la inclusión - Desvinculación del empleo como elemento único y central. 	<p>Respecto al diseño del plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déficits en la elaboración de plan. - No está suficientemente contemplada en el plan ni en su desarrollo la realidad de las personas con bajos niveles de empleabilidad que son una parte significativa de las personas destinatarias. <p>Respecto a la coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debilidad en el seguimiento: ni dinamización ni coordinación. - Falta de visibilización del plan y liderazgo en su desarrollo. - Insuficiente coordinación interdepartamental <p>Respecto al entorno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elevado nivel de incertidumbre sobre la evolución socio-económica en Euskadi y coyuntura económica y presupuestaria desfavorable. - Fuertes cambios en el mercado laboral. Desfase entre realidad y políticas, planes de inclusión laboral. <p>Respecto a la ejecución del Plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demasiada focalización / peso del ámbito de empleo frente a otras necesidades en el desarrollo de las acciones/políticas de inclusión - El sistema de inclusión social sigue sin desarrollarse suficientemente. - Temas / ámbitos significativos pendientes de ser abordados adecuadamente: discapacidad, vivienda dimensión sanitaria, etc. - Mapa y cartera de servicios sociales aun no desarrollados adecuadamente. - No haber impulsado de forma efectiva medidas para fomentar el acceso a la vivienda de individuos o grupos en situación de riesgo o exclusión, ni desde políticas del parque público de vivienda ni fomentando el alquiler social.

4.2.3. Cumplimiento moderado de los objetivos del Plan

La siguiente serie de preguntas del cuestionario se refiere al grado de consecución de los nueve objetivos estratégicos en función de los cuales se articulaba el Plan. En ese sentido, se solicitó a las personas encuestadas que valoraran el grado de cumplimiento de cada uno de esos objetivos en una escala de 1 a 5, en la que 1 representa un cumplimiento nulo y 5 un grado de cumplimiento muy elevado. Si se suman todos los objetivos, la valoración media sería de 2,79 puntos, ligeramente superior al 2,50 que diferencia, otra vez en términos escolares, el aprobado del suspenso. Desde ese punto de vista, y teniendo en cuenta el conjunto de los objetivos del Plan, cabría por tanto hablar de un grado moderado de cumplimiento de sus objetivos.

Tabla 18. Valoración del grado de cumplimiento de los objetivos del Plan (escala de 1 a 5)

Objetivos	Puntuación media
Impulsar la inclusión social eficaz mediante la activación desde el empleo a las personas más vulnerables para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso de las personas empleables a un empleo decente.	2,24
Fomentar la inclusión social mediante la activación desde los Servicios Sociales para favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, mediante el desarrollo de sus funciones promotora, preventiva, protectora y asistencial, y a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional, reforzando sus servicios en las situaciones de vulnerabilidad, riesgo y/o exclusión social.	2,89
Promover la inclusión social mediante la activación desde la educación a lo largo de la vida.	2,88
Impulsar la inclusión social activa desde los servicios de las políticas de vivienda.	2,36
Fomentar la inclusión social activa desde la sanidad, mediante la implementación de medidas y acciones que persigan los siguientes objetivos: la equidad en el acceso a los servicios sanitarios, la prevención de las situaciones de exclusión social y la coordinación con los agentes implicados en el área de inclusión social.	3,13
Articular establemente e impulsar la coordinación y cooperación interadministrativa, interdepartamental y multisistema, así como la gobernanza participativa, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia del Plan Vasco de Inclusión Activa.	2,50
Reconocer y potenciar la experiencia del Tercer Sector como agente promotor de cambio para la activación y participación social.	3,38
Analizar y realizar estudios e informes para la planificación estratégica y la innovación en las políticas de garantía de ingresos, el empleo y la formación, definiendo nuevos enfoques que contribuyan a la activación e inclusión laboral.	2,96
Adecuar del marco normativo vigente al objeto de ordenar y facilitar los procesos de inclusión activa.	2,80
Total	2,79

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

- Los objetivos que más se alejan del aprobado son los relacionados con la garantía de ingresos y el acceso al empleo (2,24) y los relativos con el acceso a la vivienda (2,36).
- Los objetivos que obtienen una mayor puntuación son los relativos a la realización de estudios e informes para la planificación estratégica (2,96), y al reconocimiento y la potenciación del papel del Tercer Sector (3,38).
- En la zona intermedia se mantienen los otros cinco objetivos estratégicos (fomentar la inclusión social mediante la activación desde los Servicios Sociales, promover la inclusión social mediante la activación desde la educación a lo largo de la vida, fomentar la inclusión social activa desde la sanidad, articular establemente e impulsar la coordinación y cooperación interadministrativa, interdepartamental y multisistema y adecuar del marco normativo vigente).

También se preguntó en el cuestionario, para poder comprender las razones que subyacen al diferente grado de cumplimiento de los diversos objetivos, respecto a los factores de contexto que pueden haber facilitado o dificultado el cumplimiento de los objetivos estratégicos y la meta del Plan (en una escala en la que 0 sería muy limitador y 10 muy facilitador). Si se observa la tabla siguiente, no parece que los elementos de contexto propuestos se consideren claramente limitadores o facilitadores, puesto que la puntuación asignada a la práctica totalidad de los mismos ronda el 5. En todo caso, parece claro que el marco presupuestario establecido por las administraciones

públicas y la evolución del mercado laboral son los aspectos que en mayor medida parecen considerarse limitadores de cara al cumplimiento de los objetivos del plan, con 3,6 y 4,0 puntos respectivamente. Por el contrario, los que en mayor medida se considera que pueden haber sido facilitadores de la consecución de los objetivos del Plan son la existencia de un modelo conceptual adecuado para la comprensión de la exclusión y el desarrollo de los agentes intervinientes y/o la mejora continua de la acción inclusiva que desarrollan.

Tabla 19. Elementos facilitadores o limitadores de cara a la consecución de las metas del Plan (0 muy limitador y 10 muy facilitador)

Objetivos	Puntuación media
El marco presupuestario establecido por las administraciones públicas	3,60
La evolución del mercado laboral	4,04
La coordinación de los agentes intervinientes	4,30
El marco normativo desarrollado en el ámbito de la inclusión social	4,48
El marco competencial establecido en el ámbito de la inclusión social	4,48
La sensibilidad social y/o la actitud ciudadana en relación a las políticas para la inclusión	4,56
La recuperación económica y la mejora de los indicadores macroeconómicos.	4,72
La existencia de un modelo conceptual adecuado para la comprensión de la exclusión	5,08
El desarrollo de los agentes intervinientes y/o mejora continua de la acción inclusiva que desarrollan	5,22

Desde un punto de vista cualitativo, ¿qué razones explican la valoración que se atribuye al grado de cumplimiento de cada objetivo?

En lo que se refiere al primer objetivo del Plan –“Impulsar la inclusión social eficaz mediante la activación desde el empleo a las personas más vulnerables para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso de las personas empleables a un empleo decente”– los argumentos que se señalan inciden en que el Plan no ha ayudado a desarrollar los procesos de inclusión social en clave de activación y que no se han aplicado, en base a este Plan, programas nuevos que refuercen los procesos de activación e inclusión. Se plantea igualmente que los servicios de empleo no están realizando adecuadamente sus funciones de activación desde el empleo, especialmente con las personas con mayores problemas de exclusión, así como la discontinuidad de las acciones específicas dirigidas desde Lanbide a las personas con mayores problemas de empleabilidad. También se hace referencia a la creciente precariedad en el empleo: desde ese punto de vista, se insiste en que en el caso de acceder a algún empleo, los colectivos en situación de exclusión y/o con mayores problemas de empleabilidad acceden a empleos precarios y mal pagados. En ese sentido, se considera que el deterioro en la calidad de empleo creado favorece el agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad y a menudo dificulta, en lugar de favorecer, los itinerarios de inclusión.

Otras personas plantean que el desarrollo de Lanbide en su faceta laboral (más allá de la gestión de RGI) ha sido insuficiente para dar respuesta a las necesidades de orientación, formación e inclusión laboral, especialmente en lo que se refiere a los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad. También se señala que no se han desarrollado por parte de los servicios públicos medidas formativas prelaborales que permitan la capacitación profesional de las personas más vulnerables atendiendo a sus dificultades debido a problemáticas de salud, discapacidad, adicciones, etc.

Desde un punto de vista más específico, se señala también que se sigue priorizando el empleo protegido, es decir, precario y segregador, entre las personas con discapacidad y que no han aumentado los dispositivos específicos y las plazas específicamente destinadas a la inclusión laboral (por ejemplo en el caso de las empresas de inserción).

Tabla 20. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo al acceso al empleo y la garantía de ingresos

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	16	64%
Ni bajo ni alto	7	28%
Bastante o muy alto	2	8%
Total	25	100%
Puntuación media	2,24	

En lo que se refiere al segundo objetivo considerado incumplido –“Impulsar la inclusión social activa desde los servicios de las políticas de vivienda”– se pone de manifiesto que la cuestión de la vivienda sigue siendo una problemática crucial no resuelta para las personas en situación de exclusión, así como a la dificultad de coordinar adecuadamente la perspectiva de los ingresos, la inclusión activa y la vivienda. Se apunta en ese sentido a la problemática de los desahucios y el gran número de personas mayores que han perdido su vivienda y al riesgo de creación de guetos que generan problemas convivencia y cohesión social. Como aspecto positivo, sin embargo, se menciona la aprobación de la Ley 3/2015 de 18 de junio de vivienda, aunque también se señala que la falta de desarrollo de esa Ley continúa siendo una asignatura pendiente de las políticas vascas de vivienda.

Tabla 21. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la activación desde la vivienda

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	16	64%
Ni bajo ni alto	7	28%
Bastante o muy alto	2	8%
Total	25	100%
Puntuación media	2,36	

En lo que se refiere a la activación desde el sistema de Servicios Sociales –un objetivo que se considera aceptablemente cumplido, con una nota de 2,89–, se destaca la falta de recursos, herramientas y servicios dirigidos a la intervención de los Servicios sociales al margen del empleo y el insuficiente impulso que se ha dado al modelo de vida independiente entre las personas con discapacidad física, de manera que puedan elegir dónde, cómo y con quién quieren vivir. Por otra parte, algunas personas valoran como un “fracaso total” los intentos de mejora de la coordinación entre los servicios sociales con los sanitarios, los de empleo y los de garantía de ingresos. En ese sentido, la coordinación entre servicios sociales y Lanbide se considera bastante dificultosa, y se hace referencia al extremadamente lento desarrollo de la Cartera de Servicios Sociales, que ha impedido desarrollar las posibilidades del sistema de servicios sociales más allá de lo que previamente existía. Se destaca además que los avances conseguidos se han basado en la disponibilidad y buena voluntad de los profesionales de unos y otros servicios, pese a las trabas administrativas y la falta de

instrumentos de coordinación. También se destacan las dificultades para el desarrollo y la aplicación de los instrumentos de valoración y diagnóstico.

En lo que se refiere, más específicamente, a los servicios sociales de atención primaria, algunas personas plantean que los Servicios Sociales municipales se limitan en muchos casos a tramitar alguna prestación social, destacándose la ausencia de otros recursos de atención primaria y la falta de recursos / implicación de los servicios sociales de base.

Tabla 22. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la activación desde los servicios sociales

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	8	30%
Ni bajo ni alto	13	48%
Bastante o muy alto	6	22%
Total	27	100%
Puntuación media	2,89	

En cuanto a la inclusión social mediante la activación desde la educación a lo largo de la vida, con una puntuación media de 2,88, puntos, se hace referencia a la falta de recursos estables y a los escasos avances en relación al desarrollo de la Ley de aprendizaje a lo largo de la vida. También se hace alguna alusión a la saturación de las EPAs, con listas de espera en lo que se refiere a las clases de castellano para extranjeros, por ejemplo. Desde una perspectiva más positiva, se señala en cualquier caso se han dado pasos para atajar la problemática del absentismo y el abandono escolar mediante el desarrollo del Plan para garantizar el derecho a la formación y la erradicación del absentismo escolar.

Tabla 23. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la activación desde la educación

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	8	33%
Ni bajo ni alto	11	46%
Bastante o muy alto	5	21%
Total	24	100%
Puntuación media	2,88	

Como se ha señalado antes, el objetivo relacionado con el ámbito de la sanidad es uno de los que ha obtenido una valoración más positiva. Las cuestiones que se apuntan hacen en todo caso referencia a la persistencia de problemas de coordinación entre los dispositivos de salud y los que intervienen en otras áreas, como los servicios sociales o los de empleo. Se plantean además otros problemas, como las lagunas en la intervención con la patología dual, la persistencia de problemas por parte de las personas extranjeras para la tramitación de la TIS, la desatención de las personas con problemas de salud mental y, en general, las dificultades para el desarrollo de un espacio sociosanitario capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas en situación o riesgo de exclusión social. Se señala en ese sentido que la creación de un sistema sociosanitario que de respuesta a las situaciones específicas de las personas en situación o riesgo de exclusión social está sin desarrollo, especialmente entendiendo la exclusión como fenómeno complejo que requiere de

respuestas integrales, y que los problemas de salud mental están muy presentes en las situaciones de exclusión social.

Tabla 24. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la activación desde la sanidad

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	5	21%
Ni bajo ni alto	9	38%
Bastante o muy alto	10	42%
Total	24	100%
Puntuación media	3,13	

En lo que se refiere a la coordinación interinstitucional e interdepartamental, se apuntan dos aspectos básicos. Por una parte, la necesidad de mejorar la coordinación a todos los niveles; se plantea en ese sentido que no existen espacios permanentes y eficaces de coordinación de contraste, comunicación e intervención compartida entre distintos sistemas de actuación: de servicios sociales, sanitarios, de empleo... y que no existen ni se han creado espacios de encuentro entre los profesionales de dichos servicios. Por otra parte, se destaca también que no se ha logrado articular y desarrollar la coordinación interdepartamental con el objetivo de implicar a otros Departamentos y agentes en el desarrollo de este Plan. Se plantea, en ese mismo sentido, el retraso en la creación aso y/o falta de vitalidad de la mayor parte de los órganos de representación recogidos en la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social²⁶.

Tabla 25. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la coordinación interinstitucional e interdepartamental

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	11	46%
Ni bajo ni alto	8	33%
Bastante o muy alto	5	21%
Total	24	100%
Puntuación media	2,50	

Como se ha señalado previamente, uno de los objetivos del Plan cuyo cumplimiento se ha valorado de forma más positiva es el relacionado con el reconocimiento y la potenciación de la experiencia del Tercer Sector como agente promotor de cambio para la activación y participación social, con una puntuación media de 3,38 puntos. En relación a esta cuestión, las personas consultadas destacan la aprobación de la Ley del Tercer sector y el desarrollo del diálogo civil como uno de los aspectos más positivos. Algunas personas plantean, sin embargo, que en el ámbito concreto del Plan de Inclusión Activa no se ha producido un suficiente reconocimiento del papel del Tercer Sector, debido entre otras razones a la escasa información facilitada. Se destaca también por parte de las personas consultadas la necesidad de mejorar la sistematización de la coordinación de la intervención social de caso, mejorando la coordinación entre Lanbide y las entidades del Tercer Sector en cuyos proyectos están siendo atendidas personas solicitantes y perceptoras de RGI), por ejemplo. Tam-

²⁶ A modo de ejemplo, una de las personas consultadas señala que el Consejo Vasco de Inclusión solo ha sido convocado dos veces en este período y que en ninguna de estas reuniones se ha tratado del Plan, o que el Decreto de Convenios de Inclusión se remonta a 1998.

bién se plantea la necesidad de tener en cuenta al tercer sector en el desarrollo de la cartera de servicios sociales y en el desarrollo de las políticas de vivienda.

Tabla 26. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la potenciación del Tercer Sector

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	6	23%
Ni bajo ni alto	5	19%
Bastante o muy alto	15	58%
Total	26	100%
Puntuación media	3,38	

En cuanto a la labor de investigación, innovación y análisis, las personas consultadas destacan el papel que se viene desarrollando por parte del Órgano Estadístico Específico del Departamento en cuanto a la realización de investigaciones como la Encuesta de Necesidades Sociales o la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. Se señala sin embargo que al margen de estas investigaciones no se ha utilizado suficientemente, desde el punto de vista del análisis, el caudal de información que se deriva de la herramienta de valoración de la exclusión o de la propia gestión de la RGI. También se señala que no se han dado a conocer suficientemente las evaluaciones anteriores del PVIA y que se ha incumplido la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social en la medida en que no se ha elaborado, o al menos publicado, el informe anual del Consejo Vasco de Inclusión Social que la propia Ley prevé.

Tabla 27. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo a la realización de estudios e informes

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	7	28%
Ni bajo ni alto	12	48%
Bastante o muy alto	6	24%
Total	25	100%
Puntuación media	2,96	

Finalmente, en lo que se refiere al desarrollo del marco normativo las opiniones se centran básicamente en destacar las dificultades para el desarrollo normativo de la Ley de Servicios Sociales, pendiente aún de desarrollo en muchos de sus aspectos básicos, y en el escaso desarrollo normativo de la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, muchos de cuyos elementos –incluyendo el Decreto regulador de la RGI– no han sido actualizados.

Tabla 28. Valoración del cumplimiento del objetivo estratégico relativo al desarrollo normativo

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy o bastante bajo	9	36%
Ni bajo ni alto	9	36%
Bastante o muy alto	7	28%
Total	25	100%
Puntuación media	2,80	

4.2.4. Una valoración general globalmente negativa

Las dos últimas preguntas del cuestionario –en lo que se refiere a la evaluación del PVIA– se refieren a la valoración general del Plan. Más concretamente, se planteaba a las personas consultadas que señalaran cuál es su valoración general del impacto del Plan en cuanto a la mejora de las políticas para la inclusión social en Euskadi y/o en cuanto a la mejora de la situación de las personas en situación o riesgo de exclusión social en Euskadi, mediante una escala del 0 al 10, en la que 0 es la peor puntuación (valoración muy negativa) y 10 la mejor (valoración muy positiva). Como se observa en la tabla siguiente, la valoración media es de 4,29 puntos y casi la mitad de las personas que han opinado al respecto tienen una valoración muy o bastante negativa en relación al impacto de este Plan²⁷.

Tabla 29. Valoración general del impacto del Plan Vasco de Inclusión Activa

Valoración del grado de cumplimiento del objetivo	Número de respuestas	%
Muy negativa/ bastante negativa	11	46%
Ni negativa ni positiva	8	33%
Bastante positiva/Muy positiva	5	21%
Total	24	100%
Puntuación media	4,29	

Preguntados por los puntos fuertes y los puntos débiles del Plan, las respuestas que hacen referencia a las debilidades son, como en cualquier evaluación, mucho más abundantes. En todo caso, en lo que se refiere a los puntos fuertes del Plan, o a sus impactos más positivos, las personas encuestadas destacan los siguientes aspectos:

- la apuesta política e institucional por el mantenimiento de las políticas para la inclusión en un contexto económico complicado, y la prioridad que las instituciones han dado a las mismas²⁸.
- el carácter multidimensional del Plan y la voluntad de integrar en el mismo diversas políticas sociales.

²⁷ En todo caso, como se ha señalado previamente, es importante destacar que casi un 25% de las personas encuestadas no han respondido a esta pregunta, en el marco por otra parte de una encuesta cuya tasa de respuesta ha sido del 50%.

²⁸ En ese sentido, se destaca por ejemplo “la participación de agentes y redes en las políticas de inclusión y el compromiso político con la inclusión como modelo de país e incorporación de la misma en las agendas”.

- el mantenimiento de la asistencia sanitaria al conjunto de la población y, particularmente, a las personas inmigrantes sin papeles;
- la capacidad de la RGI en lo que se refiere a la contención de las tasas de pobreza.
- la convergencia y desarrollo de las líneas estratégicas sociosanitarias
- La mejora de los indicadores de acceso al empleo registrados en la última fase del Plan.

En lo que se refiere a las debilidades que justifican la negativa valoración del Plan, la mayor parte se refieren al diseño, coordinación y seguimiento del Plan. En ese sentido, las principales debilidades apuntadas son las siguientes:

- No ha existido liderazgo ni mucha motivación por impulsarlo. Se trata de un plan mal definido, con falta de liderazgo y coordinación. Se trata de un plan excesivamente complejo y difícil de gobernar.
- Escaso desarrollo de la coordinación intersistemas: empleo, servicios sociales, salud, vivienda y educación.
- Falta de acuerdo previo en relación a su filosofía: nació con dificultades y con desacuerdo sobre el concepto de inclusión (activación laboral) y con poca participación del resto de sistemas públicos implicados.
- Escasa participación e implicación del Tercer Sector: no se ha dado suficiente participación o información al Tercer Sector sobre lo que se estaba haciendo.
- Débil encaje institucional y Ausencia de una dotación presupuestaria propia. Se trata de un Plan que no cuenta con una organización o estructura institucional clara que pueda realmente impulsarlo y desarrollarlo; no tiene (o no se conoce) su partida presupuestaria y no es vinculante. El Plan carece de un encaje claro en las políticas públicas (sin presupuesto, sin espacios de gobernanza, sin mecanismos de influencia en el resto de políticas públicas, etc.).

Se plantea también por parte de algunas de las personas un claro desacuerdo con la concepción filosófica que impregnaba el Plan –básicamente centrada en el valor del empleo y la activación²⁹–, criticándose el excesivo protagonismo de la cuestión laboral, así como la desatención de otros aspectos que resultan cruciales desde una perspectiva multidimensional de la inclusión social (se plantean en ese sentido, expresamente, cuestiones tales como “la garantía de ingresos para una vida digna, acompañamiento social, acceso a servicios públicos de calidad, fomento de la participación ciudadana y comunitaria, garantizar derechos como el del acceso a una vivienda, etc.”). También se plantean críticas al carácter especializado o no normalizado de muchas de las políticas, programas o recursos destinados a las personas en situación o riesgo de exclusión. En ese sentido, se destaca la escasa materialización del carácter inclusivo de las políticas y se critica la opción por los recursos específicos y segregados (empleo protegido, institucionalización, etc.) en detrimento de los recursos comunitarios y normalizados.

²⁹ Se plantea además, en ese mismo sentido, el hecho de que no se tuviera en cuenta verdaderamente en el Plan “el concepto de exclusión social, y que se pusiera el acento en pobreza y colectivos afectados por adicciones, personas excarceladas, sin hogar, transeuntismo..., pero sin entender la base conceptual que sostiene la categoría diagnóstica del instrumento de valoración de la inclusión social (Decreto 385/2013)”.

Se plantea finalmente por una de las personas consultadas, como debilidad, la sostenibilidad económica del conjunto del Plan y su elevado coste presupuestario.