

Evaluación exploratoria sobre indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida en la política pública vasca de inclusión



Evaluación exploratoria sobre indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida en la política pública vasca de 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



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:** KPMG Asesores, S.L.U.

Índice

1. Presentación del documento ejecutivo	5
2. El encargo y su contexto estratégico	6
3. Alcance, enfoque y marco de análisis	8
3.1. Principios rectores	8
3.2. Dimensiones de análisis	10
4. Ficha técnica y metodológica	11
5. Principales hallazgos	14
5.1. Calidad técnica	14
5.1.1. Estado actual del sistema de evidencias de la política vasca de inclusión	14
5.1.2. Principales hallazgos estructurales	16
5.2. Calidad percibida	19
5.2.1. Consensos respecto a los hallazgos estructurales identificados	19
5.2.2. Divergencias en la interpretación de los límites del sistema	20
5.2.3. Elementos emergentes identificados	21
6. Cuadro de Mando de Indicadores	23
6.1. Ejes de interpretación del sistema de evidencias	23
6.2. Priorización de indicadores	25
7. Conclusiones	27
8. Recomendaciones estratégicas desde un enfoque de metaevaluación	30
8.1. Recomendaciones Nivel 1	30
8.2. Recomendaciones Nivel 2	35
9. Referencias bibliográficas y documentales	38



1. Presentación del documento ejecutivo

El presente documento ejecutivo sintetiza los **principales contenidos, hallazgos y orientaciones del informe de evaluación exploratoria** sobre el sistema de indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida de la política pública vasca de inclusión, elaborado para **Besaldi**. Su finalidad es **ofrecer una visión estructurada, clara y accesible** del trabajo realizado, facilitando una comprensión integrada del estado actual del sistema de evidencias y de su capacidad para sustentar procesos evaluativos en el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (“SVGII”).

El objetivo principal de este documento es poner a disposición de los responsables institucionales y agentes clave una **lectura sintética y estratégica del informe completo**, destacando el **enfoque adoptado**, los **principales hallazgos identificados** y las **implicaciones más relevantes para el desarrollo de la función evaluadora de Besaldi**. En este sentido, el documento no persigue ofrecer conclusiones definitivas sobre los resultados o impactos de la política de inclusión, sino ordenar la **evidencia disponible, explicitar sus límites y señalar oportunidades de mejora**.

El alcance del documento es coherente con el carácter exploratorio del encargo. Se centra en el análisis del sistema de indicadores y evidencias existente, tanto desde la perspectiva de la calidad técnica – marcos normativos, coherencia operativa, sistemas de información y calidad metodológica de los indicadores – como de la calidad percibida, incorporando la experiencia de agentes institucionales, profesionales, entidades sociales y personas destinatarias. El documento resume, por tanto, un ejercicio metaevaluativo que no evalúa impactos ni resultados finales, sino

que examina la evaluabilidad del sistema, identificando qué aspectos pueden analizarse con la información actualmente disponible y cuáles requieren desarrollos futuros en términos de datos, metodologías o gobernanza.

En cuanto a su estructura, el documento ejecutivo se organiza en varios apartados que reflejan la lógica del trabajo desarrollado:

- 1 En primer lugar, se expone el **encargo y su contexto estratégico**, situando la evaluación exploratoria en el proceso de institucionalización de **Besaldi** y en el marco de la política vasca de inclusión.
- 2 A continuación, se describen el **alcance, el enfoque y el marco de análisis**, incluyendo los principios rectores, las dimensiones analíticas y la metodología empleada.
- 3 El núcleo del documento lo constituyen los **principales hallazgos**, estructurados en torno a la calidad técnica y la calidad percibida, incorporando consensos, divergencias y elementos emergentes identificados durante el análisis.
- 4 En el siguiente apartado se presenta el **cuadro de mando de indicadores**, sintetizando su **lógica de construcción**, los **ejes analíticos utilizados** y el **proceso de priorización** de indicadores estratégicos.
- 5 El documento se cierra con un **apartado de conclusiones y un conjunto de recomendaciones** estratégicas, formuladas desde un enfoque de metaevaluación y orientadas a reforzar progresivamente la capacidad evaluadora de **Besaldi** a corto y medio plazo.

2. El encargo y su contexto estratégico

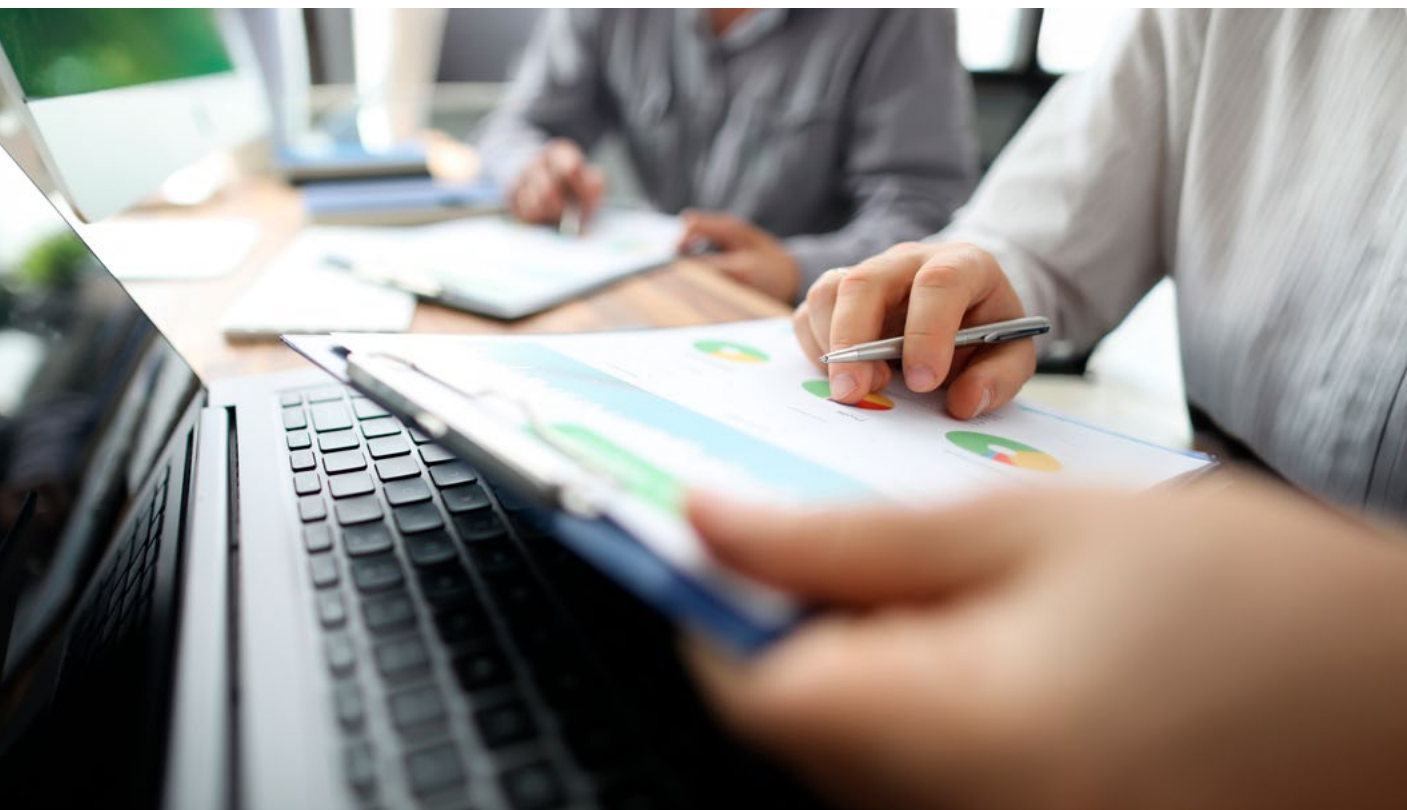
La creación y puesta en marcha de **Besaldi como órgano independiente** responde a un **mandato legal y estratégico** orientado a avanzar hacia una **evaluación global, rigurosa y sistemática de políticas públicas complejas**, multidimensionales y de fuerte impacto social. Este mandato exige superar aproximaciones parciales y adoptar una **visión sistémica** que integre diseño, implementación y efectos a medio y largo plazo, con el fin de sustentar los futuros informes globales del Órgano, entre ellos el relativo al **Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (“SVGII”)**.

En este marco, **Besaldi** ha impulsado una serie de **trabajos exploratorios** concebidos como paso previo a evaluaciones de mayor alcance. Su finalidad no es ofrecer conclusiones definitivas ni sustituir la función evaluadora del Órgano, sino **generar conocimiento estratégico, ordenar la evidencia** existente, **identificar límites y oportunidades** del sistema actual. El presente encargo se enmarca en esta lógica como una pieza centrada en el **análisis de los indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida** de la política vasca de inclusión, con el propósito de valorar hasta qué punto el sistema actual de información permite sostener evaluaciones rigurosas y útiles.

La **política vasca de inclusión** se articula en torno a la **Ley 14/2022 del SVGII** y se configura como un sistema estructurado de protección e inclusión desde una perspectiva de derechos. Su arquitectura combina dos ejes complementarios: por un lado, las **prestaciones económicas** – entre ellas la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), su complementariedad con el Ingreso Mínimo

Vital (IMV) y las Ayudas de Emergencia Social (AES) – orientadas a garantizar un nivel mínimo de recursos; y, por otro, los **servicios y medidas de inclusión social y laboral**, basados en el diagnóstico, el acompañamiento y los itinerarios personalizados, que incorporan una dimensión activa y trascienden una lógica puramente asistencial. El despliegue de este modelo se apoya en el **Plan Vasco de Inclusión** y en una **arquitectura de gobernanza multinivel e intersectorial**, en la que intervienen Lanbide, los servicios sociales, otros sistemas sectoriales, distintos niveles de la administración y el tercer sector.





Desde el punto de vista conceptual, el informe parte de una **comprensión de la inclusión como un fenómeno multidimensional, dinámico y relacional**, estrechamente vinculado a la pobreza y la exclusión social como procesos interrelacionados. La **pobreza no se limita a la insuficiencia de ingresos**, sino que se expresa a través de carencias en ámbitos como el empleo, la vivienda, la educación, el acceso a servicios, las redes comunitarias o el ejercicio efectivo de derechos. Por ello, la inclusión no puede abordarse desde una lógica binaria ni reducirse a la mera superación de la pobreza monetaria, sino que debe entenderse como un **proceso que depende de la interacción entre distintas dimensiones** de la vida social, de la **conurrencia de múltiples sistemas de política pública** y de **factores estructurales y personales** que pueden generar situaciones de vulnerabilidad acumulativa.

Esta complejidad explica tanto la **necesidad como la dificultad de evaluar la política de**

inclusión. Al tratarse de una intervención pública multidimensional y multisectorial, en la que confluyen numerosos actores, instrumentos y niveles de gobernanza, la evaluación no puede limitarse a la rendición de cuentas, sino que debe servir también para el **aprendizaje institucional**, la **mejora de la intervención pública** y la **toma de decisiones informadas**. Al mismo tiempo, el sistema presenta retos en términos de **evaluabilidad**, derivados de la **fragmentación de la información**, la **dificultad de articular lecturas transversales**, la **complejidad de atribuir resultados** y el carácter todavía incipiente de la institucionalización de la función evaluadora. En este contexto, el informe completo – del que deriva este documento ejecutivo – se concibe como una **evaluación exploratoria**, destinada a identificar fortalezas, limitaciones y vacíos del sistema de evidencias y a sentar las bases para un futuro sistema de seguimiento y evaluación más robusto e integrado.

3. Alcance, enfoque y marco de análisis

Este trabajo tiene por **objeto analizar el sistema de indicadores y evidencias disponibles** sobre la política vasca de inclusión, prestando especial atención a su capacidad para sustentar procesos evaluativos rigurosos y útiles para **Besaldi**. Su aportación específica no reside en la medición de resultados ni en la evaluación de impactos de la política, sino en el **examen crítico del sistema actual de información**: qué evidencia existe, qué dimensiones de la política permite observar con mayor o menor solidez, qué limitaciones técnicas, metodológicas y analíticas presenta y qué aspectos requieren desarrollos adicionales. Desde esta perspectiva, el informe busca **clarificar el punto de partida sobre el que habrán de construirse las futuras evaluaciones globales y el cuadro de mando de indicadores**.

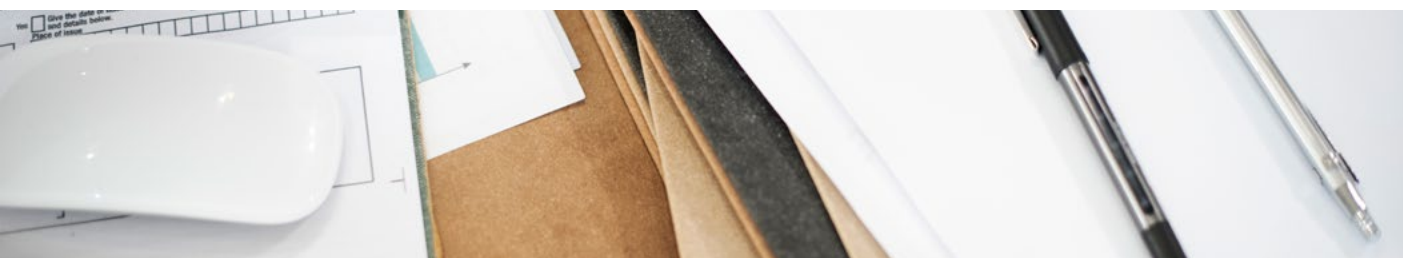
El alcance del trabajo es, por tanto, **exploratorio y de carácter metaevaluativo**. Se orienta a comprender la estructura, calidad, coherencia y capacidad explicativa del sistema de evidencias existente; identificar vacíos, tensiones e inconsistencias entre fuentes; y delimitar con mayor precisión qué preguntas evaluativas pueden responderse hoy con suficiente solidez técnica y cuáles exigen mejoras en los sistemas de información, en la disponibilidad de datos o en los mecanismos de seguimiento. Asimismo, el estudio incorpora una **lectura complementaria basada en la percepción de agentes institucionales**, personal técnico, entidades sociales y personas destinatarias, con el fin de contrastar la evidencia formal con la experiencia práctica del sistema.



3.1 Principios rectores

El análisis se guía por un **conjunto de principios** que garantizan su consistencia, utilidad y alineamiento con los estándares de calidad de **Besaldi**. Estos principios han orientado todas las

decisiones metodológicas, desde la selección de fuentes y la formulación de preguntas evaluativas hasta los mecanismos de triangulación y la interpretación de los hallazgos:



1° Principio: utilidad

La evaluación se diseña con el objetivo de **ofrecer elementos de valor para la planificación estratégica** y para el **desarrollo del cuadro de mando de indicadores**. La utilidad se manifiesta en la **priorización de aquellos aspectos del sistema de evidencias disponibles** que tienen un impacto directo en la capacidad evaluadora global, así como en la identificación de oportunidades de mejora que pueden abordarse tanto a corto como a medio plazo. Cada hallazgo se interpreta no solo en términos descriptivos, sino en relación con su relevancia para la toma de decisiones y la construcción de capacidad institucional.



2° Principio: rigor

Este criterio se traduce en la aplicación de **procedimientos sistemáticos de revisión documental, análisis estructurado de fuentes y valoraciones técnicas** sobre la solidez, coherencia y comparabilidad de los datos. El rigor metodológico también se manifiesta en la adopción de mecanismos claros de depuración e interpretación de datos, así como en la utilización de **criterios homogéneos para evaluar la calidad técnica** de los indicadores.



3° Principio: transparencia

Dado que la evaluación se desarrolla en un entorno caracterizado por la heterogeneidad de fuentes y la coexistencia de múltiples sistemas informativos, la transparencia se convierte en un elemento imprescindible para **garantizar la trazabilidad y legitimidad del proceso**. Todas las decisiones metodológicas adoptadas, las **limitaciones observadas y los criterios de análisis** aplicados se explicitan tanto en el informe como en el cuadro de mando, de modo que las interpretaciones se realicen de manera informada.



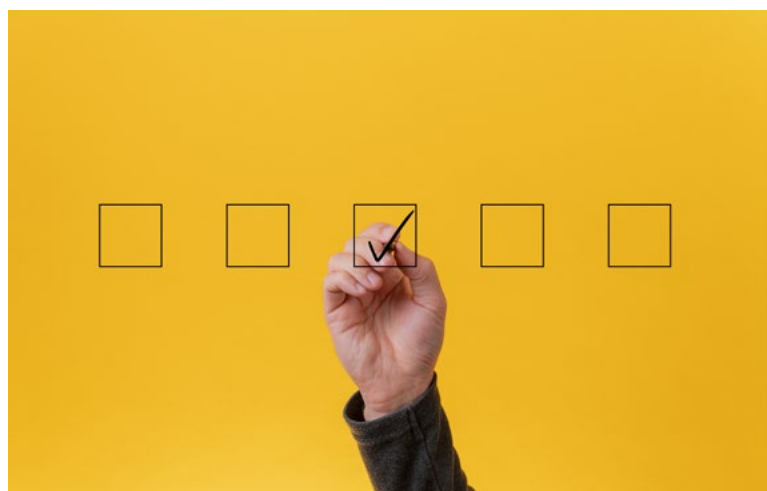
4° Principio: interseccionalidad

Orienta la **lectura del sistema hacia la comprensión de desigualdades múltiples** que pueden no ser visibles en indicadores agregados. Este principio se traduce en la **búsqueda activa de desagregaciones**, en la **identificación de brechas analíticas** y en el **reconocimiento explícito de las limitaciones actuales** del sistema para abordar la diversidad de trayectorias en función de las características y condiciones socioeconómicas y personales.



5º Principio: participación

La participación es un elemento que se ha incorporado en el desarrollo de la evaluación exploratoria para interpretar – de manera más adecuada y ajustada a la realidad – el funcionamiento del sistema desde las experiencias reales de quienes lo implementan y lo utilizan.



3.2 Dimensiones de análisis

El análisis se estructura en torno a **dos dimensiones complementarias: la calidad técnica y la calidad percibida**. Su combinación resulta clave para comprender tanto el estado del sistema de evidencias como el funcionamiento real del sistema de inclusión, integrando la información procedente de fuentes formales – estadísticas y administrativas – con la experiencia de agentes y personas usuarias. Esta dualidad no implica una separación rígida, sino un **enfoque integrado que permite una lectura más completa**.

La **calidad técnica** hace referencia a la **dimensión formal de la política**, incluyendo la **solidez normativa**, la **coherencia operativa**, la **coordinación entre sistemas**, la **calidad metodológica de los indicadores**, la **disponibilidad** y **comparabilidad de los datos**, así como los **marcos de seguimiento** existentes. Su análisis permite valorar en qué medida el sistema de información facilita observar procesos, medir resultados y analizar trayectorias de inclusión, así como el grado de madurez de los mecanismos de gobernanza y de los sistemas de información.

Por su parte, la **calidad percibida** recoge la **experiencia de los agentes y de las personas destinatarias**, incorporando aspectos difícilmente captables mediante indicadores, como la accesibilidad, la claridad de la información, las barreras administrativas, la coordinación entre servicios, la adecuación del acompañamiento o la utilidad percibida de las intervenciones. Esta dimensión permite identificar **desajustes entre el diseño del sistema y su funcionamiento** efectivo.

La lectura conjunta de ambas dimensiones permite detectar **incoherencias entre lo formal y lo práctico**, identificar fortalezas no visibles en los registros administrativos y orientar la interpretación de los vacíos del sistema de evidencias. En este sentido, su integración constituye una **herramienta metodológica clave** para analizar la política de inclusión como un sistema complejo, atendiendo tanto a su estructura como a su funcionamiento real y a las condiciones en las que genera resultados.

4. Ficha técnica y metodológica

Título	Evaluación exploratoria del sistema de indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida de la política vasca de inclusión
Entidad mandataria	Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión – Besaldi.
Entidad evaluadora	KPMG Asesores, S.L.U.
Referencia del contrato	A-12-DETE-2025 (Lote 1).
Periodo de ejecución	Octubre de 2025 – Marzo de 2026.
Alcance del encargo	Servicio de asistencia técnica para una evaluación exploratoria orientada a identificar, recopilar, sistematizar y analizar indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida de la política pública vasca de inclusión. El trabajo no incluye una evaluación de impacto ni una valoración concluyente de resultados, sino una aproximación exploratoria destinada a generar una base analítica y metodológica útil para el seguimiento, la evaluación y la futura elaboración del primer informe global de Besaldi sobre el SVGII.
Pregunta de evaluación	<i>¿Qué sabemos y qué falta por saber, en términos de evidencia disponible y no disponible, acerca de la calidad técnica y percibida de la política pública vasca de inclusión, y sobre qué aspectos o indicadores puede construirse un cuadro de mando útil para su seguimiento y evaluación?</i>
Metodología	- Evaluación exploratoria de enfoque mixto, diseñada como un proceso secuencial y progresivo orientado a comprender el sistema de evidencias de la política vasca de inclusión. La metodología combina análisis documental, estadístico y cualitativo, integrando evidencia cuantitativa, administrativa y experiencial. El proceso metodológico se ha estructurado en cuatro bloques principales: Revisión documental y análisis contextual. Análisis exhaustivo de documentación normativa, estratégica, técnica y analítica para caracterizar el SVGII, su arquitectura institucional y su modelo de gobernanza. Inventario, análisis, clasificación y priorización de indicadores. Identificación y sistematización de indicadores procedentes de fuentes estadísticas y administrativas, analizando su definición, coherencia conceptual, periodicidad, desagregación, comparabilidad y capacidad explicativa. Este proceso ha permitido construir una base de datos homogénea del sistema de evidencias, así como clasificar los indicadores según distintas variables analíticas y priorizarlos conforme a criterios de relevancia, calidad del dato, cobertura, viabilidad y capacidad interpretativa, como base para la construcción del cuadro de mando. Trabajo cualitativo con agentes clave. Desarrollo de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y cuestionarios dirigidos a agentes institucionales, personal técnico, entidades sociales y personas destinatarias, con el objetivo de captar la experiencia real del sistema. Análisis integrado, discusión crítica y construcción del cuadro de mando. Contraste sistemático entre evidencia cuantitativa y cualitativa mediante un enfoque dual: (i) calidad técnica; (ii) calidad percibida.

Título	Evaluación exploratoria del sistema de indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida de la política vasca de inclusión
Metodología	Este proceso ha permitido identificar convergencias, divergencias, patrones y vacíos del sistema de evidencias, así como sustentar la discusión crítica necesaria para la selección y organización de indicadores y la construcción de un cuadro de mando útil para el seguimiento y la evaluación de la política de inclusión. El enfoque se ha complementado con procesos de contraste con agentes clave y triangulación de información, orientados a validar hallazgos, enriquecer la interpretación y delimitar las capacidades y limitaciones del sistema de evidencias y orientar el desarrollo progresivo de un sistema de seguimiento basado en indicadores.
Fuentes principales	- La evaluación se ha basado en la integración de múltiples fuentes de información, combinando datos estadísticos, registros administrativos, documentación analítica y evidencia cualitativa: Fuentes estadísticas autonómicas . - EUSTAT (incluyendo EPDS, ECV y otras operaciones estadísticas). - Órganos estadísticos sectoriales del Gobierno Vasco . Registros administrativos. - Lanbide (prestaciones, empleo e inclusión). - Sistemas de información de servicios sociales y otros ámbitos sectoriales. Observatorios y fuentes analíticas. - Observatorios del Gobierno Vasco (pobreza, desigualdad, condiciones de vida). - Informes institucionales y estudios especializados. Fuentes estatales y europeas. - INE. - Eurostat. Otras fuentes complementarias. - Informes de organismos y entidades (FOESSA, Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (IVEI), etc.). Fuentes cualitativas primarias. - Entrevistas semiestructuradas. - Grupos focales. - Cuestionarios a personas destinatarias y agentes.
Perspectivas de análisis	Calidad técnica: coherencia normativa, capacidad de gestión, calidad metodológica de los indicadores, disponibilidad y comparabilidad de datos y articulación del sistema. Calidad percibida: accesibilidad, claridad de la información, barreras administrativas, coordinación entre servicios, adecuación del acompañamiento, utilidad percibida y experiencia de las personas destinatarias
Uso de inteligencia artificial	Uso de herramientas de apoyo basadas en inteligencia artificial para la sistematización, análisis y explotación del corpus documental, incluyendo identificación de patrones, clasificación temática de la información y apoyo a la estructuración analítica de contenidos. Estas herramientas han contribuido a mejorar la eficiencia del análisis, facilitar la organización de grandes volúmenes de información y reforzar la coherencia interna del sistema de evidencias, manteniendo en todo momento la supervisión experta del equipo evaluador.

Título	Evaluación exploratoria del sistema de indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida de la política vasca de inclusión
Entregables	• E1. Documento de planificación del proyecto. • E2. Matriz de agentes relevantes y protocolo de involucramiento. • E3. Informe inicial de alineación con los estándares éticos y técnicos de Besaldi. • E4. Base de datos estructurada con información recopilada. • E5. Informe preliminar de hallazgos y ajuste metodológico. • E6. Catálogo de métricas validadas y matriz de seguimiento. • E7. Matriz de análisis con conclusiones parciales. • E8. Documento de discusión crítica para retroalimentación. • E9. Cuadro de mando. • E10. Informe final de evaluación exploratoria (versión técnica y resumen ejecutivo). • E11. Anexos con datos, metodología detallada y referencias bibliográficas. • E12. Informe de meta-evaluación con recomendaciones para futuros proyectos. • E13. Acta de cierre y entrega de productos contractuales.



5. Principales hallazgos

5.1 Calidad técnica

5.1.1 Estado actual del sistema de evidencias de la política vasca de inclusión

El sistema de evidencias asociado a la política pública de inclusión en Euskadi presenta un **volumen amplio y diverso de información**, construido a partir de múltiples fuentes estadísticas, administrativas y analíticas. Se han identificado 227 métricas vinculadas directa o indirectamente al seguimiento de las dimensiones de la inclusión, lo que sitúa al sistema en una posición sólida desde el punto de vista de la disponibilidad de datos.

Una parte significativa de los indicadores corresponde a **desagregaciones de un mismo indicador** base por variables sociodemográficas, territoriales o temporales, con distintos niveles de detalle incluso dentro de una misma fuente. A ello se suma la **coexistencia de indicadores conceptualmente similares** producidos por distintos organismos, resultado de la

superposición de sistemas estadísticos y administrativos autonómicos, estatales y europeos, con marcos conceptuales y finalidades analíticas diferentes.

El resultado es un **universo informativo complejo, heterogéneo y fragmentado**, que ofrece una base descriptiva sólida, pero plantea limitaciones para su interpretación evaluativa desde una perspectiva sistémica.

Organización conceptual y naturaleza de los indicadores

Desde el punto de vista conceptual, el sistema de evidencias se apoya en una **comprensión multidimensional de la inclusión**, coherente con los marcos normativos y estratégicos vigentes en Euskadi. Los indicadores se distribuyen principalmente en ámbitos como pobreza y protección social, empleo, educación, salud, vivienda, relaciones sociales y autonomía personal.



Sin embargo, esta organización responde fundamentalmente a una lógica analítica de lectura de la política, y no siempre coincide con la forma en que los indicadores han sido definidos o recopilados. El análisis evidencia la coexistencia de indicadores de distinta naturaleza evaluativa:

- indicadores de contexto y condiciones estructurales,
- indicadores de recursos o inputs,
- indicadores de actividad y procesos,
- indicadores de resultados intermedios,
- e indicadores de resultados finales o impacto.

En el conjunto del sistema predominan los **indicadores de contexto y de resultados intermedios**, que describen situaciones socioeconómicas en un momento determinado (**indicadores de stock**). Por el contrario, los indicadores de impacto atribuible, que permitirían captar los efectos sostenidos de las intervenciones públicas a medio y largo plazo, son comparativamente escasos.

Esta combinación de lógicas evaluativas introduce la **necesidad de interpretar los indicadores de forma complementaria y con cautela**, ya que **no responden a un marco conceptual único** ni a una cadena lógica común, lo que limita su potencial explicativo a nivel integrado.

Distribución del sistema de evidencias por dimensiones de la política pública

La distribución cuantitativa de los indicadores refleja esta aproximación multidimensional, pero también pone de relieve **desequilibrios en el peso relativo** de las distintas



dimensiones. La recopilación de indicadores ha seguido la lógica sectorial bajo la cual se estructuran las **tablas estadísticas y registros administrativos – pobreza, empleo, salud, educación, vivienda, relaciones sociales y autonomía personal** –. El mayor volumen de indicadores se concentra en los **ámbitos de pobreza (58 indicadores) y empleo (49 indicadores)**, que en conjunto representan cerca de la mitad del sistema de evidencias construido.

Esta concentración responde, en primer lugar, al **carácter estructurante de la dimensión económica y de ingresos en los procesos de inclusión y exclusión**, en la medida en que condiciona de forma directa el acceso a otros recursos y oportunidades. En segundo lugar, refleja **la centralidad del empleo como principal mecanismo de integración socioeconómica**. Ambas dimensiones disponen, además, de sistemas de información desarrollados y concentrados, lo que facilita su mayor presencia en el conjunto de indicadores.

En un **nivel intermedio** se sitúan dimensiones como **salud (33 indicadores)**, **acceso a la educación (28 indicadores)** y **relaciones sociales (24 indicadores)**, todas ellas con un peso relativo medio-bajo. Pese a una menor cobertura, estas dimensiones son relevantes a la hora de comprender trayectorias vitales y procesos de inclusión a medio y largo plazo y resultan indispensables para ofrecer una lectura integral de la inclusión.

Por último, dimensiones como **vivienda (19 indicadores)** y **autonomía personal (16 indicadores)** presentan una cobertura más reducida dentro del sistema de evidencias. Esta menor densidad de indicadores no necesariamente refleja una menor relevancia sustantiva, sino más bien limitaciones en la disponibilidad, sistematización o estandarización de la información.



Fuentes de información y arquitectura del sistema

El sistema se apoya de manera predominante en fuentes autonómicas, con un papel central del sistema estadístico vasco. **EUSTAT actúa como fuente estructurante**, aportando indicadores de contexto, capacidad de desagregación y series temporales estables. La **Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)** constituye una referencia clave para el análisis periódico de pobreza, privación y condiciones de vida.

Junto a ello, los **sistemas de información de Lanbide** aportan datos esenciales sobre empleo y prestaciones económicas, y los **órganos estadísticos** de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco complementan la información estadística con lecturas analíticas transversales. Las fuentes estatales y europeas cumplen principalmente una función de contextualización y comparabilidad.

Pese a esta riqueza informativa, la arquitectura del sistema responde mayoritariamente a lógicas sectoriales, lo que genera **lecturas fragmentadas y dificulta su integración** desde una perspectiva sistémica del SVGII.

5.1.2 Principales hallazgos estructurales

El análisis técnico identifica seis hallazgos estructurales principales:

1 Solidez descriptiva con predominio de enfoques de contexto

En términos generales, el sistema actual de evidencias permite **caracterizar con solidez el contexto socioeconómico** de la población en Euskadi y algunas dimensiones clave de la

inclusión, gracias al **volumen y calidad técnica de la información disponible**. El sistema se apoya en fuentes estadísticas consolidadas y series temporales estables, ofrece una base empírica robusta para el análisis de la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, la evaluación exploratoria evidencia un **predominio de indicadores de carácter estático**, orientados a **describir situaciones en un momento determinado**. Esta orientación limita la capacidad para analizar **procesos dinámicos, transiciones y trayectorias de inclusión** a medio-largo plazo. Como resultado, se hace complejo realizar **lecturas integradas y longitudinales** sobre la eficacia y eficiencia de la política pública de inclusión, especialmente en relación con cambios sostenidos en el tiempo.

2 Carenza de indicadores de resultados e impacto atribuible

El análisis evidencia la **ausencia de indicadores específicamente orientados a medir resultados e impactos** atribuibles a la política pública de inclusión. El sistema de evidencias disponible permite caracterizar con detalle el contexto socioeconómico y los volúmenes de actividad y gestión administrativa. No obstante, la información no se presenta de forma sistemática de modo que permita **vincular las intervenciones con los cambios observados en las trayectorias**

de inclusión de las personas. Esta carencia limita el avance hacia una evaluación basada en resultados tangibles y dificulta la **atribución de efectos a la acción pública**. Asimismo, limita la **capacidad para valorar la efectividad real** de las políticas, comparar alternativas de intervención y extraer aprendizajes útiles para la mejora continua del sistema.

3 Fragmentación de fuentes y dificultad para una lectura sistémica integrada

El análisis pone de relieve la **fragmentación del sistema de información**, derivada de la **coexistencia de múltiples fuentes, sistemas de producción de datos y modelos de seguimiento**. Esta pluralidad, inherente al carácter complejo y multisectorial de la política de inclusión, introduce limitaciones desde el punto de vista evaluativo. La diversidad de marcos conceptuales, metodologías y finalidades analíticas dificulta la **comparabilidad entre indicadores y la comprensión de la articulación y/o transición entre sectores**. Asimismo, plantea **retos de interoperabilidad entre sistemas** con definiciones, estructuras y niveles de agregación distintos. Como resultado, el sistema dispone de una **base informativa amplia** pero poco integrada, lo que limita la construcción de interpretaciones sistémicas y la conexión entre los **datos de contexto y el desempeño efectivo** de los instrumentos del SVGII.



4 Limitaciones para el análisis interseccional avanzado

Aunque muchas fuentes **permiten desagregaciones básicas** – principalmente por sexo, edad o territorio –, no existe una **capacidad sistemática para cruzar múltiples ejes de desigualdad** de forma integrada. Esta situación dificulta captar la **acumulación de desventajas** que caracteriza a numerosas trayectorias de pobreza y exclusión social. Como consecuencia, se reduce la capacidad para identificar perfiles de vulnerabilidad múltiple y para analizar cómo interactúan distintos factores de desigualdad. Estas limitaciones **no responden a una falta de enfoque conceptual**, sino a **restricciones técnicas y metodológicas** de los sistemas de información actuales, que condicionan la profundidad analítica y refuerzan lecturas parciales del fenómeno.

5 Organización sectorial del sistema de indicadores

Una parte relevante del sistema de indicadores se estructura según **lógicas sectoriales o administrativas** que responden a la forma en que se producen y gestionan los datos, más que a la **complejidad de las necesidades sociales que aborda la política de inclusión**. Aunque esta organización resulta funcional desde un punto de vista operativo y estadístico, dificulta una **lectura integrada de los fenómenos de exclusión y pobreza**. Como consecuencia, el sistema tiende a ofrecer **análisis agregados por sectores** o por los **diferentes ámbitos de la política pública**, con menor capacidad para **generar lecturas transversales y granulares**. Esta aproximación refuerza una visión fragmentada de procesos que son intrínsecamente interrelacionados y dificulta captar la acumulación y retroalimentación de las distintas carencias en las trayectorias de las personas.



6 Ausencia de una tipología analítica común de indicadores

El sistema actual de evidencias no distingue de forma sistemática entre distintos **tipos de indicadores según la naturaleza de lo que miden**, más allá de su adscripción sectorial. Esto dificulta ordenar la información en función de su papel dentro del ciclo de la política de inclusión y de los procesos evaluativos asociados. En particular, no se observa una **clasificación analítica clara** que diferencie entre indicadores de **contexto, actividad, procesos, resultados o impacto**. Esta ausencia limita la interpretación conjunta del sistema y su **uso estratégico para el seguimiento y la evaluación**. Asimismo, dificulta la construcción de **cadenas lógicas que permitan vincular de manera consistente la intervención pública** con los **cambios observados** en las situaciones o procesos de inclusión.

5.2 Calidad percibida

5.2.1 Consensos respecto a los hallazgos estructurales identificados

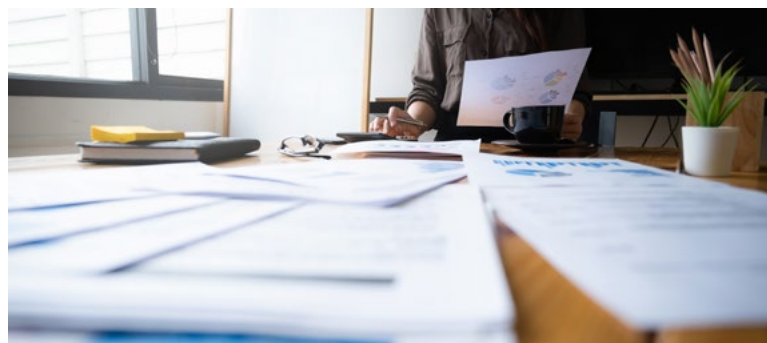
El análisis cualitativo muestra un alto grado de convergencia entre los agentes del ecosistema de inclusión respecto al diagnóstico general:

Evaluaciones parciales y ausencia de una mirada sistémica. Existe un consenso amplio en que, pese a **disponer de herramientas y sistemas de seguimiento y evaluación**, las evaluaciones realizadas tienden a ser parciales y focalizadas en programas o instrumentos concretos, generalmente dentro de un único ámbito sectorial. Estas aproximaciones no incorporan, por lo general, una mirada sistémica que permita valorar el **impacto global y acumulado de la política de inclusión** sobre las trayectorias de las personas. La fragmentación no solo se produce entre sectores, sino también dentro de cada entidad responsable. En este contexto, predominan **lógicas de evaluación orientadas a resultados inmediatos y a exigencias operativas o de rendición de cuentas**. Todo ello limita el desarrollo de análisis integrados del recorrido de inclusión y la comprensión del funcionamiento del sistema en su conjunto.

Inclusión como política transversal y límites de la evaluación sectorial. Se entiende la inclusión como una **política intrínsecamente transversal**, cuya evaluación requiere superar enfoques fragmentados o estrictamente sectoriales. Se identifica una visión compartida sobre que los procesos de inclusión dependen de la coherencia y la interacción entre múltiples ámbitos de intervención, lo que desplaza el foco desde la **medición de componentes aislados hacia una comprensión sistémica**. Sin embargo, este enfoque se ve limitado por la coexistencia de sistemas de información

heterogéneos, la fragmentación de las fuentes y la diversidad metodológica. Estas limitaciones dificultan la construcción de **indicadores integrados a nivel de política y restringen las lecturas sistémicas**. En este contexto, la cogobernanza y el trabajo en red emergen como principios deseables, aunque condicionados por límites competenciales y técnicos para articular acciones coordinadas y sostenidas entre sectores y niveles de gobierno.

Fragmentación de las fuentes y límites para el seguimiento intersectorial. Se señala la elevada **fragmentación de las fuentes de información en un contexto de multisectorialidad**. Los distintos sistemas recogen datos con criterios, finalidades y metodologías heterogéneas, lo que dificulta su **interoperabilidad y limita la comparabilidad entre sectores**. Esta situación restringe la construcción de indicadores agregados que permitan reconstruir de forma coherente los **recorridos de inclusión de las personas a través de distintos servicios y ámbitos**. Aunque el uso de sistemas propios es necesario para la gestión operativa, emerge la necesidad de avanzar hacia **espacios compartidos de datos y evidencias**. Esta demanda es especialmente relevante desde los **servicios sociales de base, como puerta de entrada al sistema y nodos clave de detección, valoración y derivación** de necesidades de inclusión.





Predominio de información de contexto frente a la inclusión como proceso dinámico. Existe un **consenso en que el sistema de información disponible describe adecuadamente el contexto socioeconómico** y las condiciones generales de la política de inclusión por ámbitos sectoriales. Sin embargo, resulta insuficiente para **evaluar la inclusión como un proceso dinámico y longitudinal**. Asimismo, se señala que el sistema presenta dificultades y vacíos para **evaluar impactos y para atribuir cambios de manera directa** a la intervención pública, especialmente en el medio y largo plazo. Esta limitación se asocia al **predominio de indicadores de stock** frente a aquellos orientados a procesos y resultados sostenidos. Desde la práctica, **no se interpreta como un déficit exclusivamente técnico**, sino como el resultado de **condicionantes estructurales** vinculados a la interoperabilidad de los sistemas, las restricciones normativas sobre el gobierno del dato y la dificultad de mantener el seguimiento de las personas a lo largo del tiempo y entre sectores.

Limitaciones compartidas para el análisis interseccional. En relación con el enfoque de interseccionalidad, hay un consenso en que el sistema carece de **herramientas suficientes para analizar de forma sistemática la combinación y acumulación de distintos ejes de desigualdad**. Aunque muchas fuentes permiten desagregaciones, no es posible

cruzar de manera homogénea variables clave como género, edad, origen, discapacidad, tipo de hogar o territorio **entre sistemas y sectores**. El consenso **no apunta a una falta de sensibilidad conceptual**, sino a dificultades operativas y metodológicas para traducir ese enfoque en información estructurada y evaluable.

5.2.2 Divergencias en la interpretación de los límites del sistema

Junto al consenso, emergen divergencias en la interpretación de los límites del sistema. Mientras el análisis técnico subraya la necesidad de ampliar el marco evaluativo hacia procesos, trayectorias e impactos, muchos agentes sitúan estas carencias en un contexto de **restricciones operativas**, vinculadas a la **carga de gestión, los recursos disponibles y las prioridades del día a día**.

Desde esta perspectiva, el menor peso relativo dentro del sistema de evidencias de determinados indicadores **no se percibe como una falta deliberada**, sino como el resultado de un **equilibrio complejo entre funciones de gestión, control administrativo y acompañamiento a las personas usuarias**. Esta visión introduce un enfoque más **pragmático sobre la aplicabilidad inmediata** de las recomendaciones técnicas y refuerza la conveniencia de **plantear avances evaluativos de forma progresiva y realista**.

Asimismo, se identifica una brecha entre la **arquitectura formal de la gobernanza y su funcionamiento** efectivo: aunque existen marcos normativos y espacios institucionales consolidados de coordinación, su traducción a la **operativa diaria y a dinámicas de evaluación conjunta** sigue siendo limitada, lo que restringe el aprendizaje compartido y el seguimiento integrado del sistema.

5.2.3 Elementos emergentes identificados

El análisis cualitativo identifica varios elementos emergentes relevantes:

1 El fenómeno del non take-up como reto evaluativo estratégico

El análisis destaca el **non take-up como uno de los retos evaluativos emergentes** más relevantes del sistema de inclusión, entendido como la no utilización de prestaciones, servicios o programas por parte de personas potencialmente elegibles. Aunque su reducción se reconoce explícitamente como un objetivo estratégico en el Plan Vasco de Inclusión, actualmente **no se observa una medición sistemática ni integrada** de este fenómeno a nivel del conjunto del sistema. Hasta ahora, su análisis se ha limitado a estudios puntuales o a ámbitos específicos, principalmente vinculados a determinadas prestaciones económicas, sin una aproximación transversal y multisectorial. Incorporar el non take-up como objeto de evaluación permitiría identificar **brechas de acceso, áreas de infrautilización y barreras administrativas, informativas o relacionales**. No obstante, su integración efectiva exige desarrollos metodológicos específicos, especialmente en la definición de la población potencialmente elegible y en la articulación de esta información con otras dimensiones del seguimiento de la inclusión.

2 Ampliación de la noción de calidad percibida: del usuario al ecosistema

El análisis cualitativo pone de relieve una ampliación progresiva de la noción de calidad percibida, que **trasciende la experiencia directa de las personas usuarias para incorporar la perspectiva del conjunto de actores** del ecosistema de inclusión. Desde



este enfoque, la calidad del sistema se vincula no solo al acceso y al trato recibido, sino también al funcionamiento de las relaciones interinstitucionales, la claridad de los marcos de actuación y la coordinación entre agentes. Asimismo, adquieren relevancia aspectos como la sostenibilidad organizativa de las intervenciones. Esta visión más amplia subraya la necesidad de **desarrollar indicadores de proceso y de funcionamiento del sistema**. Dichos indicadores permitirían comprender mejor el papel, los resultados y las limitaciones de cada agente, complementando la medición de la experiencia de las personas usuarias.



3 Conexión entre políticas pasivas y activas de inclusión

Se identifica como aspecto emergente el **potencial de reforzar la conexión entre las políticas pasivas y activas de inclusión**. En particular, resulta clave disponer de información que permita conocer en qué medida las personas beneficiarias de prestaciones económicas participan en programas de inclusión activa, ya sean de empleo, educación, formación o intervención social. Este tipo de indicadores es esencial para evaluar la capacidad del sistema de generar trayectorias efectivas de inclusión, integrando **protección social y activación**. En el contexto del SVGII, esta información permitiría valorar la coherencia interna del sistema y su funcionamiento articulado, así como la efectividad combinada de los distintos instrumentos que conforman la política de inclusión.

4 Papel del tercer sector y retos de su integración evaluativa

Emerge la visión de **avanzar hacia una integración más estructurada del tercer sector de acción social** como actor clave del ecosistema de inclusión. Estas entidades desempeñan un papel fundamental en la atención a colectivos y situaciones a las que la administración no siempre llega, aunque su actuación suele estar condicionada por convocatorias orientadas a resultados de corto y medio plazo. Este modelo genera una **elevada carga administrativa y limita su plena integración en estrategias multisectoriales y procesos de cogobernanza**. Pese a la existencia de mecanismos formales de coordinación, su incorporación efectiva a los sistemas de seguimiento y evaluación sigue siendo un reto pendiente. En este contexto, se identifica la oportunidad de **reforzar espacios de colaboración más estables** que permitan incorporar de forma sistemática la contribución del tercer sector a los resultados globales de la política de inclusión.

6. Cuadro de Mando de Indicadores

El cuadro de mando de indicadores se concibe como una **herramienta estratégica central** para el ejercicio del mandato evaluador de Besaldi, en coherencia con su proyecto institucional y con las obligaciones establecidas en el marco normativo vigente. Su diseño parte de una premisa fundamental: la evaluación de las políticas de inclusión no puede reducirse a un ejercicio meramente descriptivo o de seguimiento cuantitativo, ni agotarse en la disponibilidad inmediata de indicadores, sino que debe entenderse como un **proceso progresivo de construcción de capacidad evaluativa**.

Desde esta perspectiva, el cuadro de mando no se plantea únicamente como un repositorio de datos o un panel de indicadores, sino como un **dispositivo estructurante** que permite ordenar, articular e interpretar el sistema de evidencias disponible. Su función es conectar distintos planos de la evaluación: por un lado, la información actualmente existente; por otro, las necesidades evaluativas que se derivan de los hallazgos, vacíos y limitaciones identificadas en el análisis; y, finalmente, la orientación estratégica del sistema de evaluación a medio plazo.

6.1 Ejes de interpretación del sistema de evidencias

La lógica de construcción del cuadro de mando parte de una **perspectiva centrada en las personas y sus procesos de inclusión**, desplazando el foco desde una lógica estrictamente sectorial hacia la experiencia, las trayectorias y las oportunidades de participación efectiva de la ciudadanía en la sociedad.

Con el objetivo de facilitar una lectura integrada e interpretable del conjunto de indicadores, se han definido **seis variables analíticas principales**, que actúan como ejes estructurantes del cuadro de mando. Estas variables permiten organizar la información de forma coherente, mejorar la comprensión de la evidencia disponible y orientar la identificación de vacíos y oportunidades de mejora en el sistema de evidencias.

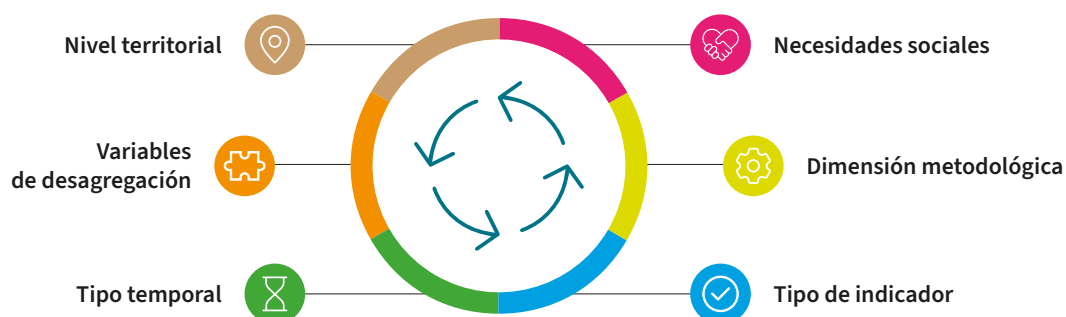


Ilustración 1. Variables analíticas del cuadro de mando.



La variable de **necesidades sociales** organiza los indicadores a partir de las principales **dimensiones vitales que condicionan los procesos de inclusión o exclusión** de las personas. Este enfoque responde a una lectura centrada en las condiciones, derechos, recursos y oportunidades que permiten desarrollar un proyecto vital autónomo, vinculando cada indicador a ámbitos como la educación y la formación, la vivienda, el empleo, la salud, la autonomía personal, las relaciones sociales y la suficiencia económica. Esta clasificación facilita una lectura integrada de fenómenos que, en la práctica, se encuentran interrelacionados, y permite identificar qué ámbitos de la inclusión están mejor cubiertos por la evidencia disponible y cuáles presentan mayores carencias de información.

La **dimensión metodológica** introduce una distinción clave entre indicadores de calidad técnica y de calidad percibida. Esta variable permite analizar el funcionamiento del sistema tanto desde una perspectiva objetiva – normativa, operativa y de gestión – como desde la experiencia de las personas usuarias y de los agentes del ecosistema de inclusión. La

incorporación de esta **doble mirada enriquece la interpretación del sistema.**

El **tipo de indicador** clasifica las métricas según su **papel dentro de la lógica de intervención de la política de inclusión**, distinguiendo entre indicadores de **contexto, recursos, proceso, resultado e impacto**. Esta clasificación sitúa a cada indicador dentro de una cadena lógica de medición, permitiendo observar las **condiciones estructurales de partida**, los **recursos movilizados**, el **funcionamiento de los procesos** de intervención y los **cambios observados** en la población. De este modo, el conjunto de indicadores se transforma en un marco analítico que facilita comprender cómo operan las políticas públicas orientadas a la inclusión y qué papel desempeña cada dimensión del sistema en la generación de resultados.

La variable de **tipo temporal** introduce una **lectura dinámica de los fenómenos sociales**, distinguiendo entre indicadores de **stock, flujo y trayectoria**. Esta diferenciación resulta relevante en el ámbito de la inclusión, dado que los **procesos de pobreza y exclusión no son situaciones estáticas**, sino trayectorias que evolucionan a lo largo del tiempo. La combinación de estas tres perspectivas temporales permite complementar la fotografía de la magnitud de los fenómenos con una comprensión de sus dinámicas y de la evolución de las trayectorias de inclusión, aun reconociendo las limitaciones actuales para establecer relaciones causales estrictas.

Las **variables de desagregación** permiten **analizar los indicadores atendiendo a los perfiles sociodemográficos, socioeconómicos y contextuales** de la población, incorporando una perspectiva interseccional en la lectura del sistema de evidencias. Esta variable resulta clave para identificar desigualdades entre grupos de población y comprender cómo la acumulación de distintas dimensiones

personales, sociales y familiares incide en los procesos de inclusión y exclusión.

Finalmente, el **nivel territorial** clasifica los indicadores en función de la **escala geográfica** en la que se produce la información, permitiendo analizar las dinámicas de inclusión

tanto a nivel agregado como en escalas territoriales más próximas a los contextos locales. Esta variable facilita la identificación de **desigualdades territoriales y la realización de lecturas comparadas** entre distintos niveles administrativos.

6.2 Priorización de indicadores

A partir de un universo inicial de **227 indicadores identificados**, el proceso de priorización ha tenido como objetivo seleccionar un subconjunto manejable y estratégico que permita comprender las dinámicas clave de los procesos de inclusión y exclusión, orientar el seguimiento y la evaluación de la política vasca de inclusión y facilitar la toma de decisiones en el marco del SVGII.

En esta fase exploratoria, la priorización **no persigue establecer relaciones causales directas**, sino construir un cuadro de mando operativo que permita inferir **dinámicas, identificar tendencias y ofrecer una lectura coherente del funcionamiento del sistema**. Para ello, se ha aplicado una lógica multicriterio que combina aspectos como la relevancia para la inclusión, la cobertura poblacional, la capacidad de desagregación interseccional, la calidad y fiabilidad del dato, la viabilidad y sostenibilidad del seguimiento, el equilibrio entre necesidades sociales, la frecuencia de actualización y la consistencia de las fuentes.

Como resultado de este proceso, se ha identificado un **núcleo de 50 indicadores estratégicos (nivel 1)** que conforman el corazón del cuadro de mando. Este conjunto permite cubrir todas las necesidades sociales, integrar distintos tipos de indicadores y perspectivas temporales, facilitar análisis por variables sociodemográficas y territoriales y favorecer la interpretación conjunta de indicadores procedentes de fuentes compatibles.

No obstante, incluso tras la aplicación de los criterios de priorización, el sistema resultante refleja las **limitaciones estructurales del sistema de producción de datos**, con una mayor disponibilidad de **indicadores de contexto y resultado frente a los de proceso e impacto**. Esta distribución no responde a decisiones metodológicas del proyecto, sino a las características del sistema estadístico y administrativo existente, que condicionan la disponibilidad y el tipo de evidencia accesible en la actualidad. El cuadro de mando incorpora explícitamente esta realidad, convirtiéndola en un elemento central para la reflexión evaluativa y para la orientación de futuros desarrollos del sistema de evidencias.

Con el fin de facilitar la lectura del sistema de evidencias y contextualizar la selección realizada, a continuación se presenta una **visión general de la distribución de los indicadores** según las distintas variables analíticas y sus ejes:





Ilustración 2. Distribución de indicadores priorizados.

7. Conclusiones

→ **Evaluación exploratoria como punto de partida institucional.** Este informe se sitúa en una fase fundacional de **Besaldi** como órgano independiente de evaluación del SVGII. La prioridad no es evaluar impactos finales, sino explorar y ordenar la evidencia disponible y clarificar qué dimensiones del sistema son evaluables en la actualidad. El enfoque exploratorio permite reforzar capacidades internas de análisis y seguimiento. Además, facilita integrar la evaluación como elemento estructural del sistema de gobernanza desde sus primeras fases.

→ **Necesidad de una lectura evaluativa integrada del sistema.** La política de inclusión presenta una naturaleza multidimensional y longitudinal que exige enfoques evaluativos dinámicos. La mera disponibilidad de indicadores no garantiza capacidad evaluadora. Su utilidad depende de su organización en marcos interpretativos que permitan lecturas conjuntas. Sin esta ordenación, la información disponible permanece fragmentada y de difícil explotación evaluativa.

→ **Tipología y dimensión temporal como herramientas analíticas clave.** La clasificación de los indicadores por tipología (contexto, recursos, proceso, resultado e impacto) y por dimensión temporal (stock, flujo y trayectoria) permite estructurar la evidencia existente. Esta ordenación facilita identificar qué tipo de preguntas pueden responderse con la información actual. No obstante, las limitaciones del sistema impiden

establecer cadenas causales estrictas. Aun así, se habilitan inferencias fundamentadas sobre dinámicas y procesos.

→ **Priorización de indicadores como condición de sostenibilidad.** La selección de un núcleo reducido de 54 indicadores estratégicos es clave para asegurar la viabilidad operativa del sistema de evaluación. Este enfoque permite iniciar el seguimiento con datos de calidad y comparables. Además, evita la sobrecarga asociada a sistemas excesivamente amplios. La priorización se concibe como un proceso evolutivo y no como un cierre definitivo.



→ **El cuadro de mando como instrumento estratégico.**

El cuadro de mando no se concibe como un simple panel de indicadores, sino como un dispositivo estructurante del sistema de evidencias. Su función es ordenar, interpretar y dar sentido a la información disponible. Permite distinguir entre lo que es evaluable hoy y lo que requiere desarrollos futuros. En este sentido, actúa como herramienta de aprendizaje institucional.

→ **Coherencia sistémica como reto central del SVGII.**

La evaluación exploratoria muestra que el SVGII opera como un sistema complejo con múltiples actores, instrumentos y lógicas. El valor público generado depende de la coherencia entre diseño institucional, implementación y medición. Actualmente, esta coherencia es parcial. Avanzar en su alineación es clave para fortalecer la capacidad evaluadora del sistema.

→ **Gobernanza del dato y coordinación interinstitucional.**

El sistema de evidencias se construye a partir de múltiples fuentes y productores de datos. Esta fragmentación dificulta lecturas integradas y comparables. Resulta necesario avanzar hacia una gobernanza del dato más coordinada, con estándares comunes y mayor interoperabilidad. La arquitectura del dato se configura así como un elemento estratégico de la política pública.

→ **Predominio de indicadores de contexto y stock.**

El sistema de evidencias disponible se apoya principalmente en indicadores de contexto y de stock. Estos permiten describir la magnitud de los fenómenos sociales, pero no captan adecuadamente los cambios atribuibles a la intervención pública. La disponibilidad de indicadores de resultados e impacto es limitada. Este desequilibrio condiciona la capacidad evaluadora del sistema en su estado actual.

→ **Interseccionalidad: avances y límites del sistema.**

Una parte relevante de los indicadores permite desagregaciones sociodemográficas que facilitan el análisis de desigualdades. Sin embargo, estas posibilidades no son homogéneas entre fuentes ni métricas. En muchos casos, el cruce de múltiples ejes de vulnerabilidad no es técnicamente viable. La interseccionalidad sigue siendo un ámbito de mejora del sistema de evidencias.

→ **Non take-up como indicador estratégico emergente.**

El no acceso de personas elegibles emerge como un reto clave para la equidad y la eficacia del sistema. Este fenómeno visibiliza barreras administrativas, informativas y relacionales. Su incorporación progresiva en el sistema de evaluación permitiría





dimensionar el problema y orientar mejoras en accesibilidad. Además, ofrece una métrica indirecta de la capacidad real del sistema.

➔ **Conectar protección económica y activación para leer trayectorias.** La relación entre prestaciones económicas y políticas de activación es central en el modelo del SVGII. Sin embargo, esta articulación no se mide actualmente de forma integrada. Los indicadores existentes permiten analizar ambos ámbitos por separado, pero no sus interacciones. Disponer de información

conectada permitiría analizar trayectorias y puntos de transición en los procesos de inclusión.

➔ **El cuadro de mando como herramienta evolutiva y de aprendizaje.** El cuadro de mando debe entenderse como un instrumento vivo, orientado al aprendizaje institucional. Su utilidad depende de la existencia de rutinas de uso, análisis y contraste con agentes del sistema. No se limita a describir la realidad, sino a interpretarla y mejorarla. Concebido así, refuerza la capacidad de **Besaldi** para gobernar y evaluar la política de inclusión.

8. Recomendaciones estratégicas desde un enfoque de metaevaluación

Las recomendaciones estratégicas que se presentan se formulan desde un **enfoque de metaevaluación**, entendido como un proceso de **análisis crítico de los hallazgos, limitaciones y aprendizajes** obtenidos durante la evaluación exploratoria. Su objetivo es identificar áreas de mejora y líneas de trabajo que refuercen la capacidad evaluativa

de **Besaldi**. Se estructuran en dos niveles según su horizonte temporal: un **Nivel 1**, centrado en actuaciones activables a corto plazo con la estructura institucional existente, y un **Nivel 2**, orientado a desarrollos de medio plazo que requieren mayor coordinación interinstitucional y avances técnicos en los sistemas de información.

8.1 Recomendaciones Nivel 1

Recomendación 1.1	Presentar los resultados de la evaluación exploratoria y el cuadro de mando preliminar en la Comisión Interinstitucional para la Inclusión
Hallazgo	El cuadro de mando y los resultados de la evaluación exploratoria no han sido aún incorporados a los espacios formales de gobernanza donde se coordinan las políticas de inclusión entre administraciones.
Interpretación	Si el cuadro de mando no se introduce en la Comisión Interinstitucional, su uso queda limitado a un plano técnico y no se integra en los procesos de toma de decisiones ni en la coordinación interadministrativa prevista en la Ley 14/2022. Esto reduce su capacidad para orientar prioridades y generar alineamiento entre niveles institucionales.
Acción propuesta	- Organizar sesiones de trabajo – una al menos – para la presentación de los principales resultados del trabajo y del cuadro de mando construido. Para esta sesión se propone: - Preparar una documentación sintética orientada a decisión que incluya: - Estructura del sistema de indicadores (ejes, variables y dimensiones). - Principales limitaciones detectadas en el sistema de evidencias. - Implicaciones para la política de inclusión (qué permite ver y qué no). - Recoger de forma estructurada las aportaciones de las distintas administraciones (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos) en relación con: - Adecuación del cuadro de mando a sus necesidades de seguimiento. - Prioridades políticas que deberían reflejarse en el sistema de indicadores. - Establecer, como resultado de la sesión, un acuerdo básico sobre el uso del cuadro de mando como herramienta común de referencia.

Criterio	Nivel	Resultado
Pertinencia institucional	Alto	Encaje alto con los roles de Besaldi como órgano encargado de la evaluación independiente del SVGII y con las funciones de la Comisión Interinstitucional como órgano de coordinación entre administraciones en el marco del SVGII.
Viabilidad de recursos	Medio	- Requiere preparación técnica de materiales. - Se apoya en estructuras existentes.
Horizonte temporal	Corto plazo	Puede realizarse de forma inmediata tras la finalización de todos los trabajos en los ámbitos de empleo e inclusión.
Impacto en la gestión	Medio	Permite alinear el sistema de indicadores con prioridades institucionales, aunque no modifica los procesos operativos.
Impacto en ciudadanía	Bajo	Impacto indirecto a través de una mejor coordinación institucional



Recomendación 1.2	Abrir un proceso de trabajo técnico con el Consejo Vasco para la Inclusión para incorporar conocimiento aplicado al sistema de indicadores
Hallazgo	El cuadro de mando no ha sido trabajado con agentes sociales, tercer sector, profesionales ni personas usuarias que participan en el Consejo Vasco para la Inclusión.
Interpretación	El sistema de indicadores puede no estar recogiendo dimensiones relevantes de los procesos de inclusión que sí son identificables desde la práctica profesional o la experiencia directa. Esto limita su capacidad para reflejar fenómenos complejos como la exclusión relacional, barreras de acceso o efectos no previstos de las intervenciones.
Acción propuesta	- Convocar una o varias sesiones específicas dentro del Consejo Vasco para la Inclusión con un formato de trabajo técnico (no solo informativo). - Estructurar las sesiones en torno a tres bloques concretos: - Explicación del cuadro de mando (qué mide y cómo se interpreta). - Identificación de vacíos: qué dimensiones relevantes no están reflejadas. - Propuestas: qué información o indicadores serían útiles desde la práctica. - Sistematizar las aportaciones recogidas, diferenciando entre: - Necesidades de información no cubiertas. - Posibles indicadores o fuentes sugeridas. - Limitaciones detectadas en la interpretación de los datos actuales. - Incorporar estas conclusiones como insumo para la evolución del cuadro de mando.

Criterio	Nivel	Resultado
Pertinencia institucional	Alto	Encaje con Besaldi y con el Consejo como órgano consultivo y de participación del sistema de inclusión.
Viabilidad de recursos	Medio	- Implica trabajo de preparación de materiales. - Se requiere participación y compromiso de los distintos agentes del Consejo de Inclusión. - Se apoya en estructuras existentes.
Horizonte temporal	Corto plazo	Puede organizarse tras la fase inicial de presentación institucional.
Impacto en la gestión	Medio	Permite ajustar el enfoque del sistema de indicadores.
Impacto en ciudadanía	Medio	Incorpora indirectamente la experiencia de usuarios y agentes sociales.



Recomendación 1.3	Presentar el cuadro de mando a los organismos productores de datos y revisar la disponibilidad de indicadores
Hallazgo	El resultado del sistema de indicadores construido no ha sido revisado de forma conjunta con los organismos responsables de la producción de datos (Lanbide, EUSTAT, departamentos sectoriales).
Interpretación	Esto puede generar desajustes entre el indicador utilizado y su metodología real de producción, así como dejar sin explorar información potencialmente disponible en sistemas de gestión interna o indicadores intermedios no publicados.
Acción propuesta	- Organizar sesiones técnicas estructuradas por organismo: - Lanbide (prestaciones, activación, gestión). - EUSTAT (operaciones estadísticas). - Órganos estadísticos sectoriales. - En cada sesión: - Validar definición y límites de cada indicador. - Identificar condicionantes de producción (periodicidad, desagregación). - Explorar la posible existencia de indicadores adicionales (sin asumir su disponibilidad). - En su caso, actualizar el cuadro de mando.

Criterio	Nivel	Resultado
Pertinencia institucional	Alto	Actuación dentro del marco competencial de Besaldi en coordinación con productores de datos.
Viabilidad de recursos	Alto	Requiere trabajo técnico organizado y planificado con cada agente.
Horizonte temporal	Corto-medio plazo	Ejecutable en ciclos de reuniones técnicas en menos de 1 año.
Impacto en la gestión	Alto	Mejora precisión, interpretación y cobertura del sistema de indicadores.
Impacto en ciudadanía	Bajo	Impacto indirecto vía mejora del sistema de evaluación.

Recomendación 1.4	Establecer un sistema común de reporte y gobernanza del dato para el ecosistema de inclusión
Hallazgo	El sistema de evidencias se compone de múltiples fuentes producidas por distintos organismos, con metodologías, calendarios y formatos de publicación diferentes. Actualmente no existe un circuito estable de intercambio de información entre Besaldi y los organismos productores que garantice la continuidad del sistema de reporte.
Interpretación	Esta dispersión dificulta la integración de la información y obliga a realizar procesos de armonización ad hoc con los diferentes agentes en cada ejercicio evaluativo. Además, la ausencia de un sistema estructurado de actualización limita la capacidad de mantener el cuadro de mando como una herramienta operativa de seguimiento continuo.
Acción propuesta	- Establecer un modelo relacional consensuado y un marco común de reporte de datos coordinado por Besaldi que incluya: - Diseño de un mapa relacional de agentes productores de datos, indicando roles, responsabilidades y flujos de información. - Establecimiento de los estándares mínimos de reporte: información de metadatos y metodología técnica de los indicadores que se recogen, qué agente los reporta, frecuencia, formato y validación de datos. - Calendario anual de remisión de información. - Plantilla estándar de reporte de indicadores. - Identificación de responsables técnicos en cada organismo (Lanbide, Eustat y órganos estadísticos de los departamentos sectoriales del gobierno vasco). - Definición de un modelo relacional de datos para que todos los agentes tengan un entendimiento común del cuadro de mando y de los sistemas de reporte que se implementarán. - Definir un calendario operativo de seguimiento y revisión del cuadro de mando (por ejemplo, revisiones semestrales coordinadas por Besaldi) en el que se establezca un procedimiento de actualización del panel de indicadores que permita: - Incorporar nuevos indicadores cuando estén disponibles y sean pertinentes para la evaluación de la política de inclusión. - Sustituir o ajustar indicadores existentes en función de su calidad, disponibilidad o relevancia.

Criterio	Nivel	Resultado
Pertinencia institucional	Alto	Refuerzo de la función de Besaldi como órgano responsable de la evaluación de la política de inclusión y consolidación de su papel como coordinador del sistema de evidencias.
Viabilidad de recursos	Medio	La implementación requiere acuerdos institucionales y trabajo técnico de armonización, pero no implica inversiones tecnológicas significativas ni cambios normativos.
Horizonte temporal	Corto-medio plazo	Puede iniciarse en el corto plazo (menos de 1 año) mediante acuerdos administrativos y definición clara del modelo, aunque su consolidación operativa requerirá un periodo de adaptación institucional.
Impacto en la gestión	Alto	Estructura el sistema de reporte, mejora la trazabilidad, reduce la dependencia de procesos ad hoc y permite mantener actualizado el cuadro de mando de forma sistemática.
Impacto en ciudadanía	Bajo	El impacto se produce de forma indirecta y a largo plazo, facilitando evaluaciones más ágiles y mejor fundamentadas que orienten la mejora de las políticas públicas.



8.2 Recomendaciones Nivel 2

Recomendación 2.1	Avanzar en la institucionalización del sistema evaluativo y el posicionamiento de Besaldi en el ecosistema de inclusión
Hallazgo	- El cuadro de mando constituye el primer ejercicio de sistematización del sistema de evidencias de la política de inclusión en Euskadi. Al mismo tiempo, el sistema evaluativo se encuentra en una fase inicial de desarrollo, sin mecanismos consolidados de uso, seguimiento ni planificación a medio plazo. - Actualmente, Besaldi opera dentro del marco del SVGII, pero no dispone todavía de un ecosistema propio de gobernanza evaluativa que estructure de forma estable su relación con el resto de los agentes ni el uso sistemático de los instrumentos generados.
Interpretación	- El valor del cuadro de mando no depende únicamente de su diseño, sino de su integración en los procesos de seguimiento y toma de decisiones estratégica – en consonancia con el Plan Vasco de Inclusión. Sin mecanismos estables de uso, corre el riesgo de convertirse en un ejercicio puntual sin continuidad operativa. - La consolidación de un sistema evaluativo requiere superar una lógica de desarrollo ad hoc – sin enfoques de corresponsabilidad – y avanzar hacia un modelo planificado, con prioridades claras, espacios de gobernanza propios y un posicionamiento definido de Besaldi como agente evaluador.
Acción propuesta	- Desarrollar una estrategia progresiva de institucionalización del sistema evaluativo que combine uso operativo y planificación estructurada. En concreto: - Establecer revisiones periódicas desde el ámbito institucional (Comisión Interinstitucional y Consejo Vasco para la Inclusión) del Cuadro de Mando (ej. anuales), integrándolo como herramienta de referencia en los procesos de seguimiento de la política de inclusión. - Definir los espacios y mecanismos en los que el Cuadro de Mando debe ser utilizado (seguimiento institucional, contraste técnico, análisis de evolución). - Elaborar una hoja de ruta plurianual de desarrollo del sistema evaluativo que incluya: - Prioridades en mejora de indicadores (resultados, impacto desagregaciones, trayectoria). - Desarrollo metodológico. - Necesidades de coordinación interinstitucional. - Fases de evolución del sistema de evidencias. - Avanzar en la configuración de un modelo propio de gobernanza evaluativa liderado por Besaldi que: - Estructure la relación con agentes productores de datos. - Defina dinámicas estables de trabajo y validación. - Refuerce su papel como órgano de referencia en evaluación dentro del ecosistema de inclusión.

Criterio	Nivel	Resultado
Pertinencia institucional	Alto	Encaje directo con el mandato de Besaldi en evaluación y con la necesidad de estructurar su rol dentro del ecosistema de inclusión, más allá de los mecanismos existentes en el SVGII.
Viabilidad de recursos	Alto	Requiere capacidad técnica y continuidad en el trabajo, coordinación con agentes del ecosistema de inclusión y compromisos de participación y colaboración.
Horizonte temporal	Medio-largo plazo	Implica un proceso progresivo de consolidación institucional tanto en el uso efectivo del cuadro de mando como en el desarrollo del sistema evaluativo.
Impacto en la gestión	Alto	Permite pasar de ejercicios puntuales a un sistema estable de seguimiento y evaluación, mejorando la toma de decisiones y la coherencia del sistema de evidencias.
Impacto en ciudadanía	Medio	Impacto indirecto y progresivo en la medida que mejora la calidad de las decisiones públicas y la coherencia del sistema de inclusión.



Recomendación 2.2		Impulsar pilotos de compartición de datos entre sistemas clave para mejorar la medición dinámica de la pobreza
Hallazgo	- Uno de los pilares del SVGII es la línea de prestaciones económicas, siendo Lanbide como organismo central en su gestión. En paralelo, el sistema de evaluación se sustenta de forma significativa en el sistema estadístico vasco, con EUSTAT como fuente principal de datos, aportando indicadores de contexto, capacidades de desagregación y series temporales que permiten el seguimiento de la pobreza. - Junto a ello, el órgano estadístico del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico aporta información específica a través de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), configurando una fuente relevante para la medición de condiciones de vida y su relación con las situaciones de pobreza y desigualdad. - A pesar de la solidez de estas fuentes, los datos administrativos (Lanbide, Haciendas Forales) y estadísticos (Eustat, EPDS) no se explotan de forma integrada, lo que limita su potencial conjunto para el análisis de la pobreza.	
Interpretación	El sistema dispone de activos de información complementarios, pero operan en paralelo. Esto limita la capacidad de analizar procesos dinámicos (trayectorias, impacto de prestaciones, intensidad de la pobreza). Aunque no es viable una integración estructural en el corto plazo, se podrían explorar líneas de trabajo y condiciones para desarrollar pilotos acotados sobre combinaciones de datos con alto valor analítico.	

Recomendación 2.2**Impulsar pilotos de compartición de datos entre sistemas clave para mejorar la medición dinámica de la pobreza****Acción propuesta**

- Diseñar e implementar pilotos específicos de compartición de datos entre agentes clave, priorizando casos de uso concretos y acotados. En particular:
- Pilotar el cruce de información entre Lanbide y Haciendas Forales, con apoyo de Eustat, para analizar:
 - Composición de rentas (laborales, prestaciones, otras fuentes).
 - Impacto de transferencias (RGI, IMV) en la reducción de la pobreza.
 - Dinámicas de entrada y salida del sistema.
- Definir para cada piloto:
 - Objetivo analítico concreto.
 - Variables necesarias y nivel de desagregación.
 - Frecuencia de actualización.
 - Mecanismo de anonimización y tratamiento de datos.
- Documentar resultados para trasladarlos al cuadro de mando y evaluar su escalabilidad antes de plantear desarrollos estructurales.

Criterio	Nivel	Resultado
Pertinencia institucional	Alto	• Se apoya en roles existentes: Lanbide (gestión de prestaciones), Eustat (tratamiento estadístico), Haciendas Forales (información de renta) y Besaldi (evaluación).
Viabilidad de recursos	Medio-alto	• Requiere acuerdos y trabajo técnico, pero acotado a pilotos sin necesidad de grandes desarrollos estructurales.
Horizonte temporal	Medio-largo plazo	• Necesita preparación técnica y acuerdos interinstitucionales (1–3 años), aunque los primeros pilotos pueden definirse antes.
Impacto en la gestión	Alto	• Permite mejorar el sistema de medición y evaluación de la situación y evolución de pobreza a través del cruce de datos.
Impacto en ciudadanía	Medio	• Impacto indirecto a través de una mejor orientación de las políticas de inclusión y prestaciones.

9. Referencias bibliográficas y documentales

Normativa y marcos regulatorios

1. Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.
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 y para la Inclusión
3. DECRETO 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos.
4. 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.
5. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.
6. DECRETO 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
7. DECRETO 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
8. DECRETO 5/2024, de 23 de enero, por el que se regula la Comisión Interinstitucional para la Inclusión.
9. DECRETO 307/2024, de 22 de octubre, del Consejo Vasco para la Inclusión.

Documentos institucionales estratégicos en el ámbito de la política de inclusión

10. V Plan Vasco de Inclusión 2022-2026.
11. Plan Operativo de Inclusión 2023-2024.
12. Informe de Seguimiento 2023.
13. Evaluación de los proyectos experimentales del I Plan Operativo.
14. II Plan Operativo Inclusión.
15. Informe Seguimiento PO Inclusión 2023-2024.
16. Plan Operativo de Inclusión 2023-2024.
17. I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (evaluación).
18. II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2023-2026
19. Valoración 2025 y plan 2026 de Besaldi (Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión).

20. Proyecto estratégico del Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión (Besaldi) 2029.

21. Plan de Besaldi (órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión) para 2025.

Fuentes e informes estadísticos

22. Eustat. Cuenta de la Protección Social.

23. Eustat. Estadísticas de renta, pobreza y desigualdad.

24. Eustat. Indicadores sociales y demográficos de Euskadi.

25. Lanbide – Servicio Vasco de Empleo. Estadísticas sobre Renta de Garantía de Ingresos (RGI) e Ingreso Mínimo Vital (IMV).

26. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Estadística del Ingreso Mínimo Vital.

27. Observatorio de la Exclusión Social de Euskadi (OEE). Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

28. Observatorio de la Exclusión Social de Euskadi (OEE). Estadística de Ayudas de Emergencia Social.

29. Observatorio de la Exclusión Social de Euskadi (OEE). Estadística de Servicios Sociales y Acción Social.

30. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco. Informes y estadísticas de inclusión social.

31. Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco. Estadística de personas beneficiarias de prestaciones de garantía de ingresos.

32. Indicadores de juventud 2025 Panorama de la juventud de Euskadi

33. Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

34. European Commission. Social Scoreboard / indicadores sociales europeos.

35. OECD. Informes sobre desigualdad y políticas sociales.

Estudios e informes sectoriales

36. El Estado de la Pobreza 2025. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030. EAPN.

37. Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi. Resultados de la encuesta sobre integración y necesidades sociales 2024. Fundación FOESSA y Cáritas Española.

38. VII Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2024. Servicio

de Información e Investigación Social (SIIS). Fundación Eguía-Careaga.

39. La Evaluación de Impacto en Función del género en el ámbito de la exclusión social y pobreza. (2022). Emakunde.

40. Informe de control económico-normativo en relación con el anteproyecto de ley del sistema vasco de garantía de ingresos para la inclusión. (2022). Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco.

41. Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España. Principales Indicadores (2019 - 2024). Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España. Principales Indicadores. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

