



PROPUESTAS AL INFORME DE BESALDI

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

Eapn Euskadi presenta en este documento sus aportaciones al Informe de Besaldi. A la hora de hacer aportaciones hemos optado por centrarnos en el capítulo de recomendaciones. Concretamente proponemos las siguientes recomendaciones:

- Propuesta 1: Elaborar y aprobar una estrategia vasca de prevención, reducción y erradicación de la pobreza y la exclusión social, con horizonte 2030 y 2050
- Propuesta 2: Participación personas. Es imperativo institucionalizar de forma adecuada la participación de las personas expertas por experiencia beneficiarias o ex beneficiarias de servicios y prestaciones para la inclusión social
- Propuesta 3: Incluir en el informe las conclusiones y recomendaciones de las personas participantes en el espacio de dialogo sobre los servicios de inclusión en Euskadi (abril 2026)
- Propuesta 4: Reforzar la capacidad del sistema para ofrecer procesos de inclusión integrales, continuados y accesibles, situando la vivienda, el acompañamiento social y la coordinación entre sistemas como condiciones estructurales para la inclusión.
- Propuesta 5: Avanzar hacia un marco conceptual compartido sobre garantía de ingresos, inclusión y exclusión social
- Propuesta 6: Estudiar el non take up y elaborar un plan con un objetivo explícito de reducción del mismo.

EAPN – Euskadi

Harrobia plaza 4, 3º. 48003 Bilbo

Tfno: 94-4161884 - E-mail: coordinacion@eapneuskadi.net

CIF: G-48900336. Nº en el R.A. de Gobierno Vasco: FD/B/00084/1997

CAPITULO DE RECOMENDACIONES:

PROPUESTA 1: ELABORAR Y APROBAR UNA ESTRATEGIA VASCA DE PREVENCIÓN, REDUCCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL, CON HORIZONTE 2030 Y 2050

La evaluación pone de manifiesto una paradoja. Euskadi dispone de un Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión consolidado y con una importante capacidad protectora, pero la pobreza y la exclusión social continúan existiendo, reproduciéndose y, en determinados indicadores, aumentando. El propio informe señala que el SVGII no puede considerar cumplida su misión mientras persista esta situación y reconoce que, pese a actuar como un importante muro de contención, fenómenos estructurales como el encarecimiento de la vivienda, la precariedad laboral o las desigualdades que afectan especialmente a determinados grupos están desbordando su capacidad de respuesta.

La naturaleza multidimensional y multicausal de la pobreza y la exclusión exige, por tanto, trascender una respuesta centrada exclusivamente en las prestaciones de garantía de ingresos y articular una intervención conjunta de las políticas de vivienda, empleo, servicios sociales, educación, salud, cuidados, infancia, fiscalidad y garantía de ingresos. El propio informe identifica, además, la ausencia de una visión suficientemente clara y compartida sobre qué hacer frente a la pobreza y la exclusión social y plantea la necesidad de avanzar hacia una “estrategia de país para dejar atrás los tiempos de la pobreza y la exclusión social”.

Por ello se propone una recomendación nueva: Elaborar y aprobar una Estrategia Vasca de Prevención, Reducción y Erradicación de la Pobreza y la Exclusión Social, con horizonte 2030 y 2050, que establezca objetivos cuantificables de reducción de la pobreza y la exclusión, identifique las actuaciones necesarias para alcanzarlos y articule de manera coordinada las políticas de garantía de ingresos, empleo, vivienda, servicios sociales, educación, salud, cuidados y políticas familiares. La Estrategia debería contar con indicadores compartidos, recursos suficientes, responsabilidades institucionales definidas, planes operativos, mecanismos de seguimiento y evaluación y participación efectiva de las personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

ARGUMENTOS:

1.- El propio informe constata que la misión no está cumplida. La conclusión a) es extraordinariamente clara: el SVGII «no puede considerar su misión cumplida mientras sigan existiendo, reproduciéndose y extendiéndose la pobreza y exclusión social». En el desarrollo de esa conclusión se añade que la persistencia, reproducción y, sobre todo, el agravamiento y extensión de la pobreza deben alejar al Sistema de cualquier sensación de satisfacción.

Por tanto, si el objetivo último es prevenir y superar la pobreza y la exclusión, parece coherente que exista **una planificación explícitamente orientada a ese resultado**, y no exclusivamente una arquitectura de prestaciones y servicios.

2.- Los datos justifican una respuesta estratégica. El informe identifica un «desplazamiento estructural al alza» de los niveles de pobreza y un fuerte deterioro entre 2022 y 2024: la pobreza grave pasa del 4,9 % al **6,4 %**, el máximo de la serie disponible, y la pobreza real del 4,0 % al **6,1 %**. Además, desde 2016 Euskadi presenta una evolución al alza que contrasta con la tendencia descendente registrada en España.

Eso permite argumentar que **mantener el funcionamiento ordinario del Sistema no parece suficiente para garantizar una trayectoria sostenida de reducción de la pobreza.**

3.- El propio informe reconoce que el SVGII, aunque eficaz, está siendo desbordado. Lo califica de «muro de contención» con una potente capacidad protectora, pero señala que ese escudo resulta insuficiente frente a fenómenos como el encarecimiento de la vivienda, la precariedad laboral y otras transformaciones estructurales. Más adelante insiste en que el Sistema ha aguantado como muro de contención, pero se enfrenta a dinámicas estructurales y multicausales difíciles de revertir.

La pobreza no puede reducirse solamente mediante la RGI o el SVGII porque sus causas y mecanismos atraviesan vivienda, empleo, infancia, cuidados, fiscalidad, educación, salud, migración, etc.

4.- Existe precisamente una carencia de estrategia común identificada por el informe. La conclusión d) afirma que el SVGII busca superar la pobreza y la exclusión, pero todavía no ha conseguido ni una definición y medición clara y compartida **«ni una visión común sobre qué hay que hacer frente a ellos».**

Una estrategia de país serviría precisamente para construir esa **visión común sobre qué hacer**, traducida en objetivos, políticas, responsables, recursos, calendario e indicadores.

5.- El propio desarrollo de la recomendación nº 1 prácticamente abre la puerta a esta propuesta. Besaldi reclama un instrumento que permita saber si Euskadi cumple sus objetivos de política de inclusión y plantea monitorización permanente, seguimiento longitudinal y evaluación de los efectos de las políticas.

Pero una línea después va todavía más lejos y dice que habría que avanzar hacia un instrumento coherente con una **«teoría del cambio y una estrategia de país para dejar atrás los tiempos de la pobreza y la exclusión social».**

ALINEAMIENTO CON OTRAS ESTRATEGIAS:

A. CON LA AGENDA EUSKADI BASQUE COUNTRY 2030

La propuesta de elaborar una Estrategia Vasca de Prevención, Reducción y Erradicación de la Pobreza y la Exclusión Social se encuentra plenamente alineada con la contribución vasca a la Agenda 2030. La Agenda Euskadi Basque Country 2030 incorporó el ODS 1 —Fin de la pobreza— y estableció entre sus objetivos de país la reducción de la tasa de pobreza. Posteriormente, el Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030 situó entre sus principales compromisos tractores “erradicar la pobreza y el hambre, reducir las desigualdades y prevenir la exclusión”, dentro del eje Personas-Equidad.

La Estrategia propuesta permitiría avanzar desde ese compromiso general hacia una planificación específicamente orientada a resultados, estableciendo objetivos cuantificados y temporalizados de reducción de la pobreza y la exclusión, identificando las políticas y recursos necesarios para alcanzarlos y articulando de forma coherente las actuaciones de garantía de ingresos, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, educación, infancia, cuidados y fiscalidad.

Esta propuesta es asimismo coherente con el enfoque de gobernanza de la Agenda 2030 vasca, basado en la coordinación interdepartamental, interinstitucional y social, la coherencia de políticas y el seguimiento y evaluación mediante indicadores. La Estrategia podría constituir, por tanto, el marco integrador de las distintas actuaciones que Euskadi ya desarrolla en materia de garantía de ingresos, pobreza infantil, exclusión residencial, pobreza energética e inclusión social, dotándolas de objetivos comunes y de un sistema compartido de seguimiento y evaluación.

En este sentido, la Estrategia no supondría crear una nueva línea de actuación desvinculada de la planificación existente, sino reforzar y hacer operativo uno de los compromisos centrales de la Agenda 2030 en Euskadi: avanzar hacia la erradicación de la pobreza, reducir las desigualdades y prevenir la exclusión, garantizando que nadie quede atrás.

No estamos pidiendo “un plan más”, estamos proponiendo el instrumento de país que falta para convertir en resultados medibles un compromiso que Euskadi ya ha asumido en su Agenda 2030.

B. CON LA ESTRATEGIA DE LA UE CONTRA LA POBREZA:

La Comisión Europea aprobó el **6 de mayo de 2026 la primera Estrategia de la Unión Europea contra la Pobreza**. Su denominación oficial es *Estrategia de la Unión Europea contra la Pobreza: abordar y prevenir la pobreza desde la infancia hasta la vejez*. Constituye el nuevo marco político europeo para coordinar las actuaciones de la UE, los Estados miembros, las regiones y las entidades sociales. ([Employment, Social Affairs and Inclusion](#))

No se trata de una ley europea directamente exigible, sino de una **comunicación estratégica de la Comisión** que establece prioridades, compromisos e iniciativas posteriores. Algunas de esas iniciativas podrán convertirse en recomendaciones, propuestas legislativas o instrumentos de financiación.

La estrategia considera que la pobreza no es únicamente una cuestión de bajos ingresos. Está relacionada también con el acceso a la vivienda, los servicios sociales, la salud, la educación, la energía, el empleo de calidad, los cuidados y la participación social.

La estrategia establece dos horizontes:

Objetivo para 2030

Reducir en al menos **15 millones** el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social respecto a 2019. Este objetivo procede del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Dentro de esa reducción, el compromiso europeo previamente establecido es que al menos **cinco millones sean niños y niñas**.

Objetivo para 2050

La Comisión plantea como ambición de largo plazo **contribuir a erradicar la pobreza en la Unión Europea para 2050**. ([Employment, Social Affairs and Inclusion](#))

PROPUESTA 2: PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS. ES IMPERATIVO INSTITUCIONALIZAR DE FORMA ADECUADA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS POR EXPERIENCIA BENEFICIARIAS O EX BENEFICIARIAS DE SERVICIOS Y PRESTACIONES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL.

Las políticas de inclusión social sólo pueden avanzar y mejorar si se incorpora de forma estable, directa y reconocida la voz de las personas que tienen experiencia en el uso de los servicios de inclusión. En este sentido, no se trata únicamente de escuchar testimonios, sino de reconocer las experiencias vividas como fuente de conocimiento que sirva para orientar, corregir y transformar el diseño, el desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas de inclusión social, así como los servicios y prestaciones para la inclusión social.

Para **consolidar** esta presencia de las personas expertas por experiencia, se debe trabajar en el diseño de **espacios de participación reales** y en los que las personas con conocimiento de las políticas y servicios por haber sido beneficiarias de los mismos vean reconocida su aportación. Para ello, este tipo de espacios no deben tener un carácter puntual, sino que se debe incorporar **de forma periódica** a las políticas sociales, constituyéndose en una herramienta estable de gobernanza. En este sentido, deben diseñarse espacios de escucha y consulta estable y sistemática en los servicios; espacios que utilicen el testimonio y las historias de vida de las personas beneficiarias para el contraste, seguimiento y mejora continua de los servicios, garantizando la **participación reconocida, opcional e informada de las personas**, teniendo en cuenta posibles dificultades o adaptaciones adicionales, con especial atención y poniendo los medios necesarios para **garantizar y fomentar la participación de las mujeres**. Y **vinculándolos, siempre, con compromisos de respuesta y/o devolución** de decisiones tomadas.

Estos espacios consolidados y permanentes, además, pueden **contar con otros espacios y reuniones más puntuales**, aunque periódicos, en los que se puedan tratar elementos concretos, legislación y otras cuestiones, sobre los servicios y prestaciones para la inclusión, como el Consejo Vasco de Inclusión.

En todo caso, se deben **incorporar mecanismos claros de devolución y seguimiento**. La sostenibilidad en la puesta en marcha de espacios de participación depende de que las personas participantes perciban que su palabra tiene consecuencias, que sirve para generar cambios y mejoras. Se recomienda trabajar en una devolución que sea accesible, bilingüe y en formatos de lectura fácil sobre las medidas que se puedan poner en marcha a partir de las conclusiones que se deriven de los espacios de participación y opinión. En esta devolución debe explicarse de forma clara qué propuestas se asumen y cuáles no, siempre argumentando la decisión; indicando cuáles requieren más trabajo, qué administración o agente es responsable y en qué plazos se prevé avanzar.

Asimismo, es importante que estas devoluciones se realicen en colaboración con las administraciones competentes en la materia se realicen en colaboración con las administraciones competentes en cada materia, de modo que la información trasladada a las personas participantes sea clara, realista y vinculada al ámbito de responsabilidad correspondiente. Dada la complejidad de esta propuesta, en especial cuando habrá propuestas que implican a diferentes niveles administrativos y sistemas de atención, es necesario definir mecanismos compartidos de retorno y seguimiento que permitan explicar los avances, los límites existentes y los compromisos posibles.

Sin retorno, la participación corre el riesgo de ser vivida como simbólica; con retorno, se convierte en corresponsabilidad democrática y en una herramienta para fortalecer la confianza entre personas usuarias, entidades sociales y administraciones públicas.

ARGUMENTOS:

1.- la propia evaluación reconoce que la participación actual todavía es puntual y dependiente de iniciativas externas. Besaldi identifica a las personas destinatarias, receptoras y usuarias como una de las interlocuciones prioritarias que tenía pendientes. Para esta primera evaluación, su voz se ha incorporado principalmente mediante la revisión de consultas anteriores promovidas por EAPN Euskadi y a través de dos reuniones finales de contraste.

Esto demuestra que existe interés y voluntad, pero también que todavía no hay un mecanismo propio, estable y sistemático del SVGII para incorporar esta experiencia. Si no se institucionaliza, la participación seguirá dependiendo de proyectos concretos, encargos puntuales o de la iniciativa del Tercer Sector.

2.- la experiencia de las personas usuarias ha producido evidencia que no ofrecen los datos administrativos. El informe de Besaldi diferencia acertadamente entre la “calidad técnica” y la “calidad percibida”. Los procesos de escucha han permitido identificar cuestiones que difícilmente aparecen en estadísticas o expedientes:

- ✓ La carga documental y la repetición de trámites.
- ✓ La dificultad para comprender las notificaciones.
- ✓ El miedo a perder la prestación por errores involuntarios.
- ✓ La rigidez de determinadas obligaciones.
- ✓ La ausencia de una figura estable de referencia.
- ✓ Las barreras idiomáticas y digitales.
- ✓ La sensación de vigilancia, desconfianza o trato estigmatizante.
- ✓ La falta de adaptación a los cuidados, la monoparentalidad, la salud mental, la discapacidad o los procesos migratorios.

Por tanto, la participación no es solamente una exigencia democrática: es una herramienta imprescindible para generar evidencia sobre el funcionamiento real del Sistema y detectar sus puntos ciegos.

3.- Es necesaria para comprobar si el enfoque legal centrado en la persona se materializa en la práctica. Una de las conclusiones más relevantes del informe es que el espíritu de la Ley 14/2022 todavía “dista de haber tomado cuerpo” plenamente en el funcionamiento cotidiano del Sistema. La Ley reconoce derechos, atención personalizada, buena administración y servicio a la ciudadanía, pero la experiencia relatada muestra burocracia, rigidez, falta de coordinación y relaciones atravesadas, en ocasiones, por el estigma o la desconfianza.

Las personas expertas por experiencia son quienes pueden comprobar si estos principios se cumplen en cada oficina, prestación y servicio. Sin su participación periódica, la evaluación corre el riesgo de medir principalmente el diseño normativo y la gestión administrativa, pero no la experiencia efectiva de ejercicio de los derechos.

4.- la recomendación debe abarcar todo el ciclo de las políticas y no limitarse al consejo vasco para la inclusión. El Consejo Vasco para la Inclusión es un espacio necesario, pero insuficiente. Una participación verdaderamente institucionalizada debe incorporarse:

- ✓ En el diseño de las normas, prestaciones y servicios.
- ✓ En su implementación.
- ✓ En el seguimiento ordinario.
- ✓ En la evaluación bienal de Besaldi.
- ✓ En la revisión de procedimientos y comunicaciones.

- ✓ En la elaboración y seguimiento de planes de mejora.
- ✓ Además, debe desplegarse “de abajo arriba y de arriba abajo”, como señala el propio informe: desde las oficinas y servicios concretos hasta los órganos de gobernanza y evaluación del Sistema.

5.- La continuidad es necesaria para que la participación tenga influencia real. Una consulta aislada permite recoger opiniones, pero no comprobar qué sucede después con ellas. Los espacios permanentes permiten:

- ✓ Identificar problemas recurrentes.
- ✓ Distinguir situaciones individuales de deficiencias estructurales.
- ✓ Contrastar cambios a lo largo del tiempo.
- ✓ Evaluar si las medidas adoptadas producen mejoras.
- ✓ Formular nuevas propuestas a partir de los resultados.
- ✓ Construir relaciones de confianza entre personas usuarias, profesionales, entidades y administraciones.

Esta continuidad es especialmente coherente con el carácter bienal y longitudinal que Besaldi quiere dar a sus evaluaciones.

6.- Sin devolución no hay participación efectiva ni rendición de cuentas. Este es uno de los principales elementos que la propuesta de EAPN Euskadi añade y que convendría incorporar expresamente a la recomendación de Besaldi. La devolución debe explicar:

- ✓ Qué propuestas se aceptan.
- ✓ Cuáles no se asumen y por qué.
- ✓ Cuáles requieren más análisis.
- ✓ Qué administración u organismo es competente.
- ✓ Qué compromisos se adquieren.
- ✓ En qué plazos se prevé actuar.
- ✓ Cómo se hará el seguimiento.

Sin retorno, las personas pueden percibir que han participado únicamente para legitimar una decisión ya tomada. Con retorno, la participación se convierte en un mecanismo de rendición de cuentas y mejora continua.

7.- La institucionalización exige medios y apoyos concretos. El propio informe reconoce que este proyecto estratégico necesita planes, recursos, voluntad política y capacidad técnica. Por ello, no debería dejarse exclusivamente en manos del voluntarismo de las personas participantes, de las profesionales o de las entidades sociales. Deberían preverse, al menos:

- ✓ Apoyo previo para comprender los temas que se van a tratar.
- ✓ Información clara, accesible y bilingüe.
- ✓ Lectura fácil cuando sea necesaria.
- ✓ Interpretación y adaptación lingüística.
- ✓ Apoyos digitales y presenciales.
- ✓ Cobertura de desplazamientos, cuidados y otros gastos.
- ✓ Horarios y formatos compatibles con las circunstancias personales.
- ✓ Reconocimiento de la dedicación y del conocimiento aportado.
- ✓ Acompañamiento que facilite la participación sin dirigir ni condicionar las opiniones.

8.- Debe garantizarse la diversidad y evitar una representación meramente formal. No basta con reservar uno o varios puestos para “personas usuarias”. Las experiencias son diferentes según el género, la edad, el origen, la situación administrativa, el territorio, la discapacidad, los cuidados, la exclusión residencial o el tipo de prestación o servicio utilizado.

Una participación basada siempre en los perfiles más disponibles o más vinculados a las entidades puede dejar fuera precisamente a quienes encuentran mayores barreras. Por ello, se necesitan mecanismos de participación diversos, flexibles y rotatorios, combinando representación estable con grupos de contraste específicos.

9.- Es necesario garantizar específicamente la participación de las mujeres. La participación no puede considerarse representativa si las mujeres están infrarrepresentadas, como sucede habitualmente en estos procesos. Su menor presencia no responde a una falta de interés, sino a barreras estructurales relacionadas con las responsabilidades de cuidado, la falta de tiempo, la dependencia económica, la menor disponibilidad, la violencia machista o la ausencia de espacios seguros.

Además, el propio informe constata que las mujeres afrontan experiencias específicas dentro del Sistema vinculadas con los cuidados, la monoparentalidad, la violencia machista y los procesos migratorios. Si su voz no está suficientemente presente, estas realidades pueden quedar diluidas y el SVGII corre el riesgo de diseñar respuestas aparentemente neutras que reproduzcan desigualdades de género.

Por ello, la recomendación debería incluir medidas concretas para promover su participación: búsqueda activa, horarios compatibles con los cuidados, apoyo para conciliación, reconocimiento de gastos, espacios exclusivos para mujeres cuando sean necesarios y atención especial a la diversidad de edades, orígenes y situaciones familiares.

10.- También mejora la evaluabilidad del SVGII. El informe señala importantes limitaciones en la arquitectura de datos y en la coordinación de los procesos de evaluación. Institucionalizar la participación permitiría incorporar de manera continuada indicadores de experiencia y calidad percibida, como:

- ✓ Comprensión de la información y las notificaciones.
- ✓ Facilidad para realizar trámites.
- ✓ Continuidad de la atención.
- ✓ Calidad del trato.
- ✓ Adecuación de los apoyos.
- ✓ Percepción de autonomía y seguridad.
- ✓ Utilidad de los servicios.
- ✓ Grado de respuesta a las propuestas formuladas.

Así, la experiencia de las personas dejaría de ser un insumo ocasional y pasaría a formar parte del sistema estable de evidencias

PROPUESTA 3: INCLUIR EN EL INFORME LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN EL ESPACIO DE DIALOGO SOBRE LOS SERVICIOS DE INCLUSIÓN EN EUSKADI (abril 2026)

Por otro lado, además de hacer una apuesta importante por defender la consolidación de espacios de participación de personas beneficiarias y ex beneficiarias de servicios de inclusión social, en el informe final del Espacio de Dialogo sobre los servicios de inclusión que tuvo lugar en abril de 2026 se proponen una serie de conclusiones y recomendaciones muy concretas extraídas del dialogo entre diferentes administraciones públicas, entidades del Tercer Sector y personas usuarias de servicios e inclusión, que deberían ser tenidas en este informe de evaluación:

- La primera conclusión relevante que se obtenía de este proceso fue que **el sistema de inclusión social cuenta con elementos valiosos que deben ser preservados y reforzados**. Las personas participantes han vuelto a poner en valor el acompañamiento profesional, la cercanía de las entidades sociales, la existencia de figuras de referencia, la formación como vía de autonomía y dignidad, y la importancia de contar con servicios que ofrecen estabilidad en momentos de especial vulnerabilidad. El vínculo humano aparece como un elemento central para la inclusión: cuando las personas se sienten escuchadas, no juzgadas y acompañadas, los procesos tienen más posibilidades de sostenerse.
- Al mismo tiempo, el diálogo confirmaba que **existen obstáculos estructurales que limitan la eficacia de los itinerarios de inclusión**.
 - o La vivienda aparece como el principal “cuello de botella” del sistema. Sin una vivienda estable, accesible y adecuada, el resto de intervenciones pierden capacidad transformadora. La falta de vivienda social, las dificultades para acceder al mercado de alquiler, el racismo inmobiliario, los problemas vinculados al padrón y la ausencia de respuestas inmediatas para personas en situación de calle o exclusión residencial grave impiden culminar procesos que, en otros ámbitos, sí pueden estar avanzando.
 - o La segunda **gran área crítica es la burocracia**. Las personas usuarias siguen percibiendo los procedimientos administrativos como lentos, complejos y poco adaptados a sus urgencias vitales. El “silencio administrativo”, las comunicaciones difíciles de comprender, la brecha digital y la multiplicidad de trámites generan desprotección, **ansiedad y pérdida de confianza en el sistema**. El diálogo permitió matizar que no basta con crear espacios centralizados de atención o ventanillas únicas si estos se viven como despersonalizados. La simplificación administrativa debe ir acompañada de trato humano, claridad informativa, acompañamiento y capacidad de respuesta.
- Una tercera conclusión es la **necesidad de avanzar hacia una mirada más integral e interseccional**. Las trayectorias de exclusión no responden a una sola causa ni pueden abordarse desde servicios aislados. La pobreza se cruza con el género, el origen, la situación administrativa, la etnia, la salud mental, la edad, la discapacidad, los cuidados, la maternidad, la situación residencial o la experiencia migratoria. Por ello, el sistema debe evitar respuestas estándar y avanzar hacia itinerarios flexibles, personalizados y coordinados, capaces de adaptarse a la evolución real de cada persona y familia.
- El Espacio de Diálogo visibilizó la necesidad de **revisar la relación entre salud mental y exclusión social**. El dialogo ha señalado el riesgo de “psiquiatrizar” situaciones cuyo origen principal

está en la falta de recursos básicos, la inseguridad residencial, la soledad, la pobreza o la ausencia de apoyos comunitarios. La salud mental no puede abordarse al margen de las condiciones materiales de vida. Por ello, es imprescindible reforzar la coordinación socio-sanitaria, incorporar perfiles socioeducativos y sociales en los espacios de atención sanitaria y garantizar que las respuestas en salud mental tengan en cuenta la vivienda, los vínculos, el empleo, los cuidados y el entorno comunitario.

- Otra conclusión importante es que **la desigualdad territorial condiciona el acceso efectivo a los derechos**. La concentración de recursos en las capitales deja en una posición de mayor vulnerabilidad a quienes viven en municipios pequeños o en zonas con menos transporte público. La inclusión social en Euskadi debe pensarse también desde la equidad territorial, garantizando que el lugar de residencia no determine la posibilidad de acceder a información, acompañamiento, vivienda, salud, formación o empleo.
- El proceso confirmó, asimismo, que **el estigma social sigue siendo una barrera de primer orden**. La aporofobia, el racismo, el antigitanismo, la xenofobia y los prejuicios hacia quienes reciben apoyos públicos dificultan el acceso a derechos básicos, afectan a la autoestima de las personas y alimentan discursos sociales que presentan la inclusión como un gasto y no como una inversión en justicia, cohesión y bienestar colectivo. La mejora de los servicios debe ir acompañada de una estrategia sostenida de sensibilización social pública y generación de relatos que muestren la complejidad de las situaciones de exclusión y el valor de los procesos de inclusión.

Además de las cuestiones sobre participación y gobernanza ya señaladas. A partir de estas conclusiones, se plantearon las siguientes **RECOMENDACIONES**:

- Es necesario **garantizar que existan condiciones estructurales para la inclusión**:
 - o Se debe priorizar la vivienda como eje estructural para la inclusión: debe abordarse como una condición previa y no como un resultado final del proceso de inclusión. Es recomendable avanzar en el refuerzo de recursos de vivienda social, vivienda con apoyo, vivienda con apoyo, alojamiento de emergencia y soluciones de respuesta inmediata para personas en situación de calle o exclusión residencial severa. También se recomienda revisar las barreras de acceso al padrón, al alquiler y a los recursos residenciales, incorporando medidas específicas contra la discriminación inmobiliaria y garantizando alternativas adaptadas a mujeres, jóvenes, familias, personas migrantes y personas con problemas de salud mental.
 - o Simplificar la burocracia y humanizar la atención administrativa: Se recomienda revisar los procedimientos administrativos desde la experiencia de las personas usuarias, identificando trámites redundantes, tiempos de espera excesivos, comunicaciones incomprensibles y barreras digitales. Esta simplificación debe ir acompañada de lenguaje claro, lectura fácil cuando sea necesario, acompañamiento presencial, apoyo en la tramitación y una atención que combine eficacia administrativa con cercanía humana. La agilidad no puede depender únicamente de la digitalización; debe orientarse a reducir la distancia entre la urgencia vital de las personas y la respuesta institucional.
 - o Avanzar hacia una coordinación real entre sistemas: Las situaciones de exclusión requieren respuestas integrales. Es necesario reforzar la coordinación entre diferentes sistemas. Esta coordinación debería ir más allá de la derivación formal y avanzar hacia protocolos compartidos, interoperabilidad, referentes claros, trabajo conjunto entre profesionales y seguimiento de los procesos. Actualmente las

personas perciben que cargan con la responsabilidad de explicar continuamente su situación y de transitar solas entre sistemas que no siempre se comunican entre sí

- Se debe **garantizar el acompañamiento, la continuidad de los procesos y los apoyos necesarios**:
 - o Reforzar en todos los programas de inclusión el “Acompañamiento Social”: En el espacio de dialogo se confirmó que el acompañamiento social constituye uno de los elementos más valorados por las personas usuarias y uno de los factores que más contribuyen a sostener los itinerarios de inclusión. Se recomienda reforzar esta dimensión en todos los programas y recursos, garantizando figuras de referencia estables, cercanas y accesibles, capaces de acompañar no solo en la tramitación o el acceso a prestaciones, sino también en los momentos de cambio, incertidumbre o especial vulnerabilidad.
Este acompañamiento debería entenderse como una parte central de la intervención, y no como un apoyo complementario. Para ello, es necesario preservar el vínculo, asegurar tiempos suficientes para la atención, evitar rupturas bruscas en los procesos y reconocer el valor profesional de la escucha, la orientación, la presencia y la generación de confianza. Tal y como se ha recogido tanto en la consulta participativa como en el Espacio de Diálogo, cuando las personas se sienten escuchadas, no juzgadas y acompañadas, los procesos de inclusión tienen más posibilidades de sostenerse y avanzar.
 - o Cuidar las transiciones y evitar rupturas en los procesos: Una de las demandas reiteradas fue la necesidad de acompañamiento después de la salida de un recurso. Se recomienda establecer protocolos de transición cuidada que eviten cortes bruscos en los apoyos, especialmente en momentos de cambio de recurso, finalización de estancia, acceso a vivienda, incorporación laboral, regularización administrativa o alta sanitaria. El vínculo con la persona de referencia debe entenderse como un activo del proceso de inclusión y no como un elemento secundario.
 - o Impulsar figuras de mentoría y de apoyo entre pares: Se recomienda explorar programas de apoyo entre pares, en los que personas que han transitado procesos de inclusión puedan acompañar a otras desde la cercanía, la confianza y el conocimiento experiencial. Estas figuras no sustituyen a los equipos profesionales, pero pueden complementar el acompañamiento técnico, reducir la sensación de soledad y reforzar la autonomía de las personas. También pueden contribuir a generar referentes positivos y a visibilizar trayectorias de mejora.
- Sobre **transversalidad, interseccionalidad y adaptación en las respuestas**:
 - o Es imperativo incorporar la perspectiva de género de forma transversal y específica: El proceso demostró la necesidad de reforzar la participación de mujeres usuarias y de atender las barreras específicas que dificultan su presencia en espacios participativos, especialmente las relacionadas con cuidados, tiempos, seguridad, cargas familiares y experiencias previas de violencia o discriminación. Se recomienda diseñar recursos y espacios seguros para mujeres, revisar la adecuación de recursos mixtos, garantizar apoyos para la conciliación y generar metodologías que permitan recoger con mayor profundidad sus experiencias y propuestas.
 - o Incorporar de forma transversal la perspectiva de infancia y adolescencia en las respuestas de inclusión: Se recomienda que las políticas, recursos e itinerarios de inclusión incorporen de forma sistemática la perspectiva de infancia y adolescencia, teniendo en cuenta el impacto directo e indirecto que las situaciones de vulnerabilidad familiar, pobreza, exclusión residencial, burocracia administrativa o

falta de apoyos pueden tener en la vida cotidiana, el bienestar y el desarrollo de niñas, niños y adolescentes (NNA).

En este sentido, las respuestas ofrecidas desde los servicios de inclusión no deberían centrarse únicamente en la persona adulta titular del expediente o participante en el recurso, sino valorar también las necesidades, derechos y situaciones de las niñas, niños y adolescentes que forman parte de su unidad familiar o entorno de convivencia. Para ello, se recomienda promover respuestas coordinadas, preventivas y adaptadas, que incorporen la mirada de la infancia y la adolescencia en el diagnóstico, la intervención, el seguimiento y la evaluación de los procesos de inclusión.

Esta recomendación debe situarse en coherencia con los marcos normativos vigentes, especialmente la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que refuerza la promoción del bienestar, el ejercicio de derechos y la prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales para la salud, la educación, el bienestar material y la inclusión social de la infancia y la adolescencia; y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), que establece un marco integral de prevención, protección y garantía de derechos frente a cualquier forma de violencia.

Asimismo, esta perspectiva conecta con las aportaciones recogidas en el propio Espacio de Diálogo, donde se señaló que las situaciones de vulnerabilidad afectan al conjunto de la familia y tienen un impacto específico sobre la infancia, proponiéndose también reforzar la prevención y la sensibilización desde el ámbito educativo.

- **Recomendaciones extraídas del informe para mejorar la información, la prevención y el y trabajo comunitario:**
 - o Crear una guía unificada y accesible de recursos: Se recomienda desarrollar una herramienta clara, actualizada, bilingüe y accesible que reúna los recursos sociales, sanitarios, residenciales, formativos, laborales y comunitarios disponibles en Euskadi. Esta guía debería estar pensada tanto para personas usuarias como para profesionales, evitando que las personas tengan que “ir de puerta en puerta” para conocer sus derechos, requisitos, itinerarios y apoyos disponibles. La herramienta debería contemplar lectura fácil, diferentes idiomas y canales presenciales para quienes no puedan acceder digitalmente.
 - o Reforzar la prevención y el trabajo comunitario frente al estigma: Se recomienda impulsar acciones de sensibilización social estables, especialmente en el ámbito educativo, comunitario y mediático. La lucha contra la aporofobia, el racismo y xenofobia, el antigitanismo, el machismo y otras formas de discriminación deben formar parte de las políticas de inclusión. Es necesario explicar mejor qué son los servicios de inclusión, a quiénes atienden, qué dificultades atraviesan las personas y qué beneficios generan para toda la sociedad. La inclusión debe comunicarse como una inversión social y democrática, no como un gasto asistencial.

PROPUESTA 4: REFORZAR LA CAPACIDAD DEL SISTEMA PARA OFRECER PROCESOS DE INCLUSIÓN INTEGRALES, CONTINUADOS Y ACCESIBLES, SITUANDO LA VIVIENDA, EL ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL Y LA COORDINACIÓN ENTRE SISTEMAS COMO CONDICIONES ESTRUCTURALES PARA LA INCLUSIÓN

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión debe avanzar hacia respuestas cada vez más integrales, personalizadas y continuadas, capaces de adaptarse a la complejidad de las trayectorias de las personas y de evitar que sean ellas quienes tengan que asumir la responsabilidad de transitar entre servicios, repetir su situación ante diferentes profesionales o resolver por sí mismas la falta de coordinación entre sistemas.

En este sentido, resulta necesario **situar la vivienda como una condición estructural para la inclusión y no únicamente como un resultado final de los itinerarios**. Los procesos de escucha realizados ponen de manifiesto que la falta de una vivienda estable, accesible y adecuada puede limitar o incluso neutralizar los avances conseguidos en otros ámbitos. Será necesario, por tanto, fortalecer la articulación del SVGII con las políticas de vivienda y prestar especial atención a las situaciones de exclusión residencial grave, a las dificultades de acceso al alquiler, al padrón y a los recursos residenciales y a las diferentes formas de discriminación en el acceso a la vivienda. Esta preocupación coincide con el diagnóstico del propio Informe, que identifica la indisponibilidad y el encarecimiento de la vivienda como uno de los fenómenos que con mayor intensidad está desbordando la capacidad protectora del Sistema.

A la vez, debería **reforzarse el acompañamiento social como componente central de los procesos de inclusión**, garantizando figuras profesionales de referencia suficientemente estables, accesibles y cercanas, tiempos adecuados para la atención y mecanismos que eviten rupturas bruscas de los apoyos, especialmente en las transiciones entre recursos, en el acceso a una vivienda, la incorporación laboral, la regularización administrativa o el alta sanitaria. Las personas participantes en el proceso de diálogo identifican el vínculo, la escucha y la continuidad del acompañamiento como factores fundamentales para sostener los procesos de inclusión. El propio Informe de Besaldi recoge igualmente que las personas usuarias valoran especialmente el acompañamiento cercano, la estabilidad de los apoyos y la existencia de una figura profesional de referencia.

Este fortalecimiento del acompañamiento debe producirse junto con una **coordinación efectiva entre garantía de ingresos, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, educación y tercer sector**, avanzando más allá de la derivación entre servicios hacia protocolos compartidos, interoperabilidad, referentes claros, trabajo conjunto entre profesionales y seguimiento coordinado de los procesos.

Asimismo, el Sistema deberá reducir las barreras que dificultan el ejercicio efectivo de los derechos. Ello implica **simplificar los procedimientos administrativos y humanizar la atención**, mejorando la claridad de las comunicaciones, reduciendo trámites y tiempos de espera, facilitando apoyo presencial y evitando que la digitalización genere nuevas formas de exclusión. Esta orientación es coherente con el propio diagnóstico de Besaldi, que plantea avanzar hacia un Sistema más sencillo, amigable, accesible y basado en los derechos de ciudadanía.

Finalmente, estos procesos deberán diseñarse desde una **perspectiva interseccional y territorialmente equitativa**, teniendo en cuenta cómo interactúan el género, los cuidados, la infancia y adolescencia, el origen y la situación administrativa, la discapacidad, la salud mental, la edad, la situación residencial y el territorio. El lugar de residencia o las circunstancias personales

no deberían determinar la posibilidad efectiva de acceder a información, prestaciones, acompañamiento, vivienda, salud, formación o empleo.

No se trata de añadir una agenda externa al Informe, sino de **hacer coherentes las recomendaciones finales con los propios hallazgos de la evaluación y con la evidencia aportada por las personas expertas por experiencia**

ARGUMENTOS:

1. La recomendación se deriva directamente de las conclusiones del propio Informe de Besaldi. No introduce problemas nuevos. El Informe identifica expresamente la vivienda como uno de los fenómenos que con mayor intensidad está generando pobreza y exclusión que el Sistema no consigue prevenir o revertir; también señala problemas de continuidad de los apoyos, coordinación entre sistemas, accesibilidad, burocracia y necesidad de acompañamiento profesional. Por tanto, resulta razonable que esos hallazgos tengan una traducción explícita en las recomendaciones finales.

2. Cubre un vacío entre las conclusiones y las tres recomendaciones actuales. Las recomendaciones actuales se concentran en tres cuestiones estratégicas: mejorar la medición de la pobreza y exclusión, experimentar nuevas formas de integración entre garantía de ingresos y fiscalidad, e institucionalizar la participación de las personas expertas por experiencia. Sin embargo, ninguna recoge de forma directa la mejora de **cómo se producen los procesos de inclusión en la vida cotidiana**: vivienda, acompañamiento, continuidad, coordinación y accesibilidad. La recomendación 4 equilibraría el conjunto incorporando una dimensión de intervención y funcionamiento del Sistema.

3. Da consecuencias concretas a la participación de las personas expertas por experiencia. El Informe del Espacio de Diálogo celebrado en abril de 2026 señala que no se trata únicamente de escuchar testimonios, sino de reconocer la experiencia vivida como una fuente legítima de conocimiento capaz de orientar, corregir y transformar el sistema.

El Informe incorpora una recomendación específica sobre la participación, pero las cuestiones sustantivas expresadas por las personas —vivienda, burocracia, acompañamiento, coordinación, etc.— no llegan a las recomendaciones, podría quedar debilitado precisamente ese reconocimiento del conocimiento experiencial. La cuarta recomendación demostraría que la escucha tiene capacidad real de influir en las prioridades de mejora.

4. Refuerza la teoría del cambio que el propio Informe está construyendo. Besaldi identifica como elementos fundamentales de esa teoría del cambio no solo la garantía de ingresos, sino también el acompañamiento profesional personalizado, la coordinación y gobernanza intersectorial y el desarrollo de la autonomía de las personas. La recomendación propuesta convierte precisamente esos mecanismos en una orientación estratégica de mejora: acompañamiento estable, continuidad, coordinación entre sistemas y respuestas personalizadas. Es, por tanto, coherente con la lógica causal que la propia evaluación considera relevante.

5. Permite responder al principal límite estructural detectado: la vivienda. Existe una coincidencia especialmente fuerte entre ambas fuentes. El Espacio de Diálogo identifica la vivienda como el principal «cuello de botella» de los procesos de inclusión y advierte de que, sin una vivienda estable, accesible y adecuada, las intervenciones desarrolladas en otros ámbitos pierden capacidad transformadora. Besaldi llega a una conclusión muy similar al señalar que la indisponibilidad, inadecuación y encarecimiento de la vivienda están desbordando la capacidad

protectora del SVGII. Esta convergencia entre evaluación y experiencia de las personas constituye una base especialmente sólida para elevar la vivienda al nivel de recomendación.

6. Refuerza el enfoque de atención centrada en la persona que inspira la Ley 14/2022 y el propio Informe. Besaldi plantea la necesidad de avanzar hacia un Sistema más sencillo, amigable, accesible y basado en los derechos de ciudadanía, señalando como orientaciones la simplificación, la facilitación, la empatía y la humanización de la Administración. El Espacio de Diálogo aporta evidencia complementaria: trámites complejos, comunicaciones difíciles de comprender, brecha digital y tiempos administrativos alejados de las urgencias vitales. Incluir esta cuestión como nueva recomendación reforzaría la coherencia entre los principios declarados y la experiencia efectiva de acceso al Sistema.

7. Aborda una debilidad sistémica reconocida por Besaldi: la insuficiente integración entre sistemas. El Informe reconoce que la integración entre los diferentes subsistemas continúa siendo incipiente, tentativa y frágil. Las personas usuarias describen esa misma realidad desde otro punto de vista: tienen que repetir su historia, desplazarse entre diferentes servicios y asumir personalmente la coordinación entre instituciones que no siempre se comunican. El documento de Diálogo propone avanzar desde la mera derivación hacia protocolos compartidos, interoperabilidad, referentes y seguimiento conjunto. La recomendación 4 permitiría convertir esa coincidencia diagnóstica en una orientación clara para la acción.

8. Introduce una mirada más integral e interseccional sin necesidad de multiplicar las recomendaciones. El Espacio de Diálogo muestra que pobreza y exclusión interactúan con género, origen, situación administrativa, salud mental, edad, discapacidad, cuidados, maternidad, vivienda y experiencia migratoria. El Informe de Besaldi también sostiene que pobreza, exclusión y desigualdad deben analizarse en interacción con género, generación, diversidad funcional, cultura y territorio. Una única recomendación transversal permite incorporar esas dimensiones sin convertir el capítulo final en una larga enumeración de recomendaciones sectoriales.

9. Complementa, y no compite con, la recomendación 3. La recomendación 3 responde a la pregunta «¿quién debe participar y tener voz en el Sistema?»; la recomendación 4 respondería a «¿qué transformaciones prioritarias señala esa voz y la propia evaluación?». Ambas son, por tanto, complementarias: una institucionaliza la participación y otra demuestra que esa participación puede producir cambios en las políticas y servicios. Esto resulta especialmente coherente con la voluntad de Besaldi de reconocer a las personas beneficiarias y usuarias como agentes con intereses, agencia y voz dentro del SVGII.

10. Mantiene el carácter estratégico y selectivo que Besaldi quiere dar a sus recomendaciones. No sería necesario trasladar una a una todas las recomendaciones del documento de Diálogo. Vivienda, acompañamiento, continuidad, coordinación, simplificación, accesibilidad, interseccionalidad y equidad territorial pueden integrarse bajo una sola orientación estratégica: **fortalecer la capacidad del SVGII para ofrecer procesos de inclusión integrales, continuados y accesibles.** De esta manera se respeta la decisión de Besaldi de formular pocas recomendaciones de gran alcance, concebidas como una «agenda compartida» y no como un catálogo exhaustivo de medidas

PROPUESTA 5: AVANZAR HACIA UN MARCO CONCEPTUAL COMPARTIDO SOBRE GARANTÍA DE INGRESOS, INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Se recomienda impulsar, en el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, un proceso de consenso conceptual e interinstitucional que permita delimitar con mayor precisión las nociones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión e inclusión social, así como las relaciones existentes entre ellas.

Este marco debería partir del reconocimiento de que la insuficiencia de ingresos constituye una dimensión central de la vulnerabilidad y la exclusión, pero no agota la naturaleza multidimensional de estos fenómenos. Las situaciones de exclusión pueden estar asociadas, de manera simultánea o acumulativa, a dificultades en ámbitos como el empleo, la vivienda, la salud, la educación, los cuidados, las relaciones sociales, la participación comunitaria o el acceso efectivo a derechos y servicios.

Esta clarificación permitiría diferenciar, sin desvincularlos, los objetivos y resultados atribuibles específicamente a la garantía de ingresos de aquellos que requieren políticas y actuaciones de inclusión de carácter más amplio e intersectorial.

Asimismo, facilitaría una mejor delimitación de las responsabilidades de los distintos sistemas implicados —empleo, servicios sociales, vivienda, salud, educación y otros— y contribuiría a reforzar los mecanismos de coordinación entre ellos.

Se propone que este marco conceptual compartido tenga una traducción operativa en el sistema de planificación y evaluación, mediante la definición de dimensiones, indicadores y resultados diferenciados que permitan valorar, por una parte, la capacidad del sistema para garantizar unos ingresos suficientes y reducir la pobreza económica y, por otra, los avances en las distintas dimensiones de la inclusión social.

Ello contribuiría a evitar tanto la identificación de la inclusión con la mera suficiencia económica o la inserción laboral como la atribución al sistema de garantía de ingresos de resultados que dependen de la actuación conjunta de diferentes políticas públicas como vivienda, servicios sociales, etc...

ARGUMENTOS

1. **Evitar la identificación entre pobreza monetaria y exclusión social.** La insuficiencia de ingresos es una dimensión decisiva, pero no equivale a exclusión social. El propio trabajo promovido por Besaldi caracteriza la exclusión como un fenómeno que desborda la dimensión económica y resulta de la interacción entre factores estructurales, sociales e individuales. Por tanto, un consenso conceptual ayudaría a evitar que la evaluación del sistema termine reduciendo la inclusión a la mejora de la renta disponible.
2. **El propio marco legal ofrece fundamento para distinguir ambos planos.** La Ley 14/2022 establece un principio de «doble derecho»: por una parte, prestaciones económicas para cubrir las necesidades básicas y, por otra, instrumentos y servicios de apoyo personalizado para la inclusión social y laboral. Además, el sistema no se limita a Lanbide, sino que incorpora a los servicios sociales y, cuando procede, a educación, salud y vivienda. Esa arquitectura permite defender que garantía de ingresos e inclusión están estrechamente vinculadas, pero **no son conceptualmente idénticas**.

3. **Permitiría delimitar mejor qué cabe atribuir al sistema de garantía de ingresos.** Una prestación económica puede reducir de forma muy significativa la pobreza y mejorar las condiciones de vida, pero no puede por sí sola resolver problemas de vivienda, salud, aislamiento social, cuidados, discriminación, situación administrativa o acceso efectivo a derechos. Si no se establece esta distinción, existe el riesgo de atribuir a la RGI o al sistema de garantía de ingresos éxitos o fracasos que dependen en realidad de otros sistemas de protección.
4. **Mejoraría sustancialmente la evaluación.** Esta es probablemente una de las razones más fuertes para Besaldi. Si no existe previamente un acuerdo sobre qué se entiende por exclusión y por inclusión, tampoco queda claro **qué resultados deben medirse**. El propio informe señala que los ingresos y la situación laboral son insuficientes y que han de incorporarse vivienda, salud, participación, acceso a derechos, trayectorias y acumulación de riesgos. Un consenso conceptual permitiría pasar de una evaluación centrada fundamentalmente en prestaciones y pobreza monetaria a una evaluación diferenciada de los distintos resultados de inclusión.
5. **Ayudaría a ordenar las responsabilidades institucionales.** La multidimensionalidad implica necesariamente corresponsabilidad. Si la exclusión depende simultáneamente de empleo, servicios sociales, vivienda, salud, educación y otros ámbitos, su abordaje no puede quedar implícitamente atribuido a un único sistema. La recomendación podría servir para distinguir **qué corresponde específicamente a la garantía de ingresos, qué corresponde a las políticas de inclusión y qué exige actuación intersistémica**. Esto es especialmente relevante porque la propia ley concibe el sistema con participación de varios ámbitos sectoriales.
6. **Evitaría una excesiva laboralización del concepto de inclusión.** Besaldi señala expresamente que los instrumentos tradicionales de inclusión, en buena medida contruidos alrededor del empleo, son a menudo insuficientes frente a las nuevas formas de vulnerabilidad. Esto permite argumentar que tener empleo o mejorar la empleabilidad no puede utilizarse como equivalente de inclusión: existen pobreza laboral, exclusión residencial, precariedad energética, problemas de cuidados o barreras de acceso a derechos que requieren respuestas distintas.
7. **Darí coherencia al propio diagnóstico de Besaldi.** Sería extraño que el informe describiera la exclusión como multidimensional, dinámica y acumulativa y que esa conclusión no tuviera después una traducción en las recomendaciones. El documento sostiene precisamente que los nuevos perfiles de vulnerabilidad exigen herramientas de medición capaces de captar ese carácter multidimensional y las trayectorias de las personas. La recomendación sería, por tanto, una consecuencia lógica del análisis previo, no una cuestión añadida artificialmente.
8. **Puede prevenir dos errores simétricos de política pública.** Por un lado, pensar que elevar los ingresos basta para producir inclusión. Por otro, condicionar implícitamente la garantía económica a avances en procesos de inclusión. La distinción conceptual permite sostener simultáneamente que **la garantía de ingresos tiene valor y finalidad propios como derecho económico** y que las personas pueden necesitar además apoyos de inclusión de distinta naturaleza. El principio legal de doble derecho respalda especialmente esta lectura.
9. **Facilitaría construir un lenguaje común entre sistemas y profesionales.** «Inclusión», «exclusión», «vulnerabilidad», «pobreza», «inserción» o «empleabilidad» no siempre se utilizan con el mismo significado. La ausencia de un marco compartido puede generar diferencias en diagnóstico, derivaciones, indicadores y criterios de intervención. Una recomendación orientada al consenso no pretende imponer una única definición académica, sino acordar **un marco operativo suficientemente compartido para la acción pública**.

PROPUESTA 6: ESTUDIAR EL NON TAKE UP Y ELABORAR UN PLAN CON UN OBJETIVO EXPLÍCITO DE REDUCCIÓN DEL MISMO.

La principal contradicción del Sistema está entre el reconocimiento formal de derechos y su ejercicio efectivo. Uno de los hallazgos más preocupantes del informe es el elevado nivel de **non-take-up**: personas que se encuentran en situación de necesidad o incluso reúnen los requisitos para acceder a una prestación, pero no llegan a beneficiarse de ella.

IMPACTO SISTEMA RGI ETC	2008	2012	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Población atendida en el sistema	63,59	72,59	72,92	69,34	69,26	70,25	75,50	63,60
Población que no sale de la pobreza	32,29	35,07	34,20	32,50	35,68	36,95	30,20	29,75
Población que sale de la pobreza	31,29	37,52	38,72	36,84	33,58	33,30	45,29	33,85
Población no atendida en el sistema	36,41	27,41	27,08	30,66	30,74	29,75	24,50	36,40

Según la EPDS, aproximadamente el **36% de las personas potencialmente destinatarias no estaría accediendo a las prestaciones**, lo que supone cerca de 75.000 personas. Para determinados complementos, como los dirigidos a salarios o pensiones bajas, algunas estimaciones sitúan el no acceso entre el 60% y el 70%.

Esta cuestión nos parece especialmente preocupante y creemos que merece la pena un estudio en profundidad para conocer realmente lo que está ocurriendo. En 2024 se registra el nivel más alto de la serie analizada, lo que exige determinar si responde a factores coyunturales, metodológicos o estructurales.

Un derecho social que no puede ejercerse en la práctica pierde una parte sustancial de su naturaleza como derecho. No basta, por tanto, con mejorar las condiciones legales de acceso.

Hay que analizar sistemáticamente:

- quién queda fuera;
- por qué queda fuera;
- qué requisito lo impide;
- qué barrera administrativa existe;
- qué información no ha llegado;
- qué apoyo necesita la persona para ejercer su derecho.

Y establecer un plan de trabajo, que al menos contemple:

- un indicador oficial anual de *non-take-up*;
- objetivos cuantificados de reducción;
- identificación de perfiles especialmente afectados;
- campañas proactivas de información;
- mecanismos de reconocimiento automático cuando la Administración ya disponga de la información necesaria;
- procedimientos específicos para personas sin hogar, con dificultades de empadronamiento, brecha digital o barreras idiomáticas.
- Mecanismos para que la Administración no espere únicamente a que las personas vulnerables encuentren el Sistema; el Sistema debe ser capaz de encontrarlas a ellas.

ARGUMENTOS:**1.- La magnitud del non take up exige una actuación específica**

La evaluación evidencia que el *non-take-up* no es un fenómeno residual. En 2024, de las 203.303 personas consideradas en situación de necesidad, solamente 129.293 fueron atendidas por el SVGII. Esto significa que 74.010 personas, equivalentes al 36,4% de la demanda potencial, quedaron fuera del Sistema. Además, el porcentaje supone un incremento considerable respecto al 24,5% registrado en 2022 (p. 74). La magnitud del problema y su reciente crecimiento justifican la realización de un estudio específico que permita determinar sus causas y orientar una respuesta planificada.

2.- La falta de cobertura reduce la eficacia del SVGII

La evaluación señala que la capacidad del SVGII para reducir la pobreza depende tanto de la cuantía de las prestaciones como de su capacidad para llegar a todas las personas que las necesitan. Por tanto, mejorar el diseño legal o incrementar los importes resulta insuficiente si una parte significativa de la población potencialmente destinataria no accede al Sistema. Reducir el *non-take-up* debe considerarse un objetivo central de la política de garantía de ingresos, porque la cobertura efectiva es una condición necesaria para que las prestaciones produzcan los resultados para los que fueron creadas.

3.- Reducir el non take up puede generar un impacto social muy elevado

Una de las estimaciones recogidas en la evaluación señala que la eliminación del *non-take-up* podría hacer que la reducción de la desigualdad pasara del 14% a más del 45%. El mismo estudio estima que alcanzar al conjunto de la demanda potencial permitiría prácticamente erradicar la pobreza severa en Euskadi (pp. 109-110). Aunque estos cálculos se basan en datos de 2022 anteriores a la aplicación de la Ley 14/2022 y deben interpretarse con cautela, muestran que mejorar el acceso puede tener un impacto mucho mayor que otras modificaciones parciales del Sistema.

4.- Existe una importante brecha de información práctica

Aunque el 85,5% de la población afirma conocer la RGI, solamente el 59,6% de quienes la conocen dice saber dónde solicitarla. Finalmente, apenas el 18,4% del conjunto de la población identifica correctamente a Lanbide como el organismo competente (pp. 107-108). Las personas usuarias señalan, además, que muchas veces conocen las prestaciones a través de familiares, entidades sociales o redes informales, y no mediante canales institucionales. Estos datos justifican campañas proactivas que no se limiten a informar de la existencia de las prestaciones, sino que expliquen con claridad quién tiene derecho, dónde debe acudir y cómo iniciar la solicitud.

5.- Las barreras administrativas impiden ejercer derechos reconocidos

El informe identifica obstáculos relacionados con la documentación, los plazos, la acreditación de situaciones personales o familiares, el empadronamiento, la vivienda y la inexistencia de contratos formales de alquiler. También menciona la brecha digital, las barreras idiomáticas y la complejidad del lenguaje administrativo (pp. 110-111). Estas dificultades afectan especialmente a personas sin vivienda, migradas, solicitantes de asilo o con trayectorias residenciales inestables. Por tanto, resulta necesario analizar qué requisitos y procedimientos generan exclusión y establecer vías específicas y accesibles para los colectivos que encuentran mayores obstáculos.

6.- El acompañamiento es imprescindible para evitar el abandono de las solicitudes

Las personas usuarias manifiestan que frecuentemente necesitan ayuda para identificar qué prestación pueden solicitar, reunir la documentación, conseguir una cita o completar los trámites. Cuando este acompañamiento no existe, el procedimiento puede producir inseguridad, desconfianza y, finalmente, el abandono de la solicitud (p. 111). El acceso efectivo no depende

únicamente de que exista formalmente un procedimiento, sino también de que las personas puedan comprenderlo y recorrerlo. Esto justifica reforzar los puntos presenciales de información, la mediación lingüística, el apoyo digital y el acompañamiento durante la solicitud y la permanencia en el Sistema.

7.- La Administración debe adoptar una actuación proactiva

El modelo actual continúa dependiendo en gran medida de que la persona vulnerable conozca la prestación, reconozca que puede tener derecho, localice el organismo competente y complete correctamente el procedimiento. La evaluación demuestra que muchas personas no disponen de la información, la documentación o los apoyos necesarios para hacerlo. Por ello, la Administración no debería limitarse a esperar la presentación de solicitudes. Debe utilizar la información de la que ya dispone para detectar posibles situaciones de necesidad, contactar con las personas potencialmente beneficiarias y facilitar activamente el ejercicio de sus derechos.

8.- El reconocimiento automático es coherente con la Ley y con la modernización administrativa

La evaluación señala que la Ley 14/2022 se apoya en los principios de proactividad administrativa e interoperabilidad. La Administración debe obtener preferentemente la información mediante consultas a registros y bases de datos y exigir documentos solamente cuando no pueda conseguirlos por otras vías (p. 112). El informe también propone explorar fórmulas como el crédito fiscal reembolsable para el complemento de pensiones, que permitirían una gestión más automática y menos dependiente de la solicitud ordinaria (p. 106). El reconocimiento automático no constituye, por tanto, una propuesta ajena al Sistema, sino el desarrollo lógico de principios ya incorporados a su regulación.

9.- Es necesario contar con un indicador oficial y objetivos cuantificados

La evaluación señala que el SVGII presenta objetivos excesivamente amplios, fuentes de información fragmentadas y una carencia de indicadores sistemáticos de resultados e impacto (pp. 146-152). También recomienda avanzar hacia una medición constante, una monitorización permanente y un seguimiento longitudinal de la pobreza y del funcionamiento de las prestaciones (p. 171). Un indicador oficial de *non-take-up*, publicado periódicamente y desagregado por prestación, territorio y perfil, permitiría conocer la evolución del problema, evaluar las medidas adoptadas y exigir responsabilidades. A partir de una línea de base fiable, deberían fijarse objetivos cuantificados y plazos concretos de reducción.

10.- Reducir el non take up refuerza la equidad y la legitimidad del Sistema

La ampliación de la cobertura tendría un efecto especialmente positivo entre los hogares más vulnerables. En el caso de los hogares pensionistas elegibles, la evaluación señala que los beneficios se concentrarían principalmente en el primer decil de renta y, en menor medida, en el segundo, por lo que la medida tendría un carácter altamente progresivo (p. 110). Además, reducir la distancia entre el reconocimiento formal de un derecho y su ejercicio efectivo reforzaría la confianza de la ciudadanía en el SVGII. Un derecho social que no puede ejercerse en la práctica pierde buena parte de su eficacia y legitimidad.

En definitiva, estudiar y reducir el *non-take-up* no debe considerarse una actuación secundaria, sino una condición necesaria para que el SVGII cumpla sus objetivos. La evaluación aporta evidencia suficiente para justificar un plan que combine medición periódica, objetivos cuantificados, identificación de perfiles, información proactiva, acompañamiento, simplificación administrativa, interoperabilidad y reconocimiento automático. El objetivo debe ser que el acceso a las prestaciones no dependa exclusivamente de la capacidad individual de cada persona para desenvolverse ante la Administración.