

Artículos / Articles

Itinerarios mixtos de inclusión: un nuevo modelo de gestión y gobernanza de la inclusión en el marco de la nueva RGI de Euskadi

Mixed inclusion pathways: a new inclusion management and governance model within the framework of the new Basque Country income guarantee scheme

Noemi Bergantiños 

Departamento de Sociología y Trabajo Social, Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco, Bilbao, España.
noemi.bergantinos@ehu.eus

Arkaitz Fullaondo* 

Departamento de Sociología y Trabajo Social, Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco, Bilbao, España.
arkaitz.fullaondo@ehu.eus

Recibido / Received: 04/06/2025

Acceptado / Accepted: 17/10/2025



RESUMEN

En 2022 el Parlamento Vasco aprobó la nueva Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Su aprobación supone la culminación de un proceso de reforma del sistema de Renta de Garantía de Ingresos que se inició en 2018. Esta ley promueve una reforma considerable del anterior sistema de garantía de rentas mínimas e introduce de manera importante la inclusión como eje de la intervención. Para ello, despliega diferentes herramientas que tratan de personalizar y abordar la inclusión desde la participación de diferentes sistemas de protección social (empleo, servicios sociales, educación). Entre estas herramientas encontramos los Itinerarios Mixtos de Inclusión que suponen un cambio en la gobernanza y la intervención en los procesos de inclusión. Este artículo analiza los principales cambios introducidos en la nueva ley y la percepción profesional sobre este nuevo modelo de garantía de ingresos e inclusión, a partir de entrevistas en profundidad y datos de encuesta. Los resultados apuntan a la potencialidad de este nuevo modelo, así como a dificultades relacionadas con el modelo de gobernanza resultante, el desconocimiento entre sistemas o la articulación de recursos, entre otros.

Palabras clave: rentas mínimas, inclusión social, gobernanza, intersectorialidad, atención integral.

ABSTRACT

In 2022, the Basque Parliament approved Law 14/2022, of December 22, on the Basque Income Guarantee and Inclusion System. This approval culminated a reform process of the income guarantee system that began in 2018. The law substantially revises the previous minimum income guarantee model and places social inclusion at the center of intervention. To advance this shift, it introduces tools designed to personalize inclusion processes through the participation of multiple

*Autor para correspondencia / Corresponding author: Arkaitz Fullaondo, arkaitz.fullaondo@ehu.eus

Sugerencia de cita / Suggested citation: Bergantiños, N., y Fullaondo, A. (2026). Itinerarios mixtos de inclusión: un nuevo modelo de gestión y gobernanza de la inclusión en el marco de la nueva RGI de Euskadi. *Revista Española de Sociología*, 35(2), a296. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2026.296>

social protection systems (employment, social services, education). One of these tools, the Mixed Inclusion Pathways, signals a change in governance and in how institutions intervene in inclusion processes. This article analyzes the main changes introduced by the new law and examines professionals' perceptions of the resulting income guarantee and inclusion model, drawing on in-depth interviews and survey data. The findings indicate the model's potential, while also identifying implementation challenges linked to the governance arrangement, limited mutual knowledge across systems, and difficulties articulating resources, among other constraints.

Keywords: minimum income, social inclusion, governance, intersectorality, integrated care.

INTRODUCCIÓN

La inclusión social de las personas ha sido históricamente uno de los grandes retos del sistema de bienestar social. La actual realidad social muestra formas de desigualdad estructural y sectores de población con dificultades para lograr esa plena inclusión. Entre las barreras de acceso a la inclusión social, los obstáculos para acceder al mercado laboral, la precariedad e inseguridad en las trayectorias laborales o la falta de estabilidad laboral y recursos económicos suficientes a partir del empleo, dificultan cuestiones tan importantes para el bienestar de las personas como es, por ejemplo, el acceso a la vivienda (León et al., 2024). Esta falta de oportunidades y la consecuente vulnerabilidad social forman parte ya de la realidad de muchas personas, siendo asumida a menudo como algo inevitable (European Anti Poverty Network [EAPN], 2020) y de responsabilidad individual.

Sin embargo, la intervención pública en este ámbito desempeña un papel fundamental en el impulso de políticas dirigidas a facilitar la inclusión social de las personas y garantizar el acceso a un trabajo digno. Las últimas crisis económicas de este primer cuarto de siglo han mostrado, además, la importancia de esta intervención y la existencia de diferentes respuestas e impactos a la hora de corregir y paliar sus consecuencias (Arriba y Rodríguez, 2019). Las políticas de rentas mínimas son ejemplos claros de esta intervención. Sin embargo, y pese al efecto positivo de algunas de estas medidas, la suficiencia de las mismas para atajar la desigualdad es a menudo puesta en cuestión (Arriba y Aguilar, 2021; Sanzo, 2019). Más aún, se alerta sobre la creciente complejidad de la realidad social y la necesidad de ofrecer nuevas respuestas que aborden de manera eficiente esa complejidad (Innerarity, 2020). Entre ellas, ha tomado cierta relevancia en el ámbito de la intervención social la referida a la atención integrada (Buesa, 2023). Se trata de un paradigma que plantea pasar de un modelo de atención sectorizado en el que cada sistema opera de manera independiente a uno en el que diferentes sistemas confluyen coordinadamente para dar una respuesta de carácter holístico a las necesidades de las personas (Servicio de Información e Investigación Social [SIIS], 2022, p. 25). La atención integrada supone un reto para el conjunto de las administraciones, sistemas y recursos, así como para otros agentes sociales implicados en la intervención social y la apuesta por la inclusión y la justicia social. Algunos trabajos previos recogen este esfuerzo por desarrollar un cambio de paradigma hacia la atención integrada (Buesa, 2023) y muestran un conjunto de experiencias en las que se exponen nuevas herramientas y formas de intervención coordinadas e integradas, así como un impacto positivo en términos de eficiencia, acceso a los servicios o calidad y satisfacción (SIIS, 2022).

Este artículo trata de contribuir al estudio de estas prácticas de atención integrada a partir de un estudio de caso concreto, los Itinerarios Mixtos de Inclusión (IMI), desarrollado en el marco de las políticas de garantías de ingresos del sistema público de empleo de

Euskadi. Para ello, se ha querido recoger, por un lado, la percepción de profesionales de este sistema de empleo sobre las formas de coordinación con otros sistemas en la gestión de la política de Renta de Garantía de Ingresos (RGI), y, por otro lado, la de aquellos profesionales que habiendo participado en el proyecto de IMI puedan reflexionar sobre las oportunidades y dificultades que implica este cambio de paradigma en la atención y su impacto en la integración social de las personas. Para abordar este objetivo se plantea, en primer lugar, un marco conceptual sobre la intervención en inclusión social y el paradigma de la atención integrada. En segundo lugar, se concreta la metodología empleada en este trabajo y los objetivos planteados. A continuación, se presentan los resultados obtenidos mediante un análisis cuantitativo de los datos de encuesta disponibles y un análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a profesionales participantes en la experiencia de itinerarios mixtos. Finalmente, se aborda la discusión de los resultados y un apartado final de conclusiones.

HACIA UNA GOBERNANZA DE LA ATENCIÓN INTEGRADA

La idea de la creciente complejidad de la actual realidad social ha venido suscitando en los últimos años un alto consenso académico (León et al., 2024). Las incertidumbres e inseguridades derivadas de los nuevos y cambiantes riesgos sociales se acompañan de la insuficiencia de los sistemas políticos para gestionar esa creciente complejidad (Innerarity, 2020). El empleo precario, el desempleo de larga duración, la pobreza trabajadora o la incapacidad de conciliar la vida laboral y familiar, entre otros, han supuesto cambios en las estructuras de riesgo social que no se han traducido, sin embargo, en la adaptación de buena parte de las políticas sociales de los estados de bienestar europeos (Bonoli, 2007), ni en la ruptura con los procesos que conducen a la acumulación de diferentes tipos de privaciones y riesgos en los hogares (Korpi et al., 2007).

El reconocimiento de esta complejidad resulta imprescindible y enfrenta a las políticas públicas del siglo XXI a la resolución de problemas que ya no se pueden abordar desde los parámetros tradicionales de intervención (Brugué, 2011; Brugué, 2014). Estas políticas públicas si bien se presentan como solución, son vistas también a menudo como parte del problema, al haber acusado una importante falta de eficacia y versatilidad (Fantova, 2018). Por ello, algunos trabajos señalan una “«construcción gubernamental» de los problemas” entendida como la falta de concordancia entre la naturaleza y dinámica de los fenómenos sociales actuales y la estructura político-administrativa orientada a su respuesta (Covarrubias, 2022, p 83-84). Otros inciden en la fragmentación institucional (vertical y horizontal) de las políticas sociales o la falta de modelos organizativos y de gestión comunes en los servicios o el personal implicado en la intervención social (Arrieta, 2019; Fullaondo y Bergantiños, 2024).

Frente a esta realidad, se apunta a la necesidad de avanzar en la organización de políticas intersectoriales de acompañamiento y proximidad a las personas (Subirats, 2010a, 2010b) y formas de gobernanza interorganizacional entre diferentes niveles políticos, sectores sociales y ámbitos de las políticas públicas (Heidenreich y Rice, 2016). Se trata de reconocer “la necesidad de consensuar y construir arquitecturas públicas ordenadas y homogéneas para la gobernanza participativa, multinivel e intersectorial del bienestar y el desarrollo” (Fantova, 2018). La perspectiva intersectorial tiene como objetivo abordar de manera integral los complejos problemas sociales y reclama que se propicien espacios para la intervención de los diferentes sectores y se garantice la articulación de acciones dirigidas a atender las necesidades sociales o su prevención (Monasterio, 2020).

El ámbito de la salud pública resulta paradigmático en la defensa y promoción de este marco para el desarrollo de políticas intersectoriales (McQueen et al., 2015), pero otros como el de lucha contra la exclusión social también han advertido de la importancia de una intervención

pensada desde la coordinación de las políticas de empleo, educación, vivienda o salud (Arriba y Rodríguez, 2019). Sin embargo, también se ha alertado sobre un uso generalista y una escasa preocupación sobre cómo se materializa la intersectorialidad de las políticas sociales y su impacto social (Cunill-Grau, 2014). Hay algunas evidencias al respecto, en cualquier caso, que sí apuntan al impacto positivo de la coordinación intersectorial en la intervención con múltiples actores y sectores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social (Pérez et al., 2019) y, de hecho, es difícil encontrar una buena práctica en política social que no tenga la colaboración como estrategia principal para la prestación del bienestar (Dowling et al., 2004).

Así, las políticas de protección social que buscan atender la complejidad de los problemas sociales apuestan por la intersectorialidad subrayando la integralidad como fin (Cunill-Grau et al., 2013) a partir de diferentes enfoques y perspectivas teóricas y metodológicas. Una de ellas es la referida a la atención integrada o *integrated care*, que resulta de la concurrencia simultánea de al menos dos sistemas de protección social (integración horizontal) o diferentes niveles de un mismo sistema (integración vertical) (Fantova, 2016) en la atención o respuesta a necesidades de intervención social. Muy presente en el ámbito de la intervención sociosanitaria (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2017), las políticas dirigidas a la inclusión sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social también han apostado por modelos en clave de atención integrada que aúnan a diferentes sectores (educativo, sanitario, servicios sociales, etc.) en un trabajo conjunto dirigido a mejorar la empleabilidad, el desempleo y en general la inclusión sociolaboral de las personas, entendiendo que ambas, la inclusión social y la laboral, están plenamente relacionadas (García-Montero, 2016). La inclusión social en un contexto de pérdida de capacidad protectora del empleo (Mora y Cabra, 2017; Bauman, 1998), enfrenta la necesidad de abordar problemas de salud, vivienda o una formación escasa o poco alineada con el mercado laboral que presentan las personas en situación de desempleo.

La centralidad del empleo en las políticas de inclusión social ha estado fuertemente orientada hacia segmentos de población perceptora de prestaciones de rentas mínimas en una estrategia que trata de integrar las diversas áreas del sistema de bienestar en la respuesta a la multidimensionalidad de los problemas sociales (Martínez, 2022). Se parte de considerar la existencia de muchas personas receptoras de rentas mínimas en condiciones de incorporarse al mercado de trabajo, pero con necesidad de apoyos sociales más allá de su promoción laboral (Laparra y Martínez, 2021). De hecho, en las experiencias de atención integrada y coordinada a nivel internacional y autonómico entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales, así como entre los servicios públicos de empleo y otros servicios de sistemas como el educativo o el sanitario, resulta relevante la centralidad que ocupan las prestaciones de renta mínima a la hora de definir el ámbito de actuación (SIIS, 2022).

Esta estrategia apunta hacia una visión integrada de la intervención social y obliga a poner en relación diferentes sistemas y servicios implicados en la respuesta a las necesidades sociales. Así, se pone el foco en la importancia de los servicios de atención integrada como “aquellos servicios combinados o mixtos ofrecidos a través del trabajo coordinado, compartido o en red entre diferentes profesionales y sistemas dirigidos a mejorar la eficiencia de la atención prestada a personas usuarias con múltiples necesidades” (SIIS, 2022). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) habla de la atención integrada como un conjunto de métodos y modelos diseñados para conectar, alinear y colaborar dentro de y entre diferentes sectores. Y, por su parte, el Observatorio Estatal de Discapacidad [OED] (2017) reconoce la atención integrada como paradigma emergente en múltiples sectores, disciplinas y ámbitos. La integración de los servicios busca satisfacer las necesidades de las personas vulnerables (Van Duijn et al., 2018) y dar respuesta a los problemas derivados de la fragmentación institucional, la mejora del uso de los recursos públicos y de la organización en la prestación de esos servicios. El paradigma basado en la atención integrada presenta las siguientes características: (a) adaptación de los

sistemas a las necesidades de las personas; (b) visión y trabajo conjunto entre profesionales; (c) flexibilidad, continuidad y complementariedad de la atención; (d) atención personalizada y abordaje holístico de las necesidades (Buesa, 2022).

Atención integrada en las políticas de garantía de ingresos e inclusión social

Las experiencias de atención integrada muestran iniciativas de gran alcance con beneficios para personas en situación de múltiple desventaja (SIIS, 2022), aunque también la existencia de modelos de baja intensidad basados más bien en la adopción de algunas formas de coordinación entre sistemas para la atención de casos (Martínez, 2022). En el caso de Euskadi, diferentes políticas públicas han tratado de incorporar este modelo de atención integrada y nuevos modelos de gobernanza. Entre ellas, los proyectos derivados del Plan de Inclusión Elkar-Ekin en Gipuzkoa muestran procesos comarcales de integración interdepartamental e interinstitucional y el diseño de itinerarios de inclusión en los que resulta fundamental, entre otros, la coordinación entre equipos profesionales de diferentes sistemas de protección social (Zulaika et al., 2022).

Otra de ellas sería la dirigida desde el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. A marzo de 2025, según datos de Lanbide, el Servicio Vasco de Empleo, el 45% de los perceptores RGI eran desempleados en edad activa, un 21 % eran trabajadores con bajos salarios y solo un 33 % estaban retirados del mercado de trabajo (pensionistas o en exención del mercado laboral).

En el caso vasco, se da la particularidad de que la renta de garantía de ingresos, gestionada históricamente por los servicios sociales desde el ámbito municipal, desde 2011 fue transferida a Lanbide. Pese a la mejora de los indicadores sobre las tasas de salida del sistema o la reducción de las tasas de pobreza, se ha advertido sobre las limitaciones de una estructura que (i) no favorece la cooperación entre servicios sociales y empleo, (ii) reduce de la atención de los servicios sociales a las personas receptoras de RGI que ya no acuden tanto a este sistema, (iii) la falta de consideración de cuestiones sociales en decisiones de suspensión de la prestación y (iv) las dificultades desde los servicios de empleo para atender a los sectores más excluidos (Laparra y Martínez, 2021; González Gago, 2018).

La reciente reforma del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión reconoce de manera importante esta cuestión al otorgar una gran relevancia a la movilización de recursos orientados a la integración de servicios para la intervención social. En este sentido, la ley apela, en su exposición de motivos, al derecho a la inclusión y propone instrumentos y servicios orientados a la inclusión laboral y social que permitan, entre otros, “superar ineficiencias en la colaboración entre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y los servicios sociales” (Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, p. 7014). De hecho, plantea el objetivo de generar un sistema integral para la inclusión en el que hacer partícipes del sistema vasco de garantía de ingresos a los servicios sociales y, cuando sea necesario, los servicios de educación, salud y vivienda.

Por otro lado, la ley establece la puesta en marcha del Programa Integrado y Personal de Inclusión (PIPEI) como herramienta para afrontar los procesos de inclusión de las personas beneficiarias del sistema. El decreto 173/2023 que regula la citada Ley, concreta el marco de actuación del PIPEI y define los compromisos y obligaciones para las personas titulares y beneficiarias de la renta de garantía de ingresos, que deberán colaborar en la elaboración de dicho programa. Así mismo, establece la obligación de facilitar información en la elaboración de este PIPEI de cara a definir propuestas de intervención y actuación desde el servicio de empleo y, en su caso, desde servicios sociales, vivienda, educación o salud (art. 21.1). Se prevé que la elaboración de este programa se realice por parte de Lanbide a partir de la aplicación de la herramienta de triaje, valoración y

diagnóstico social y laboral (artículo 30.1). El triaje hace referencia a un proceso que permite “una gestión de la diversidad de necesidades” (SIIS, 2022, p. 25) con el objetivo de obtener una evaluación inicial sobre la situación de las personas, identificando a aquellas que están en una situación de mayor vulnerabilidad y necesidades múltiples.

A partir de esta encomienda, Lanbide ha impulsado el desarrollo de proyectos experimentales de acompañamiento en itinerarios mixtos. Se trata de procesos de acompañamiento o atención intersectorial coordinada o integrada desde diferentes sistemas de intervención, dirigidos a personas que se encuentran en una situación de riesgo o exclusión sociolaboral que precisan una atención intensiva. Las características de estos itinerarios se recogen en la [figura 1](#):

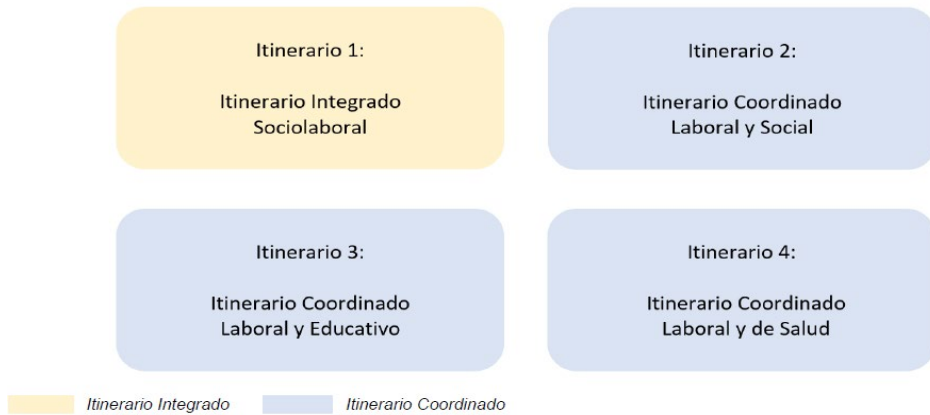
Figura 1. Características de los Itinerarios Intensivos Coordinados y los Itinerarios Intensivos Integrados

Itinerarios intensivos COORDINADOS	Itinerarios intensivos INTEGRADOS
<ul style="list-style-type: none">• Coordinación entre dos o más sistemas (laboral, Servicios Sociales, educación salud, etc.)• Dos o más profesionales de referencia, que se coordinan entre sí.• Trabajo coordinado entre profesionales.• Coordinación entre los diferentes Planes de Atención Individualizada: Plan Personal de Empleo de Lanbide, Plan de Atención Personalizada de Servicios Sociales, etc.	<ul style="list-style-type: none">• La referencialidad se ejerce desde dos sistemas de forma conjunta (doble referente).• Dos profesionales de referencia, que trabajan en común: una o un profesional del ámbito del empleo y una o un profesional del ámbito de los Servicios Sociales (u otros sistemas, como el educativo o el de salud).• Trabajo conjunto o en red entre profesionales.• Elaboración de un único Plan Integrado y Personal de Inclusión (PIPEI).

Fuente: SIIS (2022, p. 29).

Lo que se pretende es, a partir del PIPEI, desarrollar itinerarios mixtos de inclusión, donde además de Lanbide, participen el sistema de servicios sociales, educación, sanidad o vivienda, así como el Tercer Sector. En la actualidad hay un total de 14 proyectos piloto en marcha que testan las herramientas de triaje y PIPEI y que están siendo evaluados para ver las potencialidades y los obstáculos de gestión, así como la posibilidad de escalar dichas experiencias. Están dirigidos a atender a personas que presentan dificultades tanto laborales como en otras dimensiones de la exclusión y que requieren una intervención intersectorial desde diferentes sistemas de protección (SIIS, 2022, p.5). En estos itinerarios mixtos están implicados diferentes sectores (sociolaboral, laboral y educativo y laboral y de salud) y entidades de titularidad pública y privada-concertada, resultando los itinerarios que se muestran en la [figura 2](#).

En todos ellos participan diferentes profesionales con funciones específicas dentro de cada proyecto y con un catálogo de recursos activables por cada ámbito (empleo, servicios sociales, salud, educación, vivienda y ámbito comunitario). Las estrategias implementadas en cada uno de ellos responden a los principios rectores definidos y en especial al Enfoque de Atención Personalizada y sus herramientas para la intervención (SIIS, 2022).

Figura 2. Tipos de itinerarios mixtos diseñados

Fuente: SIIS (2022, p. 61).

METODOLOGÍA

La investigación en la que se enmarca este trabajo tiene como objetivo estudiar la gobernanza de las políticas de rentas mínimas desde una perspectiva comparada entre comunidades autónomas. Este abordaje de la gobernanza nos acerca a las nuevas formas de intervención que se han articulado en el ámbito de las rentas mínimas y, más exactamente, de la RGI en el contexto vasco analizado. Esta política pública, gestionada desde el servicio vasco de empleo, ha sido definida en la reciente [Ley 14/2022](#) del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión y contempla no solo la propia prestación sino un conjunto de medidas y herramientas orientadas a la inclusión social de las personas. Es en este marco en el que se ha gestado un nuevo modelo de RGI y la puesta en marcha de una experiencia piloto denominada “Itinerarios Mixtos de Inclusión”, que trata de testar un modelo de atención integral dirigido desde el servicio vasco de empleo. Este trabajo trata de acercarse a este contexto para comprender la perspectiva de profesionales de este sistema de empleo sobre (i) la coordinación institucional como variable del paradigma de atención integral y (ii) los aprendizajes derivados de la experiencia piloto de “Itinerarios mixtos de Inclusión”. Este planteamiento permite, por un lado, acercarse al imaginario profesional sobre las vicisitudes que implica la atención integral y, por otro lado, comprender la percepción de estos/as profesionales tras participar o conocer en profundidad una experiencia de atención integral dirigida desde el servicio vasco de empleo.

Para atender a este doble objetivo, se han tenido en cuenta dos tipos de datos. Por un lado, el proyecto REGIRM de investigación (donde se ubica este artículo) contempló la realización de una encuesta dirigida a tramitadores/as de rentas mínimas autonómicas en Navarra, País Vasco, La Rioja, Comunidad Valenciana y Castilla y León. Entre las preguntas planteadas, para este trabajo se recogen aquellas que se dirigían a conocer la opinión de los y las profesionales del País Vasco sobre la coordinación institucional (fundamentalmente entre diferentes sistemas de protección), entendida como elemento troncal en el paradigma de la atención integral.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre marzo y mayo de 2024 y la difusión de la encuesta se llevó a cabo a través de la Dirección de Lanbide, que envió el cuestionario al personal técnico encargado de tramitar la RGI en las 42 oficinas que el servicio vasco de empleo tiene en el territorio. La encuesta fue respondida por 81 personas de un universo de 300, lo que representa una tasa de respuesta del 27%. Si bien la muestra obtenida no permite realizar un análisis estadísticamente representativo, sí proporciona las opiniones de un número significativo de profesionales que gestionan esta prestación, lo que complementa de manera adecuada el análisis cualitativo basado en entrevistas en profundidad.

Por otro lado, para profundizar en la visión profesional sobre este paradigma, se realizaron 12 entrevistas en profundidad a profesionales participantes en la experiencia piloto "Itinerarios Mixtos de Inclusión", cuatro de ellas a responsables técnicos y políticos del área de inclusión social del servicio vasco de empleo (1 hombre y tres mujeres), y ocho a profesionales de oficinas de empleo implicadas en la experiencia (2 hombre y 6 mujeres). Las primeras permitieron contextualizar la experiencia piloto y detallar el diseño de esta, mientras que las segundas estuvieron orientadas a recoger la perspectiva profesional basada en la gestión de la intervención diseñada en los itinerarios. Esta muestra permitió alcanzar saturación teórica al generar suficiente contenido para cada categoría de análisis y no encontrar variaciones significativas en los relatos acumulados. Las entrevistas fueron realizadas entre enero y marzo de 2025, una vez desarrollada la citada experiencia piloto.

Para el análisis de los datos de encuesta se procedió a analizar aquellas preguntas relacionadas con el diseño de la prestación, la relación con otros servicios, la valoración sobre el apoyo ofrecido para incorporación laboral y otras problemáticas no vinculadas con el empleo. En el caso de las entrevistas, éstas fueron grabadas, previo consentimiento informado, y transcritas para su aprovechamiento. Su duración fue de entre 45 y 90 minutos. La codificación de las entrevistas (indicada mediante la E = entrevista) se realizó con el fin de garantizar el anonimato de las personas entrevistadas y el número correspondiente según el orden en el que fueron realizadas las entrevistas. El guion de las entrevistas trató de orientar a las personas entrevistadas a reflexionar, primero, sobre la realidad de las personas solicitantes de RGI y las oportunidades y dificultades de esta prestación a la hora de intervenir en sus necesidades, y, segundo, sobre la experiencia de atención integral de "Itinerarios mixtos de Inclusión". En esta segunda parte, se preguntó de manera especial por las implicaciones de una intervención coordinada con otros sistemas y profesionales, sobre el impacto en las personas atendidas y los retos que plantea un cambio de paradigma hacia la atención integrada.

El guion semiestructurado de la entrevista distinguía tres bloques principales en los que se incluían preguntas o líneas de indagación sobre diferentes categorías de análisis abordadas en la aproximación conceptual de este artículo:

- Bloque 1: Una aproximación a la realidad de las personas solicitantes de RGI: necesidades y problemáticas principales.
- Bloque 2: Oportunidades y dificultades en la respuesta desde el servicio vasco de empleo.
- Bloque 3: Itinerarios Mixtos de Inclusión: reflexiones sobre la atención integrada.

A partir de esta estructura de bloques, se definieron diferentes categorías y líneas de indagación para cada una de ellas. De esta manera, se propone abordar empíricamente el concepto de gobernanza desde la consideración de las herramientas y formas de coordinación institucional entre sistemas y con otros agentes sociales, las formas de trabajo y los aprendizajes derivados de la experiencia analizada. La [tabla 1](#) ofrece el detalle de esta estrategia analítica:

Tabla 1. Herramienta para el análisis de las entrevistas en profundidad

Bloques / Dimensiones	Categorías	Líneas de indagación
Necesidades y problemáticas tras la RGI	Acceso a la prestación	Perfil de solicitantes, requisitos, non take up
	Necesidades	Origen de la demanda, empleo y otros sistemas de protección
	Barreras a la inclusión	Empleo, vivienda, etc.
Respuesta desde el servicio vasco de empleo	Herramientas	Herramientas para la tramitación, cargas administrativas
	Coordinación	Coordinación institucional con otros sistemas de protección
Atención integrada en Itinerarios mixtos	Experiencia profesional	Formas de trabajo y cambios principales
	Coordinación entre sistemas y agentes sociales (tercer sector)	Oportunidades y dificultades
	Aprendizajes	Impactos para las personas, retos profesionales, del sistema, etc.

Por último, los datos han sido discutidos desde las consideraciones del paradigma de la atención integral, tratando de contrastar la presencia de elementos tales como una menor fragmentación institucional, la mejora en la organización de los servicios públicos o el impacto positivo en las necesidades y problemáticas de las personas atendidas. Este análisis se llevó a cabo mediante un proceso inductivo y la identificación y extracción de citas, comprendidas como unidades de significado analizables. Estas citas fueron codificadas y agrupadas según los bloques, categorías y líneas de indagación detallados en la tabla anterior. Durante el proceso de análisis se agruparon y compararon las unidades de significado, tratando de identificar las similitudes y diferencias que permitieran avanzar resultados relevantes.

OBJETIVOS

El objetivo principal de este artículo es comprender la percepción profesional sobre las oportunidades y dificultades de la atención integrada como paradigma de la intervención social desde el marco que ofrece el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Más exactamente, se trata de analizar la percepción de profesionales del servicio vasco de empleo sobre la coordinación institucional en el marco del programa de renta mínima vasco (RGI) y sobre el proyecto experimental de atención integral “Itinerarios mixtos de Inclusión” en clave de aprendizajes y retos en torno al cambio de paradigma en la intervención.

Para complementar este objetivo general, se plantean tres objetivos específicos que concretan las dimensiones de este estudio:

- a. identificar las necesidades y problemáticas para la inclusión que observan los/as profesionales en la intervención a través de la renta mínima.
- b. conocer cómo valoran los/as profesionales la coordinación del sistema de empleo con otros sistemas de protección en el marco del programa de RGI y la respuesta a otras problemáticas no vinculadas con el empleo.
- c. comprender cómo se perciben y valoran las oportunidades y dificultades de la atención integrada a partir de su participación y/o conocimiento del proyecto experimental de "Itinerarios Mixtos de Inclusión".

RESULTADOS

Análisis de las respuestas al cuestionario

En este apartado analizaremos de forma descriptiva los resultados del cuestionario enviado a las 42 oficinas de Lanbide - Servicio Vasco de Empleo. El cuestionario fue respondido por 81 personas que tramitan las prestaciones de la RGI y el IMV o que realizan labores de orientación. En el marco de un cuestionario más extenso, en este apartado nos centraremos en analizar las respuestas que aportan información sobre temas relacionados con la coordinación entre sistemas, la adecuación del tipo de orientación, los apoyos para la incorporación laboral y otras problemáticas que afectan a las personas beneficiarias. Esto nos permitirá comprender de qué manera perciben los y las profesionales cuestiones de suma importancia en el desarrollo de los itinerarios mixtos como herramienta para la inclusión sociolaboral en el marco de la política de renta mínima. Por otra parte, para un análisis más detallado, cruzaremos las respuestas según el tamaño¹ del municipio en el que se encuentra la oficina. El tamaño municipal es una variable que nos permite conocer el grado de influencia de la dimensión territorial en el acceso y coordinación de los diferentes servicios públicos.

Gestión de la RGI y coordinación de los sistemas

Desde el año 2011, Lanbide es el organismo competente en la gestión y tramitación de la RGI. Sin embargo, ante la pregunta sobre desde qué sistema debería gestionarse esta prestación, el 38,3 % respondió que debería ser gestionada por los servicios sociales, el 25,9 % consideró que se debería crear un sistema específico, y solo el 21 % opinó que debería gestionarse desde el servicio de empleo.

Observamos, por lo tanto, que entre el personal técnico del servicio vasco de empleo que respondió al cuestionario, únicamente uno de cada cinco se muestra a favor de mantener la gestión en Lanbide, mientras que cerca de cuatro de cada diez apuesta por devolverla a los servicios sociales, tal y como se hacía antes del año 2011.

Al cruzar los resultados según el tamaño del municipio (tabla 2) se observa que quienes trabajan en grandes municipios y ciudades son quienes, en mayor medida, consideran que la RGI debería gestionarse desde los Servicios Sociales (58,3 % en municipios medianos-grandes, y 45,5 % en las grandes ciudades). En cambio, en los municipios pequeños-medianos, un 55,6 % del personal que respondió apuesta por mantener su gestión en el sistema de empleo. Asimismo, el 38,9 % del personal técnico de municipios medianos considera que se debería crear un sistema específico. Estas diferencias por tamaño municipal pueden estar

¹ Teniendo en cuenta la codificación del cuestionario, consideraremos cuatro tamaños municipales, <19.999 habitantes pequeños-medianos, 20.000-49.999 medianos, 50.000-99.999 mediano-grande y >100.000 grandes ciudades.

relacionadas por la capacidad de gestión y recursos de los Servicios Sociales, que aumentan en los municipios más grandes, pudiendo influir en la percepción de las profesionales.

Tabla 2. ¿Desde qué sistema deberían gestionarse, a su juicio, las prestaciones económicas de los Programas de Renta Mínima Autonómica? Respuestas totales y por tamaño municipal (% vertical)

	Total	Tamaño municipal			
		Pequeño-Mediano	Mediano	Mediano-Grande	Grandes ciudades
Sistema de Empleo	21,0%	55,6%	0,0%	16,7%	15,2%
Sistema de SS	38,3%	11,1%	38,9%	58,3%	45,5%
INSS	3,7%	5,6%	5,6%	8,3%	0,0%
Crear sistema específico	25,9%	22,2%	38,9%	16,7%	24,2%
Otra	8,6%	5,6%	16,7%	0,0%	9,1%
NS/NC	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	6,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia basada en datos del REGIRM (2024).

Por otra parte, uno de los aspectos centrales del nuevo modelo de itinerarios mixtos es la coordinación entre sistemas. La [tabla 3](#) muestra el porcentaje de personas encuestadas que consideran que, en la actualidad, existe un grado de coordinación medio-alto entre el sistema de empleo y otros sistemas, así como con el Tercer Sector, en lo que respecta a la gestión de la RGI.

Se observa claramente que el sistema con el que existe un mayor grado de coordinación es el de los Servicios Sociales (43,2 %), seguido del Tercer Sector (39,5 %). A continuación, se sitúan el sistema de vivienda (28,4 %) y la Seguridad Social (27,2 %), mientras que los porcentajes más bajos corresponden a los sistemas de educación (18,5 %) y salud (11,1 %).

Los resultados muestran que, en 2024, la percepción de las personas encuestadas es que esta coordinación entre diferentes sistemas se produce principalmente entre aquellos sistemas que cuentan con una mayor cultura de interrelación en la intervención (empleo, servicios sociales y Tercer Sector). En cambio, en el resto de los sistemas llamados a desempeñar un papel más relevante en estos itinerarios mixtos de inclusión —como educación, vivienda o salud— la percepción es que la coordinación es menor y que, por ende, se requeriría un esfuerzo adicional para fortalecerla.

Por otra parte, en lo que respecta al tamaño del municipio, en los pequeños-medianos se observa una mayor percepción de coordinación con los servicios sociales (77,8 %), el Tercer Sector (44,4 %) y el sistema de vivienda (33,3 %). En los municipios medianos, también destacan los servicios sociales (50 %), junto con la seguridad social (50 %) y el sistema educativo (27,8 %). En el caso de las grandes ciudades resulta llamativo que el grado de coordinación percibido es más bajo en todos los sistemas, diferencias que pueden estar relacionadas con la propia dinámica de intervención de una administración con una alta capacidad administrativa y de gestión.

Tabla 3. ¿Cómo valora el grado de coordinación de su servicio con las siguientes áreas o servicios a la hora de abordar los itinerarios de inclusión de las personas (alto-medio) Respuestas totales y por tamaño municipal (%)

	Total	Tamaño municipal			
		Pequeño-Mediano	Mediano	Mediano-Grande	Grandes ciudades
Coor. con SS	43,2%	77,8%	50,0%	41,7%	21,2%
Coor. con vivienda	28,4%	33,3%	27,8%	33,3%	24,2%
Coor. con salud	11,1%	5,6%	16,7%	8,3%	12,1%
Coor. con Seg social	27,2%	16,7%	50,0%	33,3%	18,2%
Coor. con educación	18,5%	16,7%	27,8%	25,0%	12,1%
Coor. con Tercer Sector	39,5%	44,4%	33,3%	58,3%	33,3%

Fuente: elaboración propia basada en datos del REGIRM (2024).

El apoyo ofrecido a las personas beneficiarias y su eficacia

En lo que respecta a la valoración que las personas encuestadas hacen sobre el apoyo ofrecido a las personas beneficiarias de la RGI para su incorporación al mercado laboral y para afrontar otro tipo de problemáticas, el 42 % se muestra parcialmente de acuerdo con la afirmación de que reciben un apoyo adecuado, mientras que el 17,3 % está totalmente de acuerdo. Por lo tanto, se observa que la mayoría considera que, en lo relativo a la activación laboral de las personas beneficiarias de la RGI, el apoyo recibido es adecuado.

En el caso del apoyo relacionado con otros tipos de problemáticas que no están directamente vinculadas con la activación laboral, pero sí con la inclusión social, el 43,2 % está parcialmente de acuerdo con que se ofrece un apoyo adecuado, mientras que solo el 6,2 % está totalmente de acuerdo. Por el contrario, un 32,1 % se muestra parcialmente en desacuerdo y un 13,6 % totalmente en desacuerdo.

Estos resultados (tabla 4) muestran que, entre el personal encargado de la tramitación de la RGI, existe la percepción de que los apoyos son más adecuados para la activación laboral y, en menor medida, para abordar otro tipo de problemáticas vinculadas con procesos de exclusión social. Las diferencias según el tamaño del municipio reflejan que, en los municipios más pequeños, la valoración de los apoyos es más positiva, mientras que en las grandes ciudades tiende a ser más negativa. La mayor complejidad de las necesidades y las problemáticas sociales de las grandes ciudades y entornos urbanos puede explicar esta percepción más crítica de las las personas encuestadas de los municipios de mayor tamaño.

Tabla 4. Grado de acuerdo con “Durante la percepción de la prestación la persona beneficiaria recibe apoyo adecuado para incorporación laboral y otros problemas.” Respuestas totales y por tamaño municipal (%)

		Total Pequeño- Mediano	Tamaño municipal			
			Mediano	Mediano- Grande	Grandes ciudades	
Incorporación laboral	Totalmente de acuerdo	17,3%	16,7%	22,2%	16,7%	15,2%
	Parcialmente de acuerdo	42,0%	55,6%	27,8%	50,0%	39,4%
	Parcialmente en desacuerdo	25,9%	22,2%	22,2%	25,0%	30,3%
	Totalmente en desacuerdo	12,3%	5,6%	22,2%	8,3%	12,1%
	NS / NC	2,5%	0,0%	5,6%	0,0%	3,0%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
Problemáticas no vinculadas con el acceso al empleo-	Totalmente de acuerdo	6,2%	5,6%	11,1%	8,3%	3,0%
	Parcialmente de acuerdo	43,2%	61,1%	38,9%	41,7%	36,4%
	Parcialmente en desacuerdo	32,1%	22,2%	16,7%	50,0%	39,4%
	Totalmente en desacuerdo	13,6%	5,6%	33,3%	0,0%	12,1%
	NS / NC	4,9%	5,6%	0,0%	0,0%	9,1%
Total		100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia basada en datos del REGIRM (2024).

Análisis cualitativo de las entrevistas en profundidad

Barreras para la inclusión en la intervención a través de la RGI

Las dificultades para la inclusión socio laboral de las personas perceptoras de RGI es una constante en el discurso de las personas profesionales entrevistadas. En general, subrayan la idea de que atienden a un sector de población en situación de vulnerabilidad, pobreza, ausencia de redes sociales y de apoyo:

“el sistema de la RGI da apoyo a personas en situaciones muy complicadas” (E1)

Entre los colectivos de mayor fragilidad, se mencionan los de personas migrantes carentes de residencia legal y, por tanto, permiso para trabajar, familias monomarentales, jóvenes ex tutelados/as, personas paradas de larga duración y baja cualificación, etc.

“Yo he visto a mujeres que de repente se divorcian en unas situaciones horribles y víctimas de violencia de género que te hacen preguntas sobre cómo van a dar de comer a sus hijos si no les damos la RGI” (E1)

Los y las profesionales incidieron en que se dan algunas problemáticas específicas y de gran importancia en buena parte de estas situaciones complejas. En especial, fueron señaladas las relacionadas con el ámbito de la vivienda y la exclusión residencial o las dificultades que supone el desconocimiento del idioma en el caso de las personas migrantes:

“puede ser un problema, en nuestro caso la falta de vivienda (...) hay gente que no puede acceder por no tener un contrato válido” (E4)

“lo de la vivienda es un problemón. Es que no hay vivienda para estas personas, porque les piden avales y les piden de todo. Y para darles la ayuda nosotros les pedimos que lo tengan todo reglado. Es una locura, lo de la vivienda es tremendo” (E8)

“y no es solo el idioma, sino que estás en situación de calle” (E5)

“colectivos con dificultades de comprensión motivadas muchas veces por el idioma” (E8)

En todos estos casos se incide en la idea de las pocas oportunidades que pueden tener estos colectivos de cara a mejorar su situación en un marco laboral en el que los “empleos a los que a optar tampoco es que vayan a ganar mucho más” (E5) que con la prestación de renta mínima e interpretan que esto genera una cierta desmovilización de las capacidades de mejora de las personas:

“Lo que pasa es que para que la gente tenga ganas de mejorar en la vida necesita tener esperanza en un futuro mejor, pero hay muchos colectivos que han perdido esa esperanza por el camino” (E1)

Coordinación institucional para el abordaje de las necesidades múltiples

El apartado anterior da cuenta de una perspectiva profesional que señala sin dudar la complejidad de las situaciones y las necesidades múltiples de las personas receptoras de RGI y, por tanto, como se explicará a continuación, la importancia de abordarlas de manera coordinada entre diferentes profesionales y sistemas.

La naturaleza diversa de las necesidades que observan los y las profesionales les lleva a comprender que la intervención desde su propio sistema, el de empleo, queda limitada al no poder desplegar recursos que no son de competencia propia:

“hay veces que te viene alguien sin poder mover un brazo (...) o te dicen que no tienen casa. Son problemas que exceden la capacidad de respuesta de Lanbide por sí mismo. Entonces, o colaboramos todos y nos ponemos a intentar darle una salida a esta gente o...” (E1)

La necesidad de establecer formas de colaboración y los esfuerzos que ya realizan algunos y algunas profesionales para estar en contacto y articular respuestas desde diferentes sistemas se reconoce como una constante en el discurso analizado:

“para todo aquel que tenga una intervención en varios sistemas debería ser obligado que estos sistemas nos comunicásemos. Esto es de sentido común.” (E8)

“hay muchos proyectos pequeños en los que colaboramos, hay un contacto constante con servicios sociales” (E2)

“intentamos colaborar bastante tanto con servicios sociales como con diputación (...) no es fácil porque al final depende de las personas que estén en cada sitio (...) haría falta que existan unos protocolos más claros desde arriba en todos los sistemas que nos hagan interactuar entre todos” (E4)

De alguna manera, se trata de reconocer que las realidades sobre las que intervienen presentan problemáticas que van más allá de las relacionadas directamente con el empleo y la propia RGI, para interpelar, de manera especial, a los servicios sociales en la búsqueda de respuestas conjuntas:

“algunos están tan alejados del mercado laboral que... necesitamos coordinarnos continuamente con servicios sociales (...) la verdad es que Lanbide hasta ahora ha sido también un sistema muy alejado de los servicios sociales” (E5)

Atención integrada a partir de los itinerarios mixtos de inclusión

Para los y las profesionales implicados o conocedores del proyecto experimental de atención coordinada e integrada que se analiza en este trabajo, el cambio de paradigma si bien ha podido suponer un esfuerzo profesional, es valorado de manera muy positiva. Por un lado, destacan la idea de que esta forma de intervención supone un modelo relacional más cercano con las personas participantes en el proyecto:

“he podido estar accesible, he podido salir del despacho a una feria de empleo con ellos y he podido hacer cosas que fortalecen otro tipo de relación desde una orientación más vinculante” (E8)

Por otro lado, hay un reconocimiento muy importante al valor del trabajo con diferentes agentes sociales e institucionales, a las formas de gobernanza intersectorial en las que comprenden una visión más completa de la realidad sobre la que intervenir:

“el poder compartir con los servicios sociales y con una entidad del tercer sector ha sido un lujo. Porque tú tienes una visión y cuando llegas al servicio social y te da la otra visión consigues tener un diagnóstico claro y entiendes muchas cosas que no entendías antes. Incluso aunque intentes no juzgar y tener prejuicios te das cuenta de que en tus hipótesis anteriores quizás había algunas cosas más prejuiciosas, porque tú no entendías todo el tema. Y cuando ya tienes ese completo puedes hacer algo mucho mejor y puedes hacer un proceso con el ritmo adecuado y teniendo en cuenta los posibles bloqueos. Es otra cosa” (E8)

También resulta muy importante la valoración positiva que hacen en términos de impacto social, de mejoras sustanciales para las personas que han participado en ellos, cuando señalan que “todos los procesos han tenido mejoras” (E8), sobre todo en términos de facilitación o de generar procesos de intervención más sencillos:

“si vamos a una es más fácil para ellos, para que no les volvamos locos desde diferentes ámbitos (...) se han sentido acompañados y no se han sentido mareados, porque hemos colaborado entre entre entidades” (E4)

Por último, cabe destacar la referencia a los instrumentos y herramientas de valoración y triaje que, aunque en general no parecen haber suscitado mucha discusión, sí hay quien apunta a su complejidad o a cómo resta tiempos para una intervención más cercana:

“el PIPEI, que es una herramienta absolutamente cerrada que no me ayuda nada en la intervención. Y me refiero al PIPEI, porque el triaje sí que me puede ayudar en la valoración. Lo que es la valoración de empleabilidad me puede ayudar algo, pero el PIPEI es una cosa que yo la hago porque la tengo que hacer, pero no me ayuda” (E8)

DISCUSIÓN

La revisión de los discursos de los y las profesionales de Lanbide, el Servicio Vasco de Empleo, ha permitido indagar en la realidad de las personas perceptoras de RGI, las formas de intervención intersectorial que requieren y una primera valoración de una experiencia de atención integrada en el marco de la reciente Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Cabe destacar que el reconocimiento de las múltiples y complejas necesidades de las personas perceptoras de RGI es una cuestión central: las situaciones de exclusión residencial, de desconocimiento del idioma, el grave problema para el acceso a una vivienda o el caso de mujeres víctimas de violencia de género se presentan a menudo como ejemplos de las problemáticas que atraviesan a las personas que son atendidas desde Lanbide. Las nuevas estructuras de riesgo social (Bonoli, 2007) y la pérdida de la histórica capacidad protectora y para la inclusión del empleo (Mora y Cabra, 2017; Bauman, 1998), enfrenta a las políticas de empleo a atender realidades más allá de su espacio tradicional de intervención. Se explican así las limitaciones del servicio vasco de empleo para atender las necesidades derivadas de estas realidades e insisten en señalar la importancia de que otros sistemas de protección intervengan en la gestión de los casos.

Desde esta primera fotografía, los y las profesionales avanzan su percepción sobre la realidad de la coordinación entre diferentes sistemas de protección en la intervención social. Sobre la necesidad de desarrollar nuevas formas de intervención que incorporen diferentes agentes y sistemas de protección (Brugué, 2014), los datos recogidos muestran una visión profesional que sí reconoce una cierta coordinación con los servicios sociales, pero también su preferencia a que este sistema fuera el responsable de la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos. Esta perspectiva profesional invita a reflexionar sobre las implicaciones presentes y futuras para el Servicio Vasco de Empleo en el liderazgo de estas políticas de atención integrada. Por otro lado, el sistema de vivienda o el educativo, entre otros, son vistos como sistemas más alejados de estas formas de coordinación. Se alerta, por tanto, de la existencia de una cierta fragmentación institucional, reconocida en otros trabajos sobre el sistema vasco de servicios sociales (Arrieta, 2019), que toma relevancia sobre todo entre profesionales de ciudades o municipios grandes. Parecería que quienes están en oficinas de empleo de municipios más pequeños perciben más favorablemente formas de coordinación entre sistemas y agentes sociales (tercer sector) que quienes están en grandes municipios.

La llamada a la gobernanza intersectorial como vía para intervenir sobre realidades complejas y necesidades múltiples, en cualquier caso, resulta una constante. De hecho, se narra su importancia desde el punto de vista de permitir una atención a las personas en clave integrada. El discurso profesional se acerca aquí a la comprensión de los problemas desde una mirada compartida entre diferentes sistemas y con la integralidad como horizonte de la intervención social (Cunill-Grau et al., 2013). Por ello, el acercamiento a quienes han participado en el proyecto experimental de "Itinerarios Mixtos de Inclusión" aquí analizado apunta hacia, precisamente, las oportunidades y las dificultades de un cambio de paradigma en la intervención social. La idea de un modelo más relacional, más cercano, de acompañamiento y la simplificación del proceso para las personas, son algunas de las características que recoge el discurso profesional. También la importancia de los resultados en términos de mejora de las condiciones de vida y resolución de algunas de las problemáticas de las personas que han participado en estos proyectos. Finalmente, los y las profesionales relataron el impacto que esta forma de intervención coordinada entre sistemas tiene en la comprensión de la realidad sobre la que intervenir, el aporte que desde diferentes sistemas puede hacer cada profesional y la importancia de los liderazgos en el desarrollo de estas formas de acción.

CONCLUSIÓN

Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión ha supuesto un cambio de paradigma en el modelo de gestión e intervención de los procesos de inclusión de personas beneficiarias de la RGI. El nuevo modelo de inclusión busca la puesta en marcha de una intervención basada en la atención integrada donde se impliquen además del servicio de empleo o los servicios sociales, otros sistemas de protección como el de vivienda, educación o salud, que, junto con el tercer sector, tienen un importante rol en los procesos de inclusión. En efecto, la creciente complejidad de la realidad social y la incapacidad institucional para revertir la desigualdad social ponen de manifiesto la necesidad de pensar nuevas formas de intervención social en las que estén presentes estos diferentes sistemas y agentes.

En este sentido, la política de renta mínima de Euskadi transita hacia un modelo que no se centre exclusivamente en la gestión de la propia prestación con el objetivo de atajar la pobreza y garantizar unos ingresos mínimos a las personas beneficiarias, sino que pone el foco en la intervención sobre necesidades concretas de diferentes perfiles de personas beneficiarias, con diferentes necesidades, capacidades y posibilidades de activación. Estas necesidades concretas, suponen la participación de diferentes sistemas, según el caso y según la necesidad, bajo el liderazgo del sistema de empleo.

Por otro lado, este cambio de paradigma hacia la atención integrada supone una revisión de los sistemas de gestión y de gobernanza. Tal y como hemos visto en las entrevistas en profundidad, los y las profesionales advierten de la necesidad de una mayor coordinación entre sistemas para dar mejores y más eficaces respuestas. Pesan las dificultades y el encorsetamiento de cada sistema que suponen un obstáculo para ofrecer respuestas integrales. Se apela al desarrollo de una cultura de trabajo compartido y de coordinación entre sistemas que en la mayoría de las ocasiones tienen modelos de gobernanza, gestión e intervención diferentes. Asimismo, la valoración de los y las profesionales que han participado en los proyectos piloto de itinerarios mixtos, señalan la falta de un protocolo que ordene las coordinaciones y remite a la importancia y aleatoriedad de que cada profesional “esté por la labor” de llevar a cabo esa coordinación.

En este sentido, resultan fundamentales las iniciativas institucionales que promuevan proyectos que apuesten por formas de gobernanza intersectorial en clave de atención integrada. Las evidencias que hemos recogido indican que estas iniciativas permiten generar cultura y aprendizajes en favor de esta atención integrada y repercuten de manera positiva en los procesos de inclusión de las personas beneficiarias de las rentas mínimas.

Por último, uno de los principales retos a los que tiene que hacer frente este nuevo modelo es la escalabilidad. Este tipo de experiencias requieren capturar el nivel de escala que potencialmente presentan, atendiendo a las oportunidades y dificultades de una práctica como la que se propone. La medición y la definición de indicadores resultará clave en los aprendizajes y las decisiones sobre políticas que traten de generalicen las prácticas desarrolladas en la experiencia piloto.

FINANCIACIÓN

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto REGIRM. *Los retos de gobernanza y gestión inclusiva de los programas de renta mínima en el nuevo contexto social e institucional*. Proyecto de Investigación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Ministerio de Ciencia e Innovación, Agencia Estatal de Investigación (AEI), Agencia Estatal de Investigación (AEI).

DECLARACIÓN DE USO DE IA

Para este artículo se ha utilizado ChatGPT para la revisión ortográfica y de puntuación del manuscrito.

REFERENCIAS

- Arriba, A., y Aguilar, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a46. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
- Arriba, A., y Rodríguez, G. (Coords.) (2019). El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis. En Fundación FOESSA (Ed.) *VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2019* (pp. 303-368). Fundación FOESSA. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Informe-FOESSA-2019-capitulo-4.pdf>
- Arrieta, F. (2019). *El archipiélago del bienestar. Los servicios sociales en el País Vasco*. Los libros de la Catarata.
- Bauman, Z. (1998). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa.
- Bonoli, G. (2007). Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520. <https://doi.org/10.1177/0010414005285755>
- Brugué, Q. (2011). Recuperar la política desde la deliberación. *Revista Internacional de Organizaciones*, 7, 157-174. <https://doi.org/10.17345/rio7.157-174>
- Brugué, Q. (2014). Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 37-55. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45157
- Buesa, S. (2022). *Servicios Sociales y Atención Integrada Intersectorial. Aula de Formación Permanente en Servicios Sociales de Cantabria. Sesión 29 de marzo*. Servicios Sociales de Cantabria. <https://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/documentos/Atenci%C3%B3n%20integrada%20intersectorial.pdf>
- Buesa, S. (2023). Gobernanza intersectorial y multinivel en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. En A. Fullaondo, y N. Bergantiños (Eds), *El Sistema Vasco de Servicio Sociales. Estructura, recursos y perspectivas* (pp. 85-102). Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Covarrubias, O. M. (2022). Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en Mexico. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (28), 81-98. <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10886>
- Cunill-Grau, N., Fernández, M., & Thezá Manríquez, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis (Santiago)*, 12(36). <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2013-N36-989>
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>

- Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos. (2023). *Boletín Oficial del País Vasco*. https://www.lanbide.euskadi.eus/contenidos/informacion/rgi_normativa/es_def/adjuntos/2305426a.pdf
- Dowling, B., Powell, M., y Glendinning, C. (2004). Conceptualising successful partnerships. *Health & Social Care in the Community*, 12(4), 309-317. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2004.00500.x>
- European Anti Poverty Network [EAPN]. (2020). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*. EAPN-ES. https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Resumen_Ejecutivo_73kN5F2.pdf
- García-Montero, R. (2016). Inserción sociolaboral en tiempos de crisis. *Revista de educación social*, (23), 28-38. https://eduso.net/res/wp-content/uploads/2020/06/colaboracion2_res_23.pdf
- González Gago, E. (2018). *Spain / Basque Country. In Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market – success factors and reform pathways. Part II: Annexes*. Publications Office of the European Union. <https://www.budapestinstitute.eu/KE-04-18-545-EN-N.pdf>
- Fantova, F. (2016). *Políticas intersectoriales y atención integrada*. Fernando Fantova Azcoaga. <https://www.fantova.net/2016/03/07/politicas-intersectoriales-y-atencion-integrada/>
- Fantova, F. (2018). *Perspectivas y prioridades en atención integrada*. Fundación Caser. https://www.fundacioncaser.org/sites/default/files/adjuntos/2301_f_fantova_def.pdf
- Fullaondo, A., y Bergantiños, N. (Eds.). (2024). *El Sistema Vasco de Servicios Sociales: Estructura, recursos y perspectivas*. Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Heidenreich, M., y Rice, D. (Eds.). (2016). *Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare governance*. Cheltenham Glos, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Korpi, T., Nelson, K., y Stenberg, S.A. (2007). The accumulation of social problems 1974-2000 (Chapter 4). *International Journal of Social Welfare*, 16(S1), 91-103. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2007.00517.x>
- Lanbide (s.n). *Servicio Público Vasco de Empleo*. Lanbide. <https://www.lanbide.euskadi.eus/inicio/>
- Laparra, M., y Martínez, L. (2021). La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación. *Papers. Revista De Sociología*, 106(3), 467-494. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2839>
- León, B., Carbonell, J., y Soria, J. (Eds.). (2024). *La desigualdad en España*. Lengua de Trapo.
- Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. https://www.lanbide.euskadi.eus/contenidos/informacion/rgi_normativa/es_def/adjuntos/ley_14_22.pdf
- Martínez, L. (2022). Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo. El caso del proyecto ERSISI en Navarra. *Cuadernos de trabajo social*, 35(2), 171-182. <https://doi.org/10.5209/cuts.79382>

- McQueen, D., McQueen, D., Wismar, M., Lin, V., Jones, C., y Davier, M. (2015). *Gobernanza Intersectorial para la Salud en Todas las Políticas Estructuras, acciones y experiencias*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/docs/Gobernanza_intersectorial_paralasalud_entodas_laspoliticasyexperiencias.pdf
- Monasterio, J. (2020). La interdisciplinariedad y la intersectorialidad como enfoques integradores en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas. *Gestión I+D*, 5(3), 295-333. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7863434>
- Mora, V., y Cabra, M.A. (2017). Inclusión sociolaboral de los colectivos vulnerables. *Documentación Social* (186), 155-171. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6378481>
- OCDE. (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233775-en>
- Observatorio Estatal de la Discapacidad [OED]. (2017). *Modelos integrados de atención a la Discapacidad*. Observatorio Estatal de la Discapacidad. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/wp-content/uploads/2018/04/MODELOS-INTEGRADOS-DE-ATENCION-A-DISCAPACIDAD-OED.pdf>
- OMS. (2017). *Integrated care for older people: guidelines on community-level interventions to manage declines in intrinsic capacity*. World Health Organization. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/258981/9789241550109-eng.pdf;jsessionid=607F49ECF3CA82B1C66128CA35701F30?sequence=1>
- OpenAI. (2024). *ChatGPT GPT-4o* [Large language model]. <https://chat.openai.com/chat>
- Pérez, B., Zugasti, N., y Martínez, L. (2019). Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión. *Estudios Regionales*, 44(2019/2), 81-95. <https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/5.-Perez.pdf>
- REGIRM. (2024). *Los retos de gobernanza y gestión inclusiva de los programas de renta mínima en el nuevo contexto social e institucional*. Proyecto de Investigación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Ministerio de Ciencia e Innovación, Agencia Estatal de Investigación (AEI), Agencia Estatal de Investigación (AEI).
- Sanzo González, L. (2019). Las rentas mínimas en España (Documento de trabajo 6.2). En Fundación FOESSA. *VIII Informe Foessa*. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>
- Servicio de Información e Investigación Social [SIIS]. (2022). *Marco para el desarrollo de proyectos experimentales de acompañamiento en itinerarios mixtos*. Gobierno Vasco - Eusko Jaurlaritz, Lanbide-Servicio Público de Empleo. <https://www.sis.net/es/investigacion/ver-estudio/632/>
- Subirats, J. (2010a). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 74(2). https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf
- Subirats, J. (2010b). *Notas sobre gobernanza y cambio de época*. Eusko-Ikaskuntza – Sociedad de Estudios Vascos. https://www.eusko-ikaskuntza.eus/PDFAnlt/congresos/18/Subirats_547555.pdf
- Van Duijn, S., Zonneveld, N., Lara Montero, A., Minkman, M., y Nies, H. (2018). Service Integration Across Sectors in Europe: Literature and Practice'. *International Journal of Integrated Care*, 18(2), 6. <https://doi.org/10.5334/ijic.3107>

Zulaika, A., Sánchez, V., y Arrieta, F. (2022). Hacia un modelo de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local: la experiencia comarcal de Beterri Buruntza. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research* 1(52), 103-117. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.22.005>