

La Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social ha ido elaborando, a lo largo del otoño de 2017, el IV Plan Vasco de Inclusión Social, que tiene por objeto “recoger de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inserción de las personas en situación de exclusión”. Para la elaboración de ese Plan, se ha buscado la participación de todos los agentes públicos y privados que intervienen en el ámbito de las políticas para la inclusión social.

La publicación de este número monográfico de la revista *Zerbitzuan* se enmarca en el proceso de elaboración de ese Plan. Su objetivo es el de permitir a todas las personas y entidades que investigan o trabajan en el ámbito de las políticas contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi plantear cuáles son las principales necesidades en este ámbito y cuáles habrían de ser las principales líneas de mejora y avance, así como el dar a conocer experiencias y buenas prácticas de interés. Junto con el resto de las herramientas de participación utilizadas para la elaboración del Plan —cuestionarios, entrevistas, grupos de discusión—, los artículos que se componen este monográfico han sido tenidos en cuenta a la hora de plantear los principios, objetivos y ejes que conforman el IV Plan Vasco de Inclusión.

La lectura de los diferentes artículos que conforman el monográfico permite realizar una reflexión sobre el necesario cambio de enfoque que, sobre todo en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos y de servicios sociales, cabría dar a las políticas para la inclusión social. Ese cambio pasa por avanzar desde el enfoque de la inclusión activa, basado en el paradigma de la activación, hacia un enfoque de activación inclusiva, que permita abordar las políticas de prevención y abordaje de la exclusión social desde bases más realistas, más adaptadas a la realidad actual y, además, más justas.

El de la activación ha sido, sin duda, el paradigma hegemónico en la reorientación de las políticas de garantía de ingresos —y, por extensión, de inclusión social y lucha contra la pobreza— desde hace al menos veinte años. Consiste en un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas receptoras de prestaciones económicas a partir de la idea de que el empleo remunerado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos de ciudadanía. La Unión Europea asumió ese paradigma, que se materializó en el enfoque de la inclusión activa.

Pese a su carácter hegemónico, el paradigma de la activación ha sido objeto de numerosas críticas, en ocasiones pertinentes y razonables. Entre ellas, cabe señalar la mitificación del trabajo remunerado como elemento exclusivo de integración social, el paso de un enfoque basado en los derechos a otro basado en las obligaciones y, fundamentalmente, el énfasis en la responsabilización individual sobre las situaciones de pobreza y desigualdad, que desatiende los condicionantes estructurales de estos procesos y, al individualizarlos, oculta su naturaleza política. La crítica fundamental que cabe hacer a este paradigma se basa en cualquier caso, fundamentalmente, en su incapacidad para dar una respuesta a la pérdida de centralidad del empleo en los procesos de inclusión social en un marco de precarización del mercado de trabajo y de ruptura de la norma social del empleo. Efectivamente, si bien durante años se ha considerado que la integración laboral es la herramienta más eficaz de integración social y de protección frente a la pobreza, la creciente precarización del empleo asalariado, la (re)aparición del fenómeno de los/as trabajadores/as pobres y la fragmentación de las trayectorias laborales de una parte importante de la población activa —muy especialmente, mujeres y jóvenes— han erosionado claramente la capacidad del empleo asalariado para garantizar la integración social y el bienestar de una parte significativa de las personas empleadas y de sus familias.

Por otra parte, a lo largo de los últimos años algunas de las entidades que trabajan en el sector han puesto de manifiesto las limitaciones de los modelos conceptuales en los que se basa el abordaje de las situaciones de exclusión desde el ámbito de los servicios sociales. En efecto, el modelo tradicional de intervención desde los servicios sociales está, por una parte, excesivamente orientado a la inserción laboral y, por otra, muy orientado a las personas con ‘motivación para el cambio’, capaces de implicarse en una intervención de carácter básicamente rehabilitador. Esto supone la aplicación de niveles elevados de exigencia y el desarrollo de intervenciones de carácter finalista y lineal, poco adaptadas a la espiralidad de las trayectorias de exclusión y excesivamente basados en criterios de condicionalidad y merecimiento.

En ese marco, los modelos clásicos de intervención en el ámbito de los servicios sociales no siempre tienen suficientemente en cuenta la necesidad de garantizar objetivos intermedios, de contención y reducción de daños. Ello hace que muchos servicios estén —al menos en cierta medida— vedados a las personas que no pueden o quieren adaptarse a intervenciones que suponen niveles de alta exigencia, así como la imposibilidad de alcanzar resultados positivos en intervenciones que plantean objetivos que resultan, para muchas personas, irreales. A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de los servicios sociales, el imperativo de la integración social, concebida muchas veces en términos de normalización de las formas de vida, se antepone a otros objetivos como, por ejemplo, los de autodeterminación o calidad de vida. Si bien es evidente que para muchas personas este enfoque finalista es el adecuado, en la medida en que pueden y necesitan participar en procesos breves e intensos de apoyo, acompañamiento o rehabilitación psicosocial que les permitan (re)integrarse con cierta rapidez a la vida ordinaria, este enfoque no se adapta a personas en situaciones severas de exclusión, con recaídas frecuentes, que difícilmente pueden reintegrarse a un modelo de vida ordinario o convencional.

Al objeto de superar las carencias de los modelos descritos, es posible plantear un modelo de activación en clave inclusiva, más eficaz y, al mismo tiempo, más adaptado a las necesidades de las personas. Los elementos básicos de este modelo son tres:

a. Reconocer la multicausalidad de la exclusión y la multidimensionalidad de la inclusión

El enfoque convencional de la activación, al equiparar de forma exclusiva inclusión social con inserción laboral, no tienen en cuenta el componente multicausal de los procesos de exclusión. En ese sentido, si bien resulta evidente que el acceso al empleo remunerado es un factor esencial de inclusión social —y la principal demanda de las personas atendidas en los dispositivos para la inclusión—, no debe olvidarse

que el empleo no es, en sí mismo o por sí sólo, suficiente para garantizar la inclusión.

Así, frente al paradigma de inclusión activa en el que se basan las actuales políticas de inclusión social, cabe defender la necesidad de adoptar un modelo de activación inclusiva o ciudadanía activa al objeto, precisamente, de reconocer la multidimensionalidad de la inclusión y sus implicaciones. Para ello es necesario construir un modelo de inclusión social que, si bien debe estar prioritariamente centrado en el acceso al empleo normalizado, debe estar también abierto a otras actividades socialmente valoradas. Esta reflexión lleva a subrayar la necesidad de que los programas de inclusión trabajen, al margen de la empleabilidad, otras dimensiones vitales, como pueden ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarios o de interés social.

b. Promover la personalización de los servicios y la autodeterminación de sus usuarios

Existe también un consenso amplísimo a la hora de destacar la necesidad de individualizar los servicios y programas de inclusión social o de incorporación sociolaboral, en el sentido de adaptarlos en la mayor medida posible a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias. Esta apuesta por la individualización se corresponde con un cambio más general en el conjunto de las políticas sociales, cada vez más basadas en la importancia de la autodeterminación y la capacidad de control de las personas usuarias en relación con los servicios y prestaciones que reciben. Se ha ido implantando así la idea de empoderamiento de la persona usuaria, como manifestación de la voluntad de reequilibrar un modelo que, en su afán de protección, actuaba con fuertes rasgos paternalistas, determinantes de que tanto la construcción del sistema como la del modelo de atención estuvieran dominados por el imperativo público y por el criterio profesional, sin que la persona usuaria tuviera realmente voz en los procesos de intervención.

Las justificaciones de este énfasis en la personalización de las intervenciones son variadas: por una parte, se asume que un enfoque individualizado es la única forma de dar respuesta a las necesidades, deseos y expectativas particulares de cada usuario, y de adaptar los servicios y prestaciones que se le ofertan a su situación personal, huyendo de esquemas generalistas que anteponen las necesidades organizativas a las necesidades de la persona usuaria. Por otra, se asume que este tipo de enfoques resulta más eficiente, que favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y que permite un trabajo de acompañamiento social imprescindible para obtener unos resultados adecuados frente a las situaciones de exclusión social o laboral. Desde el punto de vista de la intervención socioeducativa