

Evaluación exploratoria sobre idoneidad y pertinencia de la teoría del cambio subyacente al diseño del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión



Evaluación exploratoria sobre idoneidad y pertinencia **de la teoría del cambio** subyacente al diseño del **sistema vasco** **de garantía de ingresos y para la inclusión**



besaldi

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



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

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

fresno 

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2026

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <https://www.katalogoak.euskadi.eus/katalogobateratua>

- Edición:** julio 2026.
- ©:** Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Departamento de Economía, Trabajo y Empleo. Gobierno Vasco.
- Internet:** www.euskadi.eus
- Edita:** Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
Donostia-San Sebastián 1; 01010 Vitoria-Gasteiz.
- Elaboración:** Fresno.

Índice

El encargo y su contexto	5
Síntesis de evidencia	7
Cadena causal 1. Garantía de ingresos	7
Cadena causal 2. Inclusión social y laboral	11
Cadena causal 3. Gobernanza y coordinación interinstitucional	15
Cadena causal 4. Autonomía, participación y proyecto de vida	19
Síntesis de hallazgos	23
Congruencia	23
Funcionalidad	25
Recomendaciones	27
Ficha técnica y metodológica	30
Anexo I. Matriz de evaluación	31
Anexo II. Corpus documental	32
Marco normativo del SVGII	32
Planes y estrategias de inclusión y bienestar	33
Documentos del proceso de elaboración y validación del SVGII	34
Evaluaciones y estudios previos sobre la RGI y la inclusión	34
Literatura académica y especializada sobre rentas mínimas e inclusión	35
Evidencia cualitativa primaria de la evaluación	36
Peer review y control de calidad de la evaluación	36



El encargo y su contexto

Besaldi, como órgano independiente de evaluación de las políticas de empleo e inclusión, ha contratado una asistencia técnica exploratoria centrada en la evaluación de la teoría del cambio subyacente al diseño del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

Esta evaluación busca obtener un juicio detallado y fundamentado sobre la congruencia y funcionalidad de la teoría del cambio que subyace al diseño del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. La teoría del cambio (TdC) actúa aquí como eje vertebrador, permitiendo reconstruir los supuestos, secuencias y condiciones que explican cómo se espera que el sistema produzca los efectos deseados y, a la vez, identificar brechas o incoherencias en ese razonamiento causal.

El encargo de esta evaluación se enmarca en la reforma del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión (SVGII), aprobada mediante la Ley 14/2022, que introduce una nueva arquitectura institucional orientada a reforzar la lucha contra la pobreza y la exclusión en Euskadi.

Estudios previos sobre las políticas de garantía de ingresos implementados por el Gobierno Vasco evidencian logros significativos en la reducción de la pobreza monetaria, pero también señalan limitaciones persistentes en términos de inserción laboral, cohesión social y coordinación entre sistemas de ingresos, servicios sociales, empleo y vivienda, así como desigualdades territoriales en la atención. La reforma del SVGII responde a estos diagnósticos mediante cambios estructurales

-integración de la renta de garantía de ingresos (RGI) e-ingreso mínimo vital (IMV), refuerzo del derecho a la vivienda, orientación a itinerarios personalizados de inclusión, interoperabilidad de sistemas de información y evaluación continua- alineados con enfoques avanzados de inclusión activa.

En este marco, la evaluación de diseño ex-ante constituye el primer eslabón de un ciclo evaluativo previsto por la propia ley, con un propósito formativo y estratégico: anticipar riesgos, identificar fortalezas y orientar el desarrollo operativo del sistema antes de su plena implementación, facilitando la toma de decisiones coordinada entre los distintos niveles institucionales implicados. En este sentido, la norma establece explícitamente la obligación de evaluar el sistema y crea órganos específicos para ello, entre los que destacan **Besaldi** -órgano independiente encargado de la evaluación y seguimiento-, la Comisión Interinstitucional para la Inclusión y el Consejo Vasco para la Inclusión. Esta separación entre la función evaluadora y la entidad gestora de la prestación constituye una innovación relevante en el diseño del sistema, al dotarlo de un ecosistema de gobernanza del conocimiento orientado al aprendizaje, la mejora continua y la rendición de cuentas.

La evaluación ha sido de carácter exploratorio, y se ha apoyado en un marco conceptual que combina (i) la reconstrucción mediante Teoría de Cambio (TdC), como herramienta para representar de forma explícita la lógica causal del sistema (problema-mecanismos-resultados-impactos), y (ii) una evaluación por criterios centrada en valorar la congruencia interna del modelo y su funcionalidad

esperada. Esta aproximación se alinea con el mandato evaluador incorporado al propio diseño del sistema y con la creación de un ecosistema institucional de evaluación y aprendizaje en el SVGII, tal como establece la Ley 14/2022. En la práctica, la TdC no se trató solo como un “objeto” a evaluar, sino como una representación analítica que permitió hacer visibles supuestos críticos, dependencias entre componentes y condiciones de viabilidad, sirviendo además como columna vertebral para construir la matriz evaluativa y ordenar los hallazgos.

La evaluación se ha circunscrito a analizar el diseño normativo y programático del SVGII tal como está concebido en la ley y los documentos asociados -recogidos en el corpus bibliográfico presentado en anexos-, sin evaluar la implementación efectiva ni los resultados empíricos aún (dado que muchos cambios están en fase inicial). Esto significa que se ha valorado la *coherencia teórica y estructural* del modelo, asumiendo su despliegue óptimo, sin medir su eficacia real (lo cual será objeto de futuras evaluaciones).



Síntesis de evidencia

En el marco de esta evaluación de diseño, la TdC se ha utilizado como una herramienta analítica para reconstruir la lógica causal que está implícita en el diseño normativo del SVGII, haciendo visibles las relaciones entre problemas, mecanismos de intervención, actores, supuestos críticos y resultados esperados. Su función principal no es demostrar que el sistema funciona -algo que solo podrá verificarse en evaluaciones posteriores-, sino evaluar la plausibilidad,

coherencia interna y viabilidad del diseño como respuesta a los retos de pobreza y exclusión social identificados en Euskadi, a la luz de la evidencia previa disponible sobre rentas mínimas e inclusión activa.

En la evaluación del SVGII se han identificado **cuatro cadenas causales** principales porque el propio diseño del sistema estructura su intervención en torno a mecanismos diferenciados pero interdependientes:



Garantía de ingresos, como condición habilitante de estabilidad vital



Inclusión social y laboral, orientada a la activación y la autonomía



Gobernanza y coordinación interinstitucional, que condiciona la coherencia y continuidad del sistema



Autonomía, participación y proyecto de vida, que recoge los efectos finales esperados más allá de la mera cobertura de necesidades

Esta desagregación en cuatro rutas responde a un criterio analítico: permite evaluar la plausibilidad de cada mecanismo por separado, identificar supuestos críticos específicos y analizar en qué medida el

diseño integra efectivamente estas rutas en una experiencia coherente para las personas destinatarias. A continuación, se detalla cada cadena causal específica del modelo.

Cadena Causal 1. Garantía de Ingresos

La primera cadena causal se sitúa en el núcleo del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión y se articula en torno a la prestación económica de garantía de ingresos (RGI, complementada con el IMV, además de tener

en cuenta otras prestaciones relacionadas con el derecho subjetivo de vivienda, con su prestación económica de vivienda -PEV-, así como las ayudas de emergencia social -AES-).



La hipótesis central de diseño es que un sistema de garantía de ingresos suficiente, estable y accesible reduce la inseguridad económica y genera condiciones materiales mínimas que permiten que otros apoyos de inclusión social y laboral puedan desplegarse de manera efectiva. En esta lógica, la prestación económica actúa como una condición habilitante, no como un fin en sí mismo.

Esta hipótesis se apoya en evidencia empírica acumulada sobre rentas mínimas, incluida la literatura centrada en el caso vasco, que muestra que las transferencias monetarias regulares contribuyen a reducir la pobreza monetaria y la volatilidad de ingresos, y que su relación con la participación laboral depende en gran medida de su diseño, en particular de

las reglas de compatibilidad y de activación. El SVGII incorpora estos aprendizajes al situar la garantía de ingresos como pilar estructural del sistema y al integrar su articulación con el IMV en un marco multinivel de protección.

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza todos los **elementos de la cadena causal**.

Actores • Lanbide y Administraciones públicas responsables de la regulación y financiación. • Sistemas sociales y de inclusión como entornos que interactúan con los efectos de la prestación.	Productos • Prestación económica concedida y percibida. • Ingreso mensual garantizado mientras se mantenga el derecho. • Reducción de situaciones de ausencia total de ingresos. • Resoluciones administrativas comprensibles y trazables.
Insumos • Marco normativo que regula el derecho y sus condiciones. • Presupuesto público destinado a la garantía de ingresos. • Capacidad administrativa y sistemas de información.	Resultados intermedios • Mayor continuidad en la vida cotidiana. • Reducción de situaciones de urgencia material. • Mejores condiciones para la participación sostenida en procesos de inclusión. • Mayor continuidad en la relación con los sistemas de apoyo.
Actividades • Valoración de requisitos y circunstancias. • Reconocimiento y mantenimiento del derecho. • Determinación y actualización de cuantías. • Gestión de pagos periódicos y regímenes de compatibilidad. • Seguimiento administrativo.	Resultados finales e impactos • Reducción sostenida de la pobreza monetaria. • Disminución de la vulnerabilidad socioeconómica. • Mayor autonomía económica personal y familiar. • Contribución a la cohesión social.

Desde un enfoque evaluativo, se han identificado **cinco mecanismos de cambio**, atribuibles al diseño institucional y prestacional del sistema.

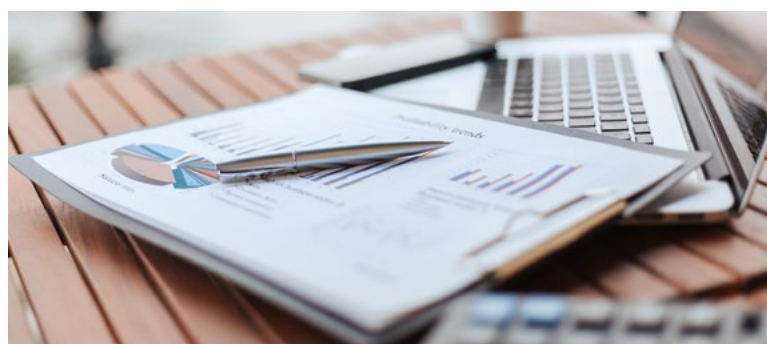
- ➔ **Reducción de la incertidumbre económica**, al disminuir situaciones recurrentes de urgencia material y la exposición a crisis económicas.
- ➔ **Estabilización de la vida cotidiana**, gracias a la previsibilidad de los ingresos, que permite sostener rutinas básicas (vivienda, cuidados, salud, escolarización) y reducir interrupciones por situaciones de crisis.
- ➔ **Mejora de las condiciones para la planificación**, al reducir barreras materiales que dificultan la participación continuada en procesos de acompañamiento social, formativo o laboral.
- ➔ **Descompresión de la demanda de urgencia sobre otros sistemas**, favoreciendo intervenciones menos reactivas y más continuadas por parte de los servicios sociales
- ➔ **Diseño de compatibilidades que reduce desincentivos estructurales al empleo**, facilitando transiciones progresivas sin pérdidas abruptas de derechos

Así mismo, la cadena causal de Garantía de Ingresos se apoya en una serie de **supuestos críticos** cuya no concurrencia podría debilitar significativamente los efectos esperados del diseño.

- ➔ **Cuantías de prestación suficientes**: si el nivel de ingresos garantizado no cubre de forma efectiva los costes básicos de vida —especialmente en un contexto de encarecimiento de la vivienda y de los suministros—, el mecanismo de reducción de la incertidumbre económica puede verse limitado.

- ➔ **Accesibilidad real y homogénea al derecho**: procedimientos complejos, exigencias administrativas elevadas o diferencias territoriales en la aplicación pueden generar situaciones de no acceso o interrupciones del ingreso (non take-up), erosionando la continuidad que la cadena requiere para activarse plenamente.
- ➔ **Capacidad administrativa suficiente y estable**: déficits en la regularidad de los pagos, la resolución ágil de incidencias, la aplicación de regímenes de compatibilidad sin causar pérdidas abruptas del derecho, introducirían volatilidad en los ingresos y debilitarían la lógica causal del sistema.
- ➔ **Monitorización sistemática** de los supuestos a través de indicadores explícitos y compartidos: sin ellos, se dificulta la detección temprana de disfunciones.

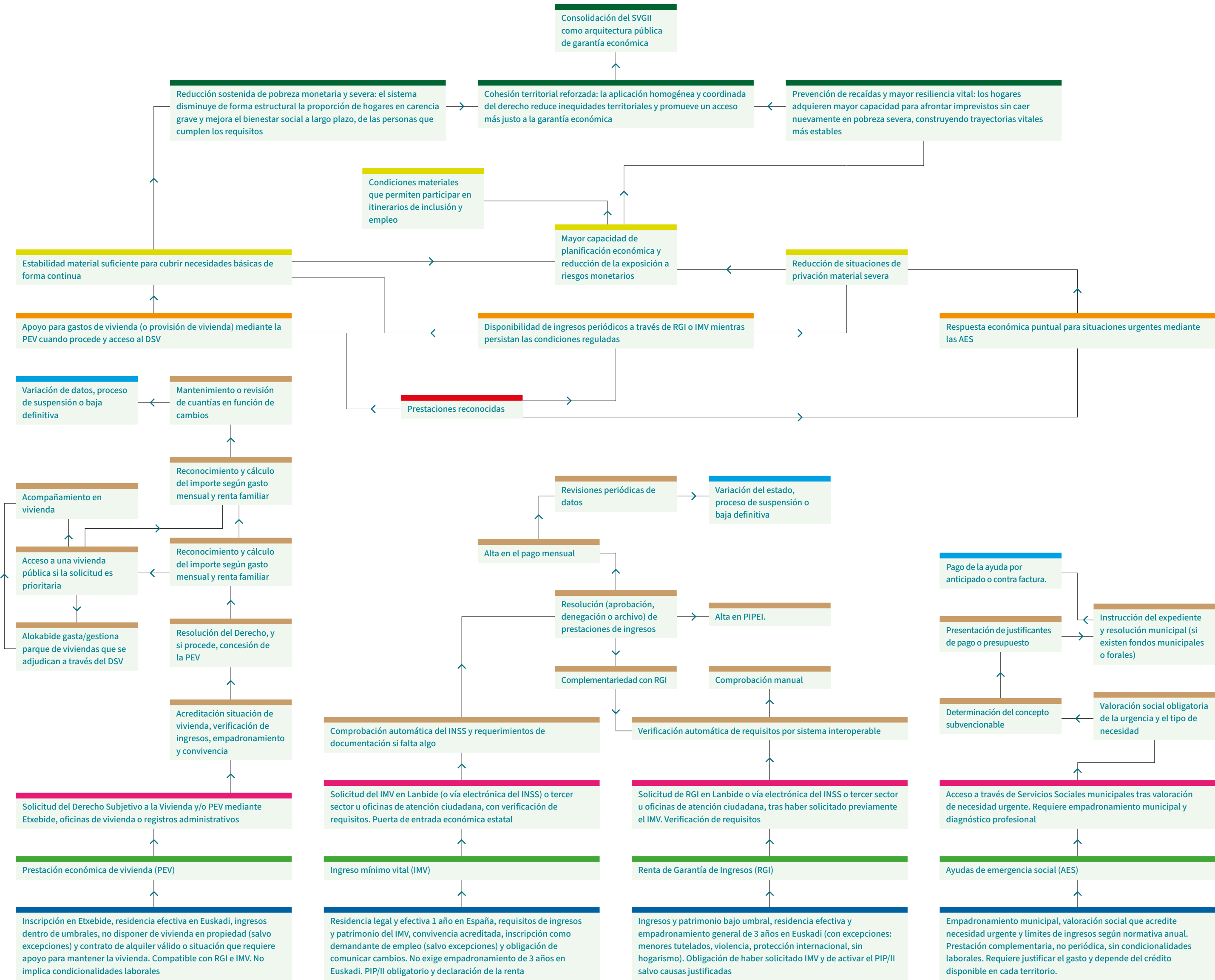
El **diagrama relacional** de la Ruta 1 permite visualizar el funcionamiento sistémico de la garantía económica como pilar estructural del SVGII. El esquema muestra cómo los distintos itinerarios de acceso y prestaciones convergen en efectos comunes de estabilización material, reforzándose mutuamente. La garantía de ingresos no opera como una medida aislada, sino como una arquitectura pública integrada, cuyos efectos se propagan hacia los niveles superiores de resultados e impactos y sostienen el conjunto de la TdC.



Teoría de Cambio del diseño del SVGII

Ruta 1. De garantía económica y estabilidad material

Impactos Resultados finales Resultados intermedios Productos Cierre del itinerario Procesos del itinerario Puertas de entrada Itinerarios Requisitos y condicionalidades



Cadena Causal 2. Inclusión social y laboral

Esta cadena aborda los procesos de acompañamiento social y activación hacia el empleo previstos en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión, entendidos

como ámbitos de intervención diferenciados, pero potencialmente complementarios, en función de la situación de cada persona.



La **hipótesis central** es que, si las personas perceptoras del sistema reciben apoyos profesionales adecuados y sostenidos —itinerarios de inclusión social y protección (PIPA, desde los servicios sociales municipales) y, cuando la situación personal lo permite, itinerarios de activación laboral (PIPEI, desde Lanbide)—, entonces pueden avanzar progresivamente hacia mayores niveles de inclusión social y, eventualmente, hacia la integración laboral.

La hipótesis parte de una premisa clave: la inclusión no depende exclusivamente de la voluntad o responsabilidad individual de las personas, sino de la existencia de condiciones estructurales habilitantes, como servicios accesibles, profesionales capacitados y una

coordinación efectiva entre sistemas (servicios sociales, empleo, vivienda, salud, educación).

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza todos los **elementos de la cadena causal**.

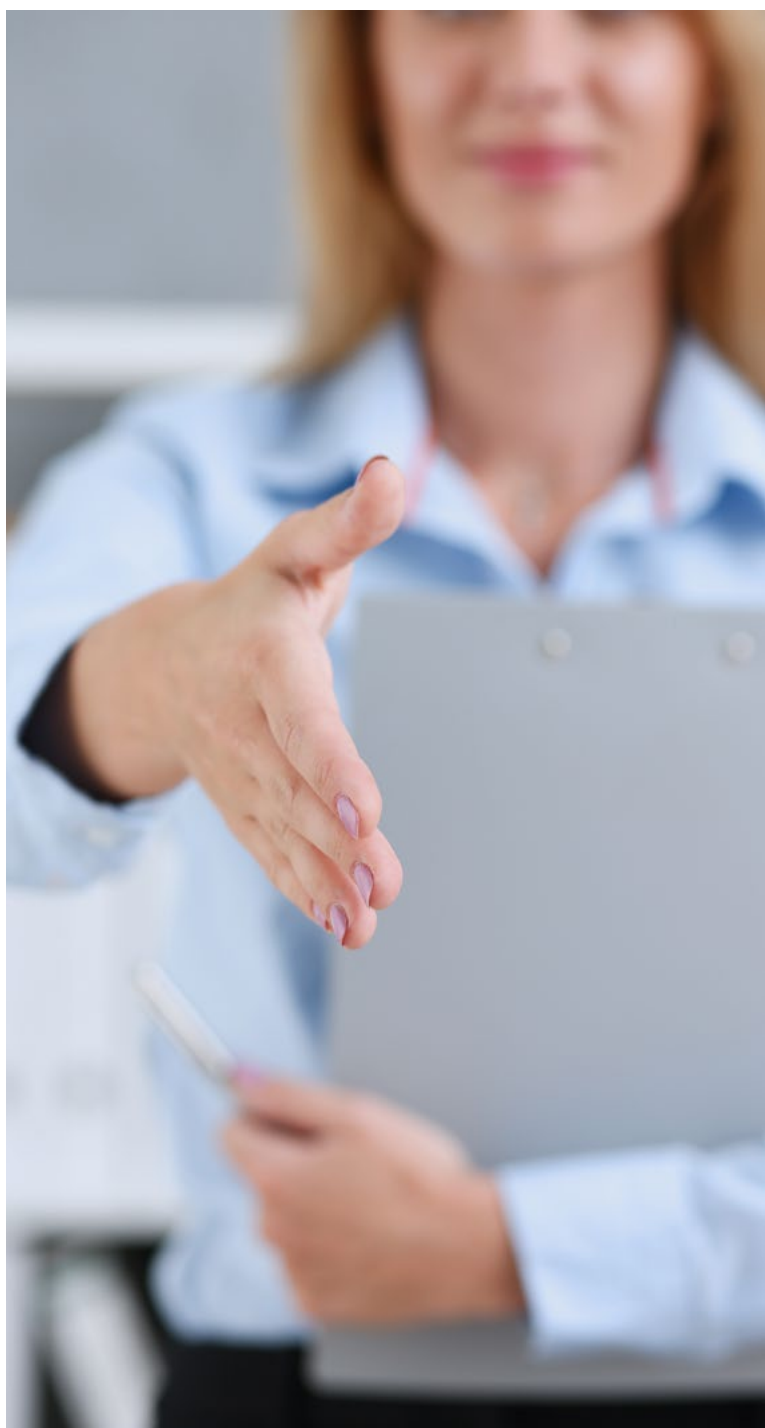
Actores - Servicios sociales municipales. - Lanbide (orientación y activación laboral). - Tercer Sector Social. - Servicios especializados (salud, vivienda, educación, empleo).	Productos - Planes de inclusión formalizados. - Participación en acciones formativas o de inserción. - Acceso efectivo a servicios especializados. - Continuidad en el seguimiento.
Insumos - Equipos profesionales (trabajo social, orientación laboral). - Dispositivos y programas de inclusión. - Recursos comunitarios y especializados.	Resultados intermedios - Mejora de capacidades personales y sociales. - Mayor empleabilidad. - Estabilidad personal y relacional. - Participación sostenida en el itinerario.
Actividades - Diagnóstico social y laboral integral. - Diseño del Plan Individual de Inclusión. - Acompañamiento regular. - Acciones formativas y de capacitación. - Derivaciones coordinadas.	Resultados finales e impactos - Avances hacia la inclusión social plena. - Integración laboral cuando es viable. - Mayor autonomía personal. - Cohesión social reforzada.

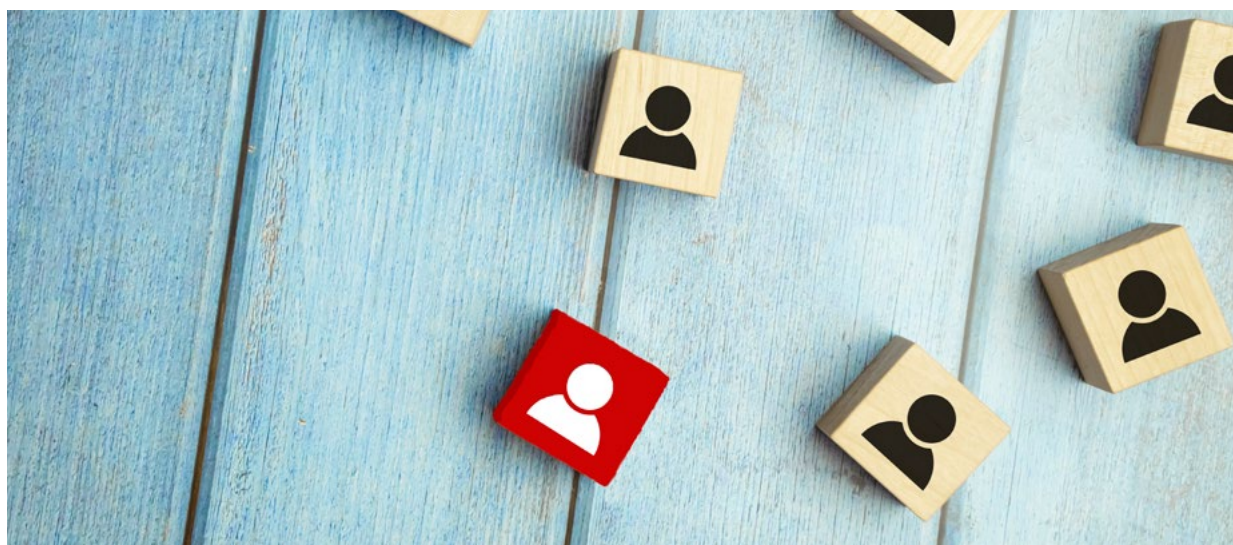
Este enfoque evita lecturas estigmatizantes que atribuyen la exclusión a déficits personales y desplaza el foco hacia la adecuación del diseño institucional y de los apoyos públicos disponibles.

Desde un enfoque evaluativo, se han identificado **cinco mecanismos de cambio**, atribuibles a una combinación de recursos profesionales, dispositivos y programas, y se traducen en resultados intermedios como una mayor estabilidad personal, una mejora de la empleabilidad, una participación sostenida en los itinerarios y una reducción de situaciones de riesgo social. A largo plazo, el diseño aspira a generar trayectorias vitales más autónomas, una mayor participación social y laboral cuando sea viable, y una contribución sostenida a la cohesión social y la reducción de desigualdades asociadas a la exclusión. En esta cadena se identifican cinco mecanismos principales.

- ➔ **Acompañamiento profesional sostenido**, mediante una relación continuada con profesionales de referencia, que genera confianza, continuidad y capacidad de ajuste de las intervenciones en el tiempo
- ➔ **Itinerarios ajustados a la situación real de cada persona**, basados en diagnósticos integrales que consideran factores sociales, laborales, de salud y familiares, evitando trayectorias irreales o prematuras
- ➔ **Acceso coordinado a servicios y recursos**, que reduce la fragmentación institucional y evita que las personas deban gestionar solas itinerarios complejos entre sistemas
- ➔ **Refuerzo de capacidades personales y sociales**, a través de formación, apoyos psicosociales y experiencias de participación, que mejora el bienestar y la empleabilidad sin reducir la inclusión al empleo inmediato

- ➔ **Activación laboral progresiva**, que reconoce distintas fases en los procesos de inclusión y permite transiciones graduales hacia el empleo cuando las condiciones están dadas, evitando presiones indebidas o salidas prematuras del sistema.





Asimismo, la cadena causal de inclusión social y laboral se apoya en una serie de **supuestos críticos** cuya no concurrencia podría debilitar significativamente los efectos esperados del diseño. Estos supuestos refuerzan la importancia de considerar la Cadena 2 como un ámbito especialmente sensible a la implementación y a la gobernanza efectiva del sistema, y subrayan la necesidad de seguimiento específico para verificar si los supuestos implícitos del diseño se cumplen en la práctica.

- ➔ **Articulación adecuada entre los itinerarios de inclusión social (PIPA) y los de activación laboral (PIPEI):** sin ello, se pueden generar fragmentación funcional, solapamientos y presiones indebidas hacia la activación laboral en perfiles que requieren prioritariamente protección y acompañamiento social
- ➔ **Disponibilidad suficiente y estable de profesionales cualificados y cargas adecuadas en los servicios sociales municipales y en Lanbide:** déficits de capacidad institucional, alta rotación de profesionales o ratios elevadas pueden debilitar el mecanismo central de acompañamiento y reducir la calidad de los diagnósticos y planes individualizados

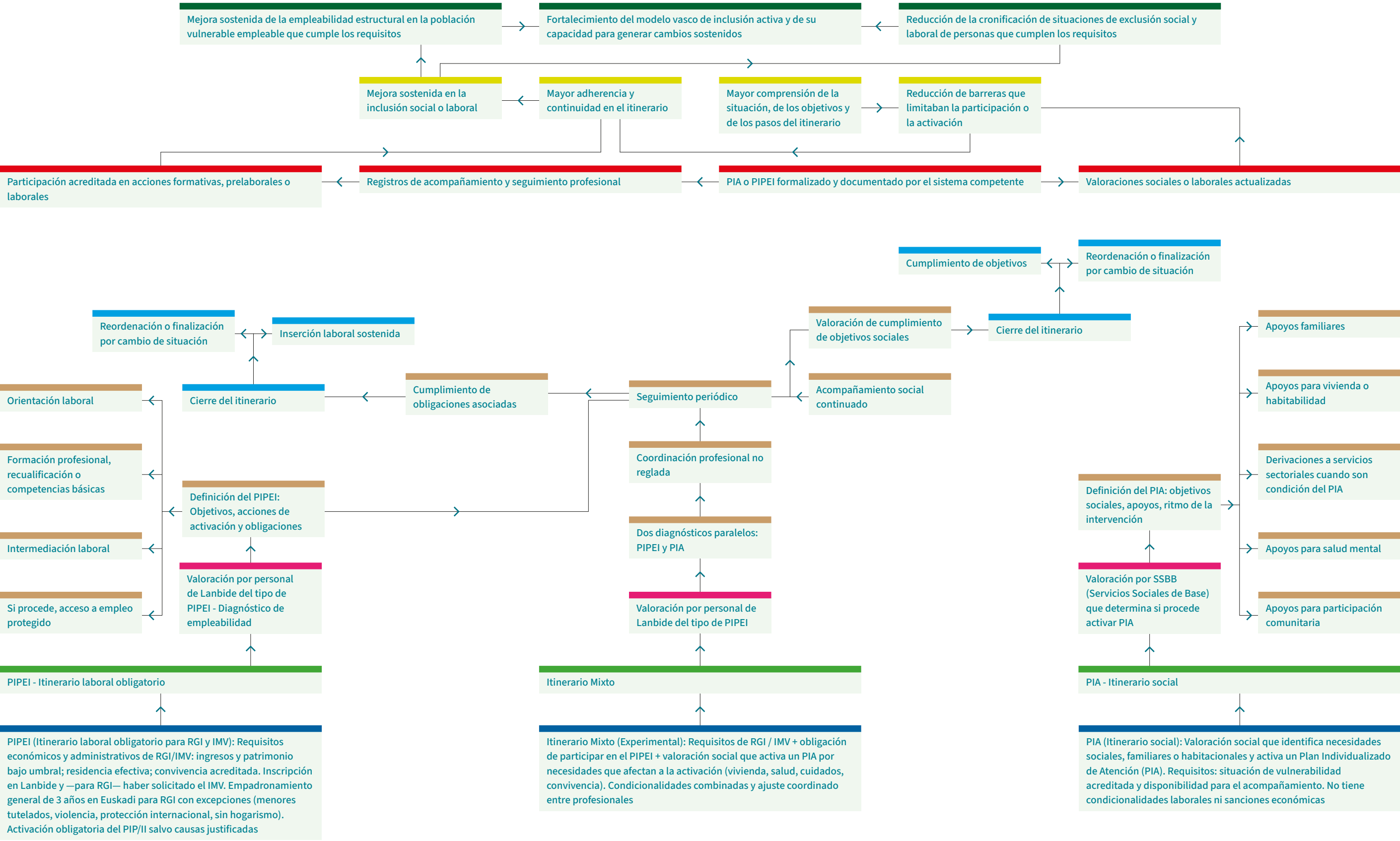
- ➔ **Grado elevado de coordinación interinstitucional e intercambio de información:** barreras organizativas, tecnológicas o territoriales, pueden generar experiencias desiguales para las personas usuarias.
- ➔ **Itinerarios comprensibles, asumibles y no sobrecargantes:** la coexistencia de múltiples planes, citas y exigencias procedentes de distintos sistemas puede generar fatiga institucional, desorientación o abandono del proceso.

El **diagrama relacional** de la Ruta 2 muestra que los procesos de inclusión social y de activación laboral operan mayoritariamente en paralelo, articulados a través de itinerarios diferenciados (PIPA desde servicios sociales y PIPEI desde Lanbide), con escasos puntos de integración formal. La representación visual permite observar cómo ambos recorridos se desarrollan simultáneamente sobre una misma persona, compartiendo objetivos generales de inclusión, pero con diagnósticos, seguimientos y lógicas de intervención propias. Este enfoque evidencia que la continuidad del proceso depende menos de una integración normativa explícita y más de la capacidad de coordinación práctica entre profesionales y sistemas.

Teoría de Cambio del diseño del SVGII

Ruta 2. De inclusión social y laboral

- Impactos
- Resultados finales
- Resultados intermedios
- Productos
- Cierre del itinerario
- Procesos del itinerario
- Puertas de entrada
- Itinerarios
- Requisitos y condicionalidades

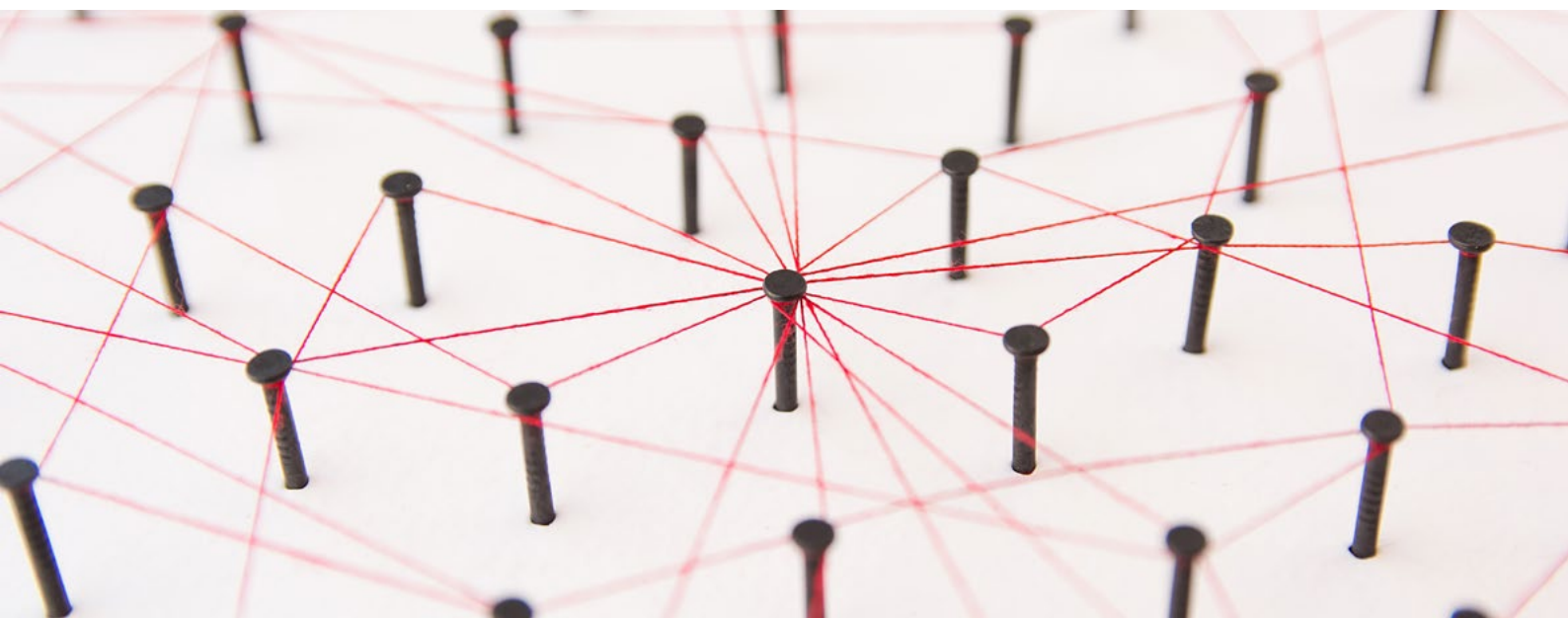


Cadena Causal 3. Gobernanza y coordinación interinstitucional

Esta cadena aborda la dimensión de gobernanza y coordinación interinstitucional del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión (SVGII).



La **hipótesis central** es que, si el sistema cuenta con estructuras formales de coordinación multinivel, espacios de participación y mecanismos estables de seguimiento y evaluación, entonces puede sostener una implementación más coherente, reducir variabilidad territorial y mejorar su efectividad global para reducir pobreza y exclusión.



En el diseño del SVGII, esta ruta no actúa directamente sobre la prestación o los itinerarios, sino que funciona como una infraestructura habilitante: busca hacer posible que los distintos componentes (garantía económica, apoyos sociales, activación laboral, apoyos de vivienda) operen con mayor coherencia, previsibilidad y orientación a resultados, reduciendo solapamientos, vacíos y fricciones entre instituciones.

Esta arquitectura se apoya en la creación y regulación de órganos y dispositivos de gobernanza (Comisión Interinstitucional para la Inclusión, Consejo Vasco para la Inclusión y el mandato evaluador permanente), concebidos para alinear criterios, ordenar circuitos de actuación y retroalimentar decisiones con evidencias. A continuación, se presenta una tabla que sintetiza todos los **elementos de la cadena causal**.

Actores • Órganos de gobernanza del SVGII (Comisión Interinstitucional, Consejo Vasco para la Inclusión, BESALDI). • Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos. • Lanbide y servicios sociales municipales. • Tercer Sector Social.	Productos • Protocolos y acuerdos interinstitucionales formalizados. • Actas y resoluciones de órganos. • Guías y materiales técnicos. • Informes de seguimiento y evaluación. • Cuadros de mando e indicadores accesibles. • Espacios de participación estructurada.
Insumos • Marco normativo de gobernanza y evaluación. • Capacidad técnica y organizativa. • Sistemas de información y acuerdos de intercambio de datos. • Tiempo institucional para coordinación.	Resultados intermedios • Mayor claridad de funciones y responsabilidades. • Circuitos de derivación más previsibles y homogéneos. • Mayor confianza y cooperación práctica. • Uso más sistemático de evidencias en decisiones. • Menos “idas y vueltas” y desorientación.
Actividades • Reuniones periódicas de órganos. • Definición/actualización de protocolos y criterios. • Producción y revisión de guías técnicas. • Seguimiento mediante indicadores y cuadros de mando. • Evaluación, devolución y ajuste.	Resultados finales e impactos • Sistema más coherente y alineado entre componentes. • Reducción de desigualdades territoriales en acceso y calidad de respuesta. • Consolidación del SVGII como política integrada. • Mayor legitimidad social y política.

Desde un enfoque evaluativo, se han identificado cinco mecanismos de cambio, atribuibles a la capacidad real de los órganos de implementación de incidir en criterios, procedimientos y decisiones compartidas.

- ➔ **Coherencia normativa y operativa:** disponer de reglas y criterios suficientemente claros y homogéneos reduce incertidumbre y discrecionalidad, y favorece una aplicación más equivalente en distintos territorios y unidades de gestión.
- ➔ **Coordinación multinivel:** la articulación entre Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos y agentes sociales reduce discontinuidades en los itinerarios y mejora la continuidad de la respuesta institucional en situaciones complejas

- ➔ **Flujo de información compartido e interoperabilidad:** la existencia de intercambio de datos y herramientas comunes facilita decisiones mejor ajustadas y evita duplicidades, reforzando el seguimiento y la trazabilidad de procesos entre sistemas.
- ➔ **Espacios de gobernanza compartida con capacidad de ajuste:** la Comisión Interinstitucional y el Consejo Vasco para la Inclusión permiten detectar disfunciones, acordar orientaciones y promover ajustes, siempre que tengan continuidad, agenda y capacidad de resolución.
- ➔ **Cultura de colaboración y corresponsabilidad:** la coordinación efectiva requiere confianza profesional,

claridad de roles y disposición a resolver problemas de manera cooperativa; sin esta base relacional, la gobernanza puede quedar en formalismo.



Asimismo, la cadena causal de inclusión social y laboral se apoya en una serie de **supuestos críticos** cuya activación no está garantizada solo por la existencia normativa de los órganos.

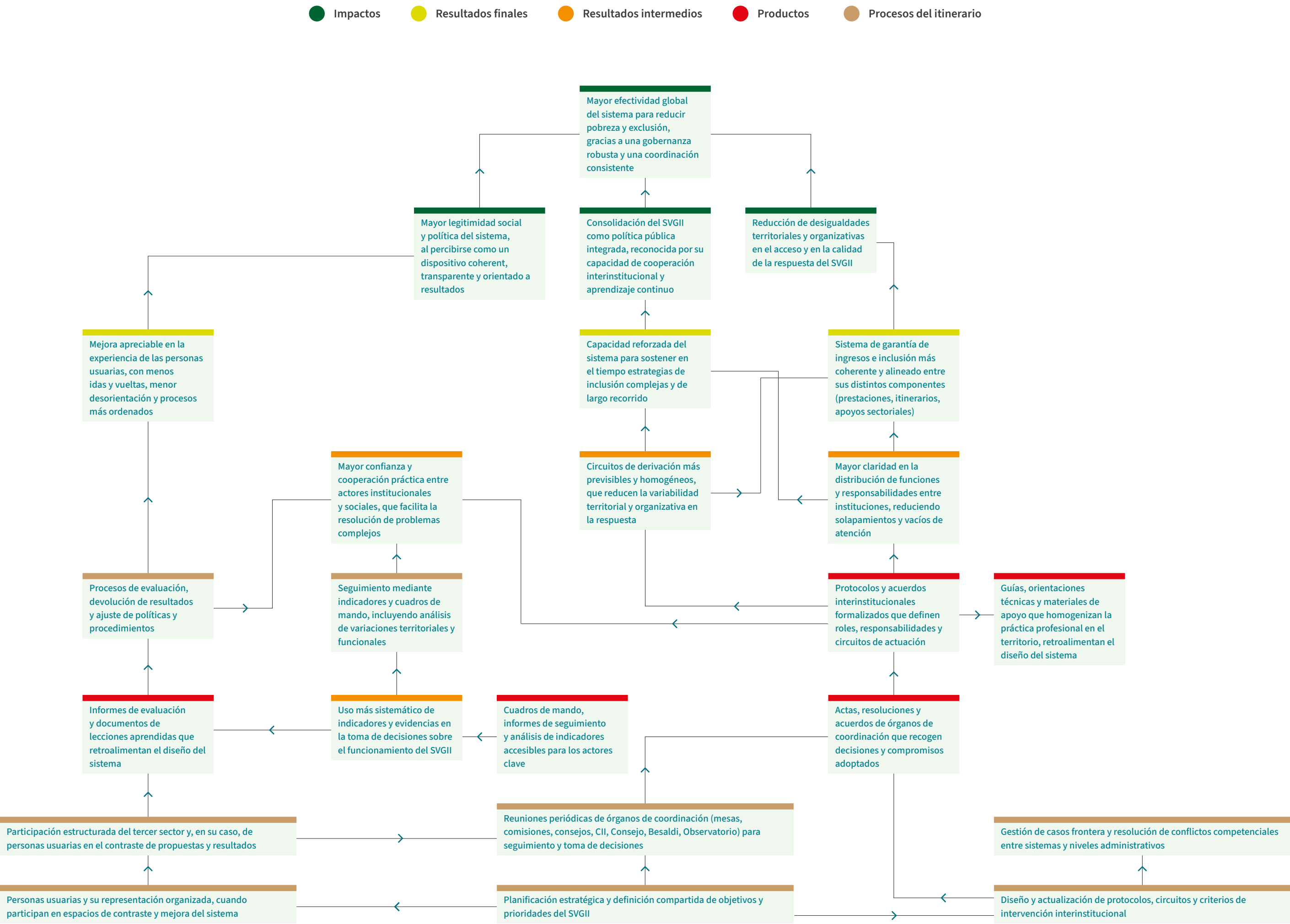
- **Espacios de gobernanza con capacidad real:** se asume que los espacios de gobernanza tendrán capacidad real de orientar y alinear criterios, y no funcionarán únicamente como instancias informativas o consultivas; de lo contrario, el sistema puede mantener divergencias prácticas pese a contar con arquitectura formal.

- **Tiempo institucional, liderazgo y sostenibilidad organizativa:** sin ellos, la coordinación no se puede traducir en protocolos, circuitos y herramientas de trabajo efectivamente utilizados por los equipos (no solo producidos).
- **Toma de decisiones basada en evidencias:** la producción de evidencias (indicadores, seguimiento, evaluación) será utilizada para decidir (ajustes de procedimientos, prioridades, recursos), evitando que la evaluación quede “desacoplada” de la gestión.
- **Seguimiento específico de variaciones territoriales:** frente al riesgo de que la mejora de coherencia se concentre en el nivel autonómico, mientras persisten desigualdades en la experiencia de acceso y acompañamiento por diferencias organizativas locales, tecnológicas o de capacidad profesional.

El **diagrama relacional** de la Ruta 3 permite visualizar que la gobernanza funciona como una infraestructura transversal: no “sustituye” a las rutas de garantía de ingresos e inclusión, sino que las conecta mediante acuerdos, protocolos, circuitos y evidencias compartidas. La lectura relacional muestra cómo productos como guías, actas, cuadros de mando o procesos de evaluación se proyectan hacia resultados intermedios (claridad de roles, cooperación práctica, circuitos más homogéneos) y, desde ahí, hacia impactos sistémicos (reducción de desigualdades territoriales, mayor legitimidad y efectividad global). Esta representación ayuda a comprender que, si la cadena de gobernanza no se activa en la práctica, el sistema puede mantener dinámicas paralelas y heterogéneas aun existiendo una arquitectura normativa formal.

Teoría de Cambio del diseño del SVGII

Ruta 3. De inclusión relacional y comunitaria



Mayor efectividad global del sistema para reducir pobreza y exclusión, gracias a una gobernanza robusta y una coordinación consistente

Mayor legitimidad social y política del sistema, al percibirse como un dispositivo coherente, transparente y orientado a resultados

Consolidación del SVGII como política pública integrada, reconocida por su capacidad de cooperación interinstitucional y aprendizaje continuo

Reducción de desigualdades territoriales y organizativas en el acceso y en la calidad de la respuesta del SVGII

Mejora apreciable en la experiencia de las personas usuarias, con menos idas y vueltas, menor desorientación y procesos más ordenados

Capacidad reforzada del sistema para sostener en el tiempo estrategias de inclusión complejas y de largo recorrido

Sistema de garantía de ingresos e inclusión más coherente y alineado entre sus distintos componentes (prestaciones, itinerarios, apoyos sectoriales)

Mayor confianza y cooperación práctica entre actores institucionales y sociales, que facilita la resolución de problemas complejos

Circuitos de derivación más previsibles y homogéneos, que reducen la variabilidad territorial y organizativa en la respuesta

Mayor claridad en la distribución de funciones y responsabilidades entre instituciones, reduciendo solapamientos y vacíos de atención

Procesos de evaluación, devolución de resultados y ajuste de políticas y procedimientos

Seguimiento mediante indicadores y cuadros de mando, incluyendo análisis de variaciones territoriales y funcionales

Uso más sistemático de indicadores y evidencias en la toma de decisiones sobre el funcionamiento del SVGII

Cuadros de mando, informes de seguimiento y análisis de indicadores accesibles para los actores clave

Reuniones periódicas de órganos de coordinación (mesas, comisiones, consejos, CII, Consejo, Besaldi, Observatorio) para seguimiento y toma de decisiones

Planificación estratégica y definición compartida de objetivos y prioridades del SVGII

Diseño y actualización de protocolos, circuitos y criterios de intervención interinstitucional

Gestión de casos frontera y resolución de conflictos competenciales entre sistemas y niveles administrativos

Informes de evaluación y documentos de lecciones aprendidas que retroalimentan el diseño del sistema

Cuadros de mando, informes de seguimiento y análisis de indicadores accesibles para los actores clave

Actas, resoluciones y acuerdos de órganos de coordinación que recogen decisiones y compromisos adoptados

Guías, orientaciones técnicas y materiales de apoyo que homogenizan la práctica profesional en el territorio, retroalimentan el diseño del sistema



Cadena Causal 4. Autonomía, participación y proyecto de vida

Esta cadena recoge los efectos de más largo alcance del SVGII en las trayectorias vitales de las personas, más allá de la cobertura de necesidades básicas o de la activación laboral. Su foco no se sitúa en una prestación concreta, sino en cómo el conjunto del sistema contribuye —o no— a ampliar la autonomía

personal, la participación social y la capacidad de construir y sostener un proyecto de vida propio. Esta orientación está implícita en el diseño del SVGII, que define la inclusión como un proceso sostenido en el tiempo y no como un resultado puntual.



La **hipótesis central** de esta cadena es que, si el sistema proporciona condiciones materiales suficientes, apoyos sociales adecuados y un entorno institucional predecible y respetuoso, entonces las personas pueden aumentar su capacidad de agencia, participar de forma más activa en la vida social y comunitaria y tomar decisiones con mayor control sobre su propia trayectoria vital. Esta hipótesis se alinea con los marcos estratégicos vascos y estatales de inclusión, que entienden la autonomía como una capacidad relacional, construida con apoyos públicos y comunitarios, y no como autosuficiencia individual.

Desde este enfoque, la inclusión no se reduce a “salir del sistema” ni a alcanzar un único resultado normativo —como el empleo—, sino a ampliar las capacidades efectivas de las personas para vivir la vida que valoran,

con apoyos adecuados y sin estigmatización. A continuación, se presenta una tabla que sintetiza todos los **elementos de la cadena causal**.

Actores • Servicios sociales municipales; sistemas sectoriales (vivienda, salud, educación, cuidados). • Tercer Sector Social. • Recursos comunitarios.	Productos • Acceso efectivo a servicios. • Apoyos activados. • Participación en recursos comunitarios.
Insumos • Marco normativo de derechos sociales. • Red de servicios sectoriales. • Recursos comunitarios y asociativos.	Resultados intermedios • Mayor estabilidad residencial y vital. • Reducción del aislamiento. • Mayor disponibilidad para participar en otros procesos.
Actividades • Identificación de necesidades sectoriales. • Derivación formal. • Seguimiento. • Coordinación entre sistemas. • Participación comunitaria.	Resultados finales e impactos • Disminución de la cronificación de la exclusión. • Mayor cohesión social. • Inclusión basada en derechos.

El diseño del SVGII activa esta cadena a través de **mecanismos de cambio** acumulativos que operan transversalmente al sistema.

→ **La estabilidad material y la previsibilidad institucional** reducen la necesidad de decisiones reactivas y favorecen procesos de planificación personal, un efecto identificado en evaluaciones previas de la RGI como clave para el desarrollo de trayectorias más autónomas

→ **El reconocimiento institucional y el trato digno** —procedimientos comprensibles, derechos claros, ausencia de enfoques punitivos— fortalecen la autoestima y la confianza en el sistema, especialmente en colectivos expuestos a desigualdades estructurales

→ El acceso a **recursos comunitarios y espacios de participación** contribuye a reducir el aislamiento social y a reforzar vínculos sociales, un elemento destacado

de forma recurrente en la planificación vasca de inclusión como condición para la cohesión social

→ Si el sistema ofrece **estabilidad normativa y continuidad en los apoyos**, ya que cambios frecuentes en requisitos o procedimientos generan incertidumbre y dificultan la construcción de proyectos vitales sostenibles





La efectividad de esta cadena descansa sobre varios **supuestos críticos** que no están plenamente garantizados por el diseño normativo.

→ **Disponibilidad real y suficiente de servicios sectoriales, especialmente en vivienda y salud mental:** la escasez de recursos, listas de espera prolongadas o desigualdades territoriales pueden limitar el acceso efectivo, incluso cuando el derecho está reconocido.

→ **Coordinación operativa fluida entre sistemas, que permita ajustar tiempos, prioridades y secuencias de intervención:** sin mecanismos claros de corresponsabilidad interinstitucional, existe el riesgo de que las derivaciones se conviertan en recorridos fragmentados, difíciles de sostener para las personas.

→ **Apoyos sectoriales y comunitarios integrados, comprensibles y que no**

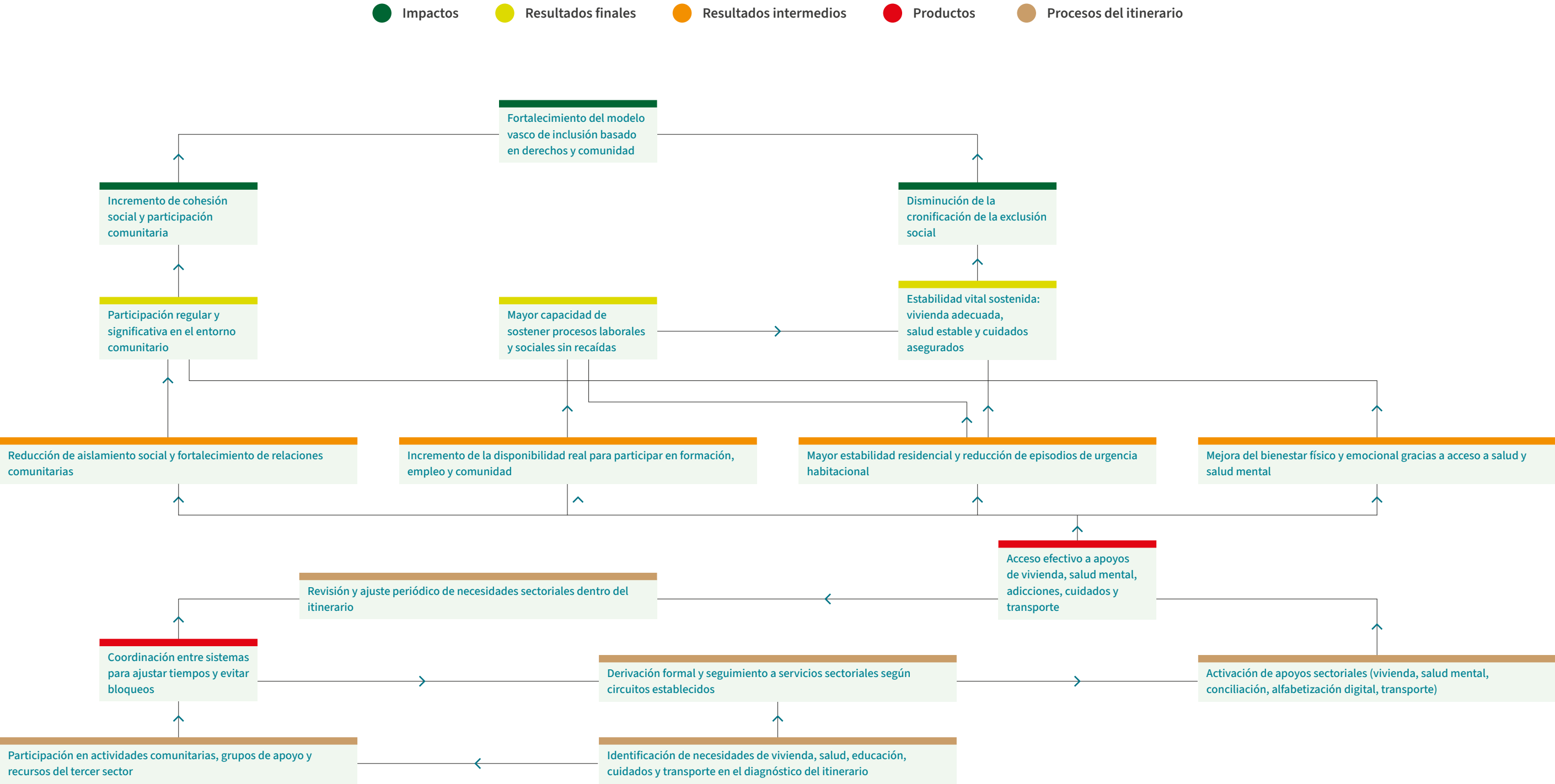
generan sobrecarga en los itinerarios:

la acumulación de citas, requisitos y trámites puede generar fatiga institucional y abandono si no se gestiona de forma integrada y centrada en la persona, riesgo identificado reiteradamente en evaluaciones previas

El **diagrama relacional de la Ruta 4** permite visualizar cómo el acceso a derechos sociales y servicios sectoriales actúa como un soporte transversal del conjunto del SVGII. A diferencia de otras rutas más centradas en prestaciones o itinerarios específicos, esta cadena muestra una lógica de estabilización vital y relacional que sostiene los procesos de inclusión en el tiempo. La representación gráfica evidencia que los apoyos sectoriales y la participación comunitaria no operan como intervenciones aisladas, sino como condiciones estructurales que reducen recaídas, fortalecen la cohesión social y refuerzan la sostenibilidad del modelo de inclusión basado en derechos.

Teoría de Cambio del diseño del SVGII

Ruta 4. Acceso a derechos sociales, servicios sectoriales y participación comunitaria



Síntesis de hallazgos

La evaluación ha permitido determinar la congruencia interna del modelo y su funcionalidad esperada, entendidos como:

- **Congruencia:** este criterio examina la coherencia interna del diseño, analizando si existe alineación entre los objetivos declarados del sistema y los componentes que lo integran. La evaluación de congruencia implica verificar si cada elemento del sistema contribuye de manera lógica al logro de su misión, si existe consistencia entre las diferentes partes, y si no hay contradicciones internas que puedan debilitar la efectividad del conjunto.
- **Funcionalidad:** este criterio se refiere a la capacidad del diseño para operar de manera pertinente y efectiva en el contexto real. La evaluación de funcionalidad incluye examinar si los componentes del sistema están conceptualizados de manera que faciliten el cumplimiento de su misión, si el diseño incorpora mecanismos adecuados para la gestión y adaptación del sistema a las necesidades cambiantes, y si responde efectivamente a las necesidades identificadas de la población objetivo.

Congruencia

La evaluación del SVGII concluye que el diseño de la política presenta una lógica causal conceptualmente sólida y bien articulada, sustentada en una Teoría de Cambio explícita y coherente que vincula de forma lógica el problema identificado con las actividades, los productos y los resultados esperados. Asimismo, se reconoce una base consistente de coherencia interna y un enfoque de equidad integrado en la formulación del problema y en los principales componentes del sistema. No obstante, el análisis también

identifica limitaciones relevantes: por un lado, persisten debilidades en la explicitación y tratamiento de los supuestos críticos que condicionan la viabilidad del diseño, y por otro, la transversalización de la equidad y su integración operativa muestran carencias que pueden comprometer la efectividad del sistema en su conjunto.

La evaluación de la congruencia se ha operacionalizado a través de dos dimensiones y cinco indicadores.

Lógica causal explícita y supuestos del diseño

C1. Lógica causal del diseño

C2. Explicitación de los supuestos críticos del diseño

C3. Fiabilidad de los supuestos del diseño

Coherencia interna y equidad

C4. Transversalización de la equidad

C5. Coherencia interna del diseño



Lógica causal explícita y supuestos subyacentes

El diseño del SVGII presenta una lógica causal conceptualmente sólida, coherente con el diagnóstico y con los principios de inclusión activa. La secuencia ingresos → estabilidad → activación → inclusión es plausible y está bien fundamentada normativamente. Sin embargo, los supuestos críticos necesarios para que esta cadena funcione no están completamente explicitados en la normativa (coordinación interinstitucional real, homogeneidad territorial, disponibilidad de vivienda, continuidad de itinerarios, interoperabilidad técnica). Esto limita la transparencia del diseño y debilita la plausibilidad de algunos tramos causales, situando la coherencia conceptual en niveles medios-altos, pero la explicitación y fiabilidad de supuestos en niveles medios.

En conjunto, los tres indicadores ofrecen una imagen de contrastes: por un lado, la Teoría

de Cambio está bien estructurada y coherente (C1 alto), pero por otro afloran vacíos en la explicitación de supuestos críticos (C2 medio) y su fiabilidad varía según capacidades institucionales y contextuales (C3 medio). El principal reto del diseño no reside en su orientación estratégica, sino en la brecha entre la ambición del modelo causal y el grado de explicitación y aseguramiento de las condiciones necesarias para hacerlo viable.

Coherencia interna y principio de equidad

El diseño muestra un grado de alineación interna adecuado entre objetivos, instrumentos y principios rectores, pero opera a través de subsistemas paralelos con articulación débil (ingresos, servicios sociales, empleo, vivienda). La equidad aparece reconocida como principio y se introducen avances relevantes (infancia, género, diversidad), pero la transversalización no es totalmente sistemática: faltan mecanismos específicos para garantizar respuestas diferenciadas a grupos con necesidades intensivas y no se prevén herramientas que limiten desigualdades territoriales. La coherencia interna es buena, pero frágil en su efectividad debido a la falta de integración operativa.

En conjunto el análisis de los indicadores C4 y C5 pone de relieve que el diseño del SVGII se apoya en una base sólida de coherencia interna y enfoque de equidad (C4 medio, C5 medio), con una formulación clara de los problemas a abordar y una integración consistente de los principales componentes del sistema. La normativa reconoce explícitamente las desigualdades estructurales y las incorpora en sus principios y en instrumentos relevantes, como la integración RGI-IMV o la orientación a itinerarios personalizados, lo que sitúa al SVGII en línea con los enfoques más avanzados de garantía de ingresos e inclusión activa.

Funcionalidad

La evaluación del SVGII concluye que el diseño del sistema se sustenta en una base analítica y conceptual sólida, apoyada en un diagnóstico robusto y actualizado, una definición pertinente de la población objetivo y unos impactos esperados coherentes con los problemas identificados. Del mismo modo, se reconoce una arquitectura institucional y estratégica bien formulada, que delimita con claridad los roles de los distintos niveles administrativos y subraya la importancia de la coordinación, el seguimiento y el aprendizaje. Sin embargo, esta solidez conceptual convive con algunas tensiones: ciertos impactos resultan excesivamente ambiciosos o dependen de factores estructurales externos,

lo que genera discrepancias entre el horizonte normativo del diseño y su factibilidad real. A ello se suma que la coherencia estratégica aún no se traduce en una operatividad plenamente garantizada -desde la lectura del diseño y sus posibilidades-, debido a la ausencia de instrumentos vinculantes de coordinación, estándares mínimos comunes y un sistema de información integrado, elementos cuya falta limita la capacidad del diseño para asegurar una implementación homogénea, coordinada y basada en evidencia en todo el territorio.

La evaluación de la funcionalidad se ha operacionalizado a través de dos dimensiones y cinco indicadores.

Pertinencia respecto a necesidades

F1. Calidad del diagnóstico

F2. Pertinencia del impacto

F3. Pertinencia de la población objetivo

Funcionalidad operativa

F4. Operatividad y articulación de la gobernanza

F5. Sistema de información e indicadores para seguimiento

Pertinencia respecto a necesidades

El diagnóstico que fundamenta el diseño es sólido, reciente y multidimensional. Los impactos esperados son pertinentes y coherentes con ese diagnóstico, pero en algunos casos excesivamente amplios o dependientes de sistemas externos (cohesión social, inclusión plena), lo que cuestiona su atribución plausible al SVGII. La población objetivo está bien definida y se corrigen penalizaciones previas, pero persisten riesgos de non take-up, requisitos administrativos que afectan a determinados colectivos y ausencia de priorización intensiva para perfiles de mayor severidad. La funcionalidad conceptual es correcta, pero su adecuación operativa es desigual.

Los tres indicadores ponen de relieve una conjunción de fortalezas y desafíos: el SVGII se apoya en un diagnóstico sólido y actualizado que captura la complejidad de la exclusión en Euskadi (F1 alto), y define una población objetivo con criterios más inclusivos y coherentes con la vulnerabilidad real (F3 medio). Sin embargo, el diseño formula impactos que, aunque pertinentes, presentan una ambición que excede en parte las capacidades del sistema y dependen de condiciones externas no aseguradas, como empleo y vivienda (F2 medio). El SVGII presenta un diseño funcionalmente adecuado, bien orientado para responder a las necesidades identificadas, aunque con retos pendientes para asegurar que su potencial se traduzca de forma consistente en la práctica.

Funcionalidad operativa

La arquitectura de gobernanza del SVGII está bien definida, pero carece de mecanismos operativos vinculantes para asegurar coordinación real entre Lanbide, servicios sociales y vivienda. No existen estándares mínimos, tiempos de respuesta, procesos obligatorios de derivación, ni un órgano permanente con capacidad decisoria. La ausencia de un sistema integrado de información impide la trazabilidad de los itinerarios, la medición de resultados y el aprendizaje continuo. La funcionalidad operativa del diseño se sitúa por tanto en niveles bajos, poniendo en riesgo la materialización de la lógica causal.

En conjunto, los dos indicadores dibujan un patrón claro: el SVGII cuenta con una arquitectura institucional y estratégica conceptualmente sólida, que define roles y principios de coordinación de manera explícita (F4 bajo), pero la operatividad real depende en exceso de mecanismos voluntarios y capacidades locales, sin instrumentos vinculantes ni estándares comunes. Del mismo modo, el sistema de información y seguimiento se reconoce como necesario, pero carece de indicadores obligatorios, interoperabilidad y arquitectura de datos que permitan medir itinerarios y resultados (F5 bajo).



Recomendaciones

A la luz de los hallazgos expuestos, se presentan **cuatro recomendaciones principales** dirigidas a mejorar la claridad, consistencia y operatividad del diseño del SVGII. Cada recomendación incluye una breve descripción y justificación, indicando asimismo los actores clave a quienes se sugiere dirigir su implementación.

Recomendación 1. Consolidar la Teoría de Cambio del SVGII como herramienta compartida de lectura del diseño y sus supuestos

Se recomienda validar y adoptar institucionalmente la Teoría de Cambio (TdC) reconstruida del SVGII como documento técnico de referencia para la comprensión del diseño del sistema. Su uso compartido por parte de administraciones, equipos técnicos y tercer sector permitiría contar con un marco común para orientar la gestión de la información, la planificación estratégica y la formulación de futuras evaluaciones. La TdC funcionaría como un mapa integrado de los componentes del sistema, sus relaciones y las condiciones necesarias para su funcionamiento. La evaluación ha mostrado que la lógica causal del SVGII existe en la normativa, pero aparece dispersa y, en muchos casos, de forma implícita. Su síntesis en una TdC clara y operativa permite visualizar mejor los mecanismos que articulan ingresos, empleo, inclusión social y vivienda, así como hacer explícitos los supuestos críticos del modelo. Su adopción formal —por ejemplo, en la Comisión Interinstitucional— no requiere cambios normativos, pero refuerza la coherencia, la transparencia y el alineamiento entre subsistemas y territorios.



Dirigida especialmente a la Comisión Interinstitucional del SVGII (validación y uso estratégico), con apoyo técnico de Besaldi (actualización y difusión).

Recomendación 2. Clarificar los supuestos críticos del diseño e integrarlos en la gobernanza y el seguimiento del sistema

Se propone elaborar un documento técnico complementario a la TdC que identifique y describa explícitamente los supuestos críticos que sustentan el diseño del SVGII (coordinación intersistémica, continuidad de itinerarios, suficiencia de prestaciones, disponibilidad de vivienda, capacidades técnicas e interoperabilidad). El documento debería explicar la relevancia de cada supuesto, su papel en las cadenas causales y posibles indicadores o señales para su seguimiento. La evaluación ha evidenciado que estos supuestos existen, pero no están formulados ni gestionados como tales, lo que genera puntos ciegos en la gobernanza. Hacerlos explícitos e incorporarlos a los ciclos regulares de seguimiento —por ejemplo, en las reuniones de la Comisión Interinstitucional y en los informes anuales— permitiría detectar tensiones entre el diseño y la realidad operativa, homogeneizar la lectura del estado del sistema y reforzar la coherencia interna sin necesidad de reformar la ley. De este modo, condiciones tácitas pasarían a ser elementos explícitos de rendición de cuentas.

Dirigida especialmente a Besaldi (elaboración técnica) y Comisión Interinstitucional (validación y compromiso de uso).

Recomendación 3. Implantar un ciclo periódico de gobernanza basado en evidencias para orientar la funcionalidad del sistema

Se recomienda establecer un ciclo formal de gestión anual o plurianual en el que la Comisión Interinstitucional, con apoyo de **Besaldi**, revise de manera sistemática la evidencia disponible del SVGII (datos, indicadores y evaluaciones), identifique prioridades operativas y acuerde acciones de



mejora, cuyo avance se revise en la siguiente iteración. Este ciclo permitiría convertir la información existente en decisiones operativas compartidas. La evaluación señala que la arquitectura de gobernanza actual tiene un uso operativo limitado. Un ciclo periódico basado en evidencias dotaría a la Comisión de un rol más activo como órgano de pilotaje del sistema, alineando a los distintos actores en torno a prioridades comunes y reforzando la

rendición de cuentas. Se trata de una medida de bajo coste, que aprovecha estructuras ya existentes, pero con alto impacto potencial para avanzar hacia una gobernanza iterativa orientada a la mejora continua.

Dirigida especialmente a la Comisión Interinstitucional (liderazgo del ciclo), Besaldi (provisión de evidencias) y mesas técnicas sectoriales y territoriales (implementación).

Recomendación 4. Definir un conjunto reducido de indicadores estratégicos del SVGII para monitorizar la funcionalidad real del diseño

Se propone acordar un núcleo reducido de indicadores estratégicos y transversales (por ejemplo, entre 5 y 10) que permitan monitorizar si la lógica del diseño del SVGII está funcionando en sus dimensiones esenciales: cobertura y acceso, equidad territorial y entre colectivos, continuidad de itinerarios, estabilidad residencial y activación e inserción laboral. Estos indicadores deberían nutrirse prioritariamente de datos ya disponibles, evitando la creación de sistemas paralelos costosos. Actualmente, aunque existe abundante información, falta una síntesis compartida que permita una lectura integrada del funcionamiento del sistema. Contar con indicadores comunes facilitaría identificar riesgos sistémicos, centrar la gobernanza en los puntos críticos del diseño y alimentar los ciclos de mejora basados en evidencia. Su adopción es compatible con el marco normativo vigente y reforzaría la capacidad de aprendizaje y adaptación del SVGII, actuando como una brújula operativa para la implementación.

Dirigida especialmente a la Comisión Interinstitucional (acuerdo y validación), equipos de datos de Lanbide y Servicios Sociales (integración de información) y Besaldi (coherencia metodológica y reporte).

Cada una de estas recomendaciones se deriva directamente de los hallazgos y apunta a fortalecer las áreas débiles detectadas, sin desvirtuar el enfoque original del SVGII sino potenciándolo. Se busca con ellas garantizar que el prometedor diseño del sistema se traduzca en mejoras palpables para las personas y en un funcionamiento más eficaz y justo de las políticas de inclusión en Euskadi. La implementación de estas recomendaciones requerirá voluntad política, coordinación técnica y un compromiso de aprendizaje continuo. En la sección final de este informe (Valoración final y siguientes pasos) se reflexiona sobre cómo podrían llevarse a cabo y qué pasos inmediatos se sugieren para ponerlas en marcha.



Ficha técnica y metodológica

Título
Evaluación exploratoria sobre la idoneidad y pertinencia de la teoría de cambio subyacente al diseño del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión (SVGII).
Entidad comanditaria
Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión - Besaldi.
Entidad evaluadora
Fresno, the right link.
Periodo de ejecución
Octubre de 2025 – Enero de 2026.
Alcance del encargo
Evaluación ex-ante del diseño normativo del SVGII (no incluye evaluación de implementación ni resultados empíricos).
Metodología
- Aproximación evaluativa: evaluación basada en la teoría y evaluación criterial. - Técnicas y fuentes para la recogida de datos: entrevistas exploratorias, revisión documental, contraste mediante taller con actores implicados y revisión por pares. - Uso de IA: soporte en el análisis del corpus documental a través de técnicas de embeddings temáticos.
Entregables
- E01 a E03: Informes de diseño de la evaluación. - E04-E09: Informes intermedios de avance. - E10: Informe final de evaluación. - E11: Informe de metaevaluación. - E12 : Informe de resultados de revisión por pares. - E13: Resumen ejecutivo. - Anexos técnicos: Matriz y rúbrica de evaluación, corpus documental, teoría del cambio diagramada.

Anexo I. Matriz de evaluación

Criterio	Pregunta eval	Indicador	
		Denominación	Descripción
Congruencia	PE1. ¿La lógica causal que articula el diseño es coherente, está fundamentada en supuestos válidos y explícitos?	C1. Coherencia de la TdC	Grado en que existe una teoría del cambio explícita con una cadena causal lógica y completa que conecta el problema identificado con las actividades, productos, resultados e impactos esperados del sistema, sin saltos lógicos significativos.
Congruencia	PE1. ¿La lógica causal que articula el diseño es coherente, está fundamentada en supuestos válidos y explícitos?	C2. Claridad de los supuestos	Grado en que los supuestos críticos que sustentan la teoría del cambio están explícitamente declarados e identificados en los documentos de diseño del sistema.
Congruencia	PE1. ¿La lógica causal que articula el diseño es coherente, está fundamentada en supuestos válidos y explícitos?	C3. Fiabilidad de los supuestos	Grado en que los supuestos identificados (explícitos e implícitos) son fiables, es decir, están fundamentados con respaldo teórico sólido y/o evidencia empírica, y son plausibles en el contexto de aplicación.
Congruencia	PE2. ¿El diseño es internamente coherente, con alineación entre todos sus componentes y transversalización sistemática de la equidad?	C4. Transversalización equidad	Grado en que el diseño incorpora sistemáticamente variables estructurales clave de la desigualdad (género, discapacidad, territorio, origen, edad, etc.) en su lógica de intervención
Congruencia	PE2. ¿El diseño es internamente coherente, con alineación entre todos sus componentes y transversalización sistemática de la equidad?	C5. Coherencia interna	Grado en que existe alineación lógica y funcional entre los diferentes niveles de intervención (macro, meso, micro), entre los distintos componentes del sistema, sin contradicciones o desajustes significativos.
Funcionalidad	PE3. ¿El diseño responde a las necesidades identificadas y a las características de la población objetivo?	F1. Calidad del diagnóstico	Grado en que el diagnóstico que fundamenta el diseño es robusto, actualizado, basado en evidencia y captura adecuadamente las dimensiones relevantes de la exclusión social y la vulnerabilidad de la población objetivo.
Funcionalidad	PE3. ¿El diseño responde a las necesidades identificadas y a las características de la población objetivo?	F2. Pertinencia impacto	Grado en que los impactos esperados del sistema (tal como están formulados en el diseño) responden directamente a los problemas y necesidades identificadas en el diagnóstico, con proporcionalidad entre magnitud del problema e intensidad de la respuesta.
Funcionalidad	PE3. ¿El diseño responde a las necesidades identificadas y a las características de la población objetivo?	F3. Pertinencia población-meta	Grado en que la población objetivo priorizada y los criterios de elegibilidad establecidos en el diseño corresponden con los colectivos más afectados por la exclusión social según la evidencia disponible.
Funcionalidad	PE4. ¿El diseño es operativamente funcional y articula una gobernanza coordinada, con mecanismos efectivos de seguimiento, aprendizaje y adaptación?	F4. Coherencia y funcionalidad operativa de la gobernanza	Grado en que los procesos operativos, las funciones asignadas y los espacios de trabajo conjunto entre actores están claramente definidos, alineados con los objetivos del modelo y facilitan la cooperación y la toma de decisiones coordinada.
Funcionalidad	PE4. ¿El diseño es operativamente funcional y cuenta con mecanismos adecuados para una gobernanza coordinada?	F5. Calidad del sistema de información	Grado en que el diseño prevé un sistema de información con indicadores pertinentes, factibles y suficientes para realizar el seguimiento del sistema en todos los niveles de su cadena causal, con capacidad de desagregación por dimensiones de equidad.

Anexo II. Corpus documental

Marco normativo del SVGII

1. Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión. (2022).
2. Ley 3/2023, de 20 de abril, de modificación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión. (2023).
3. Ley 15/2023, de 13 de abril, Vasca de Empleo. (2023). Norma autonómica que regula la política de empleo en Euskadi, estrechamente vinculada al SVGII.
4. Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital. (2021). Ley estatal que crea la prestación no contributiva estatal IMV.
5. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. (2008). Ley autonómica que organiza el Sistema Vasco de Servicios Sociales.
6. Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda. (2023).
7. Decreto 155/2012, de 24 de julio, de Registros de Servicios Sociales. (2012).
8. Decreto 353/2013, de 28 de mayo, por el que se regula la Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y el instrumento de diagnóstico social. (2013).
9. Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos. (2023).
10. Decreto 5/2024, de 23 de enero, por el que se regula la Comisión Interinstitucional para la Inclusión. (2024).
11. Decreto 307/2024, de 22 de octubre, del Consejo Vasco para la Inclusión. (2024).
12. Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la Prestación Complementaria de Vivienda. (2010).
13. Proyecto de Decreto para la aplicación de los estímulos al empleo contemplados en la normativa del SVGII. (En trámite, 2025).
14. Resolución de 8 de junio de 2023, del Viceconsejero de Régimen Jurídico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado–Comunidad Autónoma del País Vasco, de 5 de junio de 2023, en relación con la Ley 14/2022. (2023).
15. Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social. (2011). Decreto autonómico que reguló las Ayudas de Emergencia Social (AES) en Euskadi.
16. Decreto 16/2017, de 17 de enero, de modificación del Decreto de Ayudas de Emergencia Social. (2017).

17. Resolución de 29 de abril de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda modificativa y de prórroga del Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Euskadi, sobre intercambio recíproco de información. (2025).
18. Decreto 93/2025, de 29 de abril, por el que se aprueban los estatutos de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo. (2025). Norma autonómica que actualiza los estatutos de Lanbide.
19. Decreto 185/2015, de 6 de octubre, por el que se establece el sistema de gestión de la Renta de Garantía de Ingresos a través de Lanbide. (2015). Decreto autonómico que transfirió la gestión de la RGI desde las Diputaciones Forales a Lanbide (Servicio Vasco de Empleo).
20. Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social. (2001).
21. Convenio de colaboración entre Lanbide y los Servicios Sociales de Base municipales para la gestión coordinada de la RGI. (2012).
22. Decreto 185/2015, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. (2015).
23. Resolución 9/2025, de 22 de enero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Convenio suscrito entre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y la entidad Zabaltzen-Sartu Koop. Elk. de Iniciativa Social para actuar como entidad habilitada para la realización de transacciones electrónicas en representación y por cuenta de las personas interesadas en procedimientos relacionados con las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos. (2025).
24. Resolución de 6 de marzo de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., el Instituto Social de la Marina y el Servicio Público Vasco de Empleo, relativo a los perceptores del subsidio por desempleo y sus familiares, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación del ingreso mínimo vital. (2025).

Planes y estrategias de inclusión y bienestar

25. Estrategia Vasca de Empleo 2030 (Gobierno Vasco). (2020).
26. II Estrategia Vasca contra la Exclusión Residencial 2024–2028. (2024).
27. V Plan Vasco de Inclusión (2021–2024). (2021).
28. Plan Operativo de Inclusión 2023–2024. (2023).
29. Plan Director de Vivienda 2025–2027. (2025).
30. II Plan Estratégico de Servicios Sociales de Euskadi 2022–2025. (2022).

31. Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2024–2030 (Gobierno de España). (2024).

32. Informe de Seguimiento 2023 del V Plan Vasco de Inclusión. (2023).

Documentos del proceso de elaboración y validación del SVGII

33. Consulta pública previa al Anteproyecto de Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión. (2021).

39. Memoria del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley del SVGII. (2024).

34. Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco sobre el Anteproyecto de Ley del SVGII. (2022).

40. Resolución de 4 de marzo de 2024, del Director de Servicios Sociales, por la que se aprueba una encomienda de gestión para la evaluación de diseño del SVGII. (2024).

35. Informe de Evaluación de Impacto en la Infancia del Anteproyecto de Ley del SVGII. (2023).

41. “Recopilatorio y resumen de las recomendaciones del informe de la Comisión Técnica para la reforma de la RGI (2016)”. (Elaborado 2022).

36. Informe de Impacto de Género (Emakunde) relativo al Anteproyecto del SVGII. (2023).

42. Acta de la primera reunión de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión. (s. f.).

37. Informe sobre el segundo borrador del Anteproyecto de Ley del SVGII (proceso de participación). (2024).

43. Acta de constitución del Consejo Vasco para la Inclusión. (s. f.).

38. Informe de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi sobre el Anteproyecto del SVGII. (2024).

Evaluaciones y estudios previos sobre la RGI y la inclusión

44. SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS. (2016). La experiencia vasca de garantía de ingresos (el sistema RGI/PCV/AES). Donostia: SIIS.

46. ARARTEKO (DEFENSORÍA DEL PUEBLO VASCO). (2020, 2022). Informes anuales 2019 y 2021: valoraciones sobre la RGI e inclusión social en Euskadi. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.

45. GOBIERNO VASCO. (2022). Evaluación de impacto de la Renta de Garantía de Ingresos. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

47. AIREF – AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2019). Prestaciones no contributivas y medidas de protección para colectivos vulnerables: un panorama y algunas reflexiones. Madrid: AIREF.

48. **GOBIERNO DE NAVARRA. (2023).** Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo Vital (Número monográfico de Prima Social). Pamplona: Departamento de Derechos Sociales.
49. **GOBIERNO DE NAVARRA. (2024).** Renta Garantizada en Navarra: Balance 2023. Pamplona: Departamento de Derechos Sociales.
50. **CRUZ ROJA ESPAÑOLA. (2023).** Evaluación del itinerario de inclusión activa para personas perceptoras del Ingreso Mínimo Vital. Madrid: Cruz Roja.
51. Evaluación intermedia de la Estrategia Vasca de Inclusión 2021–2024. (2025).
52. Evaluación intermedia de la Estrategia Vasca de Empleo. (s. f.; evaluación intermedia).
53. Evaluación de impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en el empleo en Euskadi. (s. f.).
54. Recopilatorio y resumen de las recomendaciones y sugerencias del Ararteko en materia de prestaciones de renta de garantía de ingresos, prestación complementaria de vivienda e ingreso mínimo vital durante el año 2023. (2023).

Literatura académica y especializada sobre rentas mínimas e inclusión

55. **DE LA RICA, S., & GORJÓN, L. (2018).** El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi. Papeles de Economía Española, 156, 87–104.
56. **DE LA RICA, S., & GORJÓN, L. (2020).** On the effectiveness of minimum income schemes: Evidence from the Basque Country. Journal of Social Policy, 49(2), 223–241.
57. **DE LA RICA, S., GORJÓN, L., ROMERO, G., & VEGA-BAYO, A. (2020).** Pobreza y desigualdad en Euskadi: el papel de la RGI. Informe ISEAK 2020/1. Bilbao: Fundación ISEAK.
58. **NOGUERA, J. A., GIMÉNEZ DE LA PRADA, À., & ÁLVAREZ, E. (2024).** La garantía de ingresos como derecho de ciudadanía: El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación con las rentas mínimas autonómicas. Barcelona: Future Policy Lab / Oxfam Intermón.
59. **GRANAGLIA, E., & FILANDRI, M. (2019).** Does the unemployment trap still exist? The case of the Italian minimum income scheme. Social Policy & Administration, 53(3), 345–360.
60. **JONGEN, E. (2019).** Safety net of last resort: on the evolution, determinants and adequacy of social assistance in the Netherlands. La Haya: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
61. **VAN PARIJS, P. (1992).** The debate over the definition of basic income. Basic Income Studies, 2(1), 3–10.
62. **FUNDACIÓN FOESSA. (2022).** La dinámica de la exclusión social. Madrid: Fundación FOESSA.
63. **FUNDACIÓN FOESSA. (2024).** La reforma de los sistemas de garantía de ingresos en España: evaluación y propuestas. Madrid: Fundación FOESSA.

- 64. EAPN EUSKADI. (2022).** Cuentas que no salen: Radiografía de la pobreza y la exclusión en Euskadi. Bilbao: Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN).
- 65. CÁRITAS BIZKAIA. (2022).** Dificultades de permanencia en el sistema de renta de garantía de ingresos (RGI) y su impacto en personas atendidas en Cáritas Bizkaia. Bilbao: Cáritas.
- 66. ISEAK. (2023).** Palancas para la inclusión: Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a evidencia científica. Bilbao: Fundación ISEAK.
- 67. SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS. (2018).** Crecimiento económico y políticas para la inclusión social en Euskadi. Donostia: SIIS.
- 68. OECD. (2023).** Boosting social inclusion in Spain: Improving the national minimum income scheme. París: OECD Publishing.
- 69. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2023).** Recomendación (UE) 2023/ C 80/01, de 30 de enero de 2023, relativa a una renta mínima adecuada que garantice la inclusión activa. Bruselas: Consejo de la UE.
- 70. BRADY, D. (2023).** Poverty, not the poor. Science Advances, 9(34), eadh1422.

Evidencia cualitativa primaria de la evaluación

- 71. BESALDI (ÓRGANO DE EVALUACIÓN DEL GOBIERNO VASCO). (2024).** Transcripciones de entrevistas exploratorias a actores clave del SVGII. [Documento interno].
- 72. BESALDI. (2024).** Relatoría del taller participativo con agentes institucionales y sociales del ecosistema SVGII (junio 2024). [Documento interno].

Peer review y control de calidad de la evaluación

- 73. BESALDI. (2024).** Transcripción de la sesión de peer review de la evaluación del diseño del SVGII. [Documento interno].
- 74. BESALDI. (2024).** Informe de retroalimentación de la peer review externa de la evaluación del SVGII. [Documento interno].
- 75. JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. (1994).** The Program Evaluation Standards: How to assess evaluations of educational programs (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- 76. STUFFLEBEAM, D. L. (1999).** Program Evaluations Metaevaluation Checklist (Based on the Program Evaluation Standards). Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, Western Michigan University.
- 77. FANTOVA, F. (2023).** Recomendaciones para un uso inclusivo y no estigmatizante del lenguaje en informes de política social.



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco