

MARCO OPERATIVO DE LAS INTERVENCIONES DE INSERCIÓN ASOCIADAS A LA PERCEPCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS

M^a JOSÉ SALVADOR PEDRAZA

EVA DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ

RAQUEL CARRACEDO MANZANERA

Técnicos de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

RESUMEN

Los profesionales relacionados con los programas de Rentas Mínimas de Inserción se encuentran, en el marco de la normativa existente en las distintas Comunidades Autónomas, con el reto de articular intervenciones que, asociadas a la percepción económica de unos ingresos mínimos de garantía, supongan medidas de apoyo para lograr, desde criterios promocionales y con la participación activa de los sujetos beneficiarios de estas prestaciones, itinerarios de inserción sociolaboral. Por ello, se precisa sistematizar e intercambiar experiencias sobre los criterios, objetivos y aspectos múltiples relacionados con los procesos operativos dirigidos a dicho objetivo, que suele materializarse a través de proyectos individualizados, adaptados al diagnóstico de cada situación y a las características de cada contexto, sobre todo en el ámbito de actuación de la Red de Servicios Sociales Básicos o Generales. Este artículo pretende servir como elemento de reflexión y aportación de referencia, tanto conceptual como metodológica, en este sentido, facilitando algunos apuntes, basados en la experiencia e investigación, respecto de criterios metodológicos, procedimiento a seguir, elementos a considerar, coordinación necesaria, entre otros aspectos.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de las controversias sobre el futuro del modelo del Estado del Bienestar en su vertiente de Protección Social y del coste presupuestario que sus prestaciones conllevan en el capítulo de gastos sociales, es innegable que en la actualidad, en todos los países democrá-

ticos occidentales, la generalización de derechos sociales ha sido un presupuesto fundamental de las políticas de integración y cohesión social.

En efecto, dichas políticas han contribuido a corregir los efectos de los mecanismos generadores de procesos de exclusión, a través de la transferencia de recursos y del desarrollo de prestaciones, cada vez más diversificadas, desde el sector público a los colectivos más necesitados, fundamentalmente a través del Sistema de Seguridad Social y del específico de los Servicios Sociales.

En el marco de estas estrategias para la cobertura de las situaciones de desigualdad o exclusión social, suponen un instrumento importante las llamadas Rentas Mínimas de Inserción, que se crean al objeto de cubrir las necesidades socio-económicas básicas de las personas o núcleos de convivencia que carecen de ingresos de otro tipo, como consecuencia, sobre todo, de la dinámica selectiva de los mercados laborales.

Estos ingresos mínimos de protección para los que se ha extendido, no muy acertadamente, en nuestra opinión, el uso del término Salario Social, suelen llevar asociadas al contenido económico de la prestación, siguiendo el modelo francés, medidas adicionales que pretenden favorecer o mejorar las condiciones promocionales de inserción social y laboral de las personas perceptoras.

Tratar en breves páginas un tema tan complejo como el de la forma de abordar las actuaciones relacionadas con el desarrollo de los proyectos individualizados para favorecer, en el escenario descrito anteriormente, itinerarios de inserción de las personas perceptoras de rentas mínimas de garantía, objeto principal de este artículo, es un reto difícil y complejo con múltiples dimensiones asociadas.

Por ello, en esta aportación, sólo pretendemos, con base en la propia experiencia profesional en esta materia y desde una complementaria investigación documental y de intercambio técnico, describir algunas notas sobre los criterios y elementos a tener en cuenta en el proceso de intervención e introducir puntos de reflexión sobre los distintos aspectos y variables relacionados con aquél.

El debate sobre las Rentas Mínimas de Inserción y las intervenciones sociales complementarias, a partir de su progresiva implantación en las distintas Comunidades Autónomas, está aún abierto en nuestro país y entorno al mismo se han realizado numerosos encuentros, seminarios, jornadas de trabajo y documentos. Lo importante es que cada vez se considera más necesario, desde el realismo y datos de la experiencia acumulada, profundizar en lo relativo a los procesos de inserción o integración que, complementariamente al reconocimiento del

derecho a la prestación de rentas mínimas, deberán ser definidos a nivel individual y adaptados a las peculiaridades de cada persona y de cada contexto social.

Es preciso tener en cuenta, en este sentido, que en España las Rentas Mínimas de Inserción nacieron y se han desarrollado por iniciativa de la Administración Autonómica, existiendo en cada Comunidad Autónoma una normativa y una realidad diferente respecto de las condiciones relativas a estas prestaciones. En consecuencia, nos encontramos, según cada territorio, con modalidades singulares, tanto en lo relativo a la propia percepción económica para garantizar un determinado y desigual nivel de ingresos, que actúa como instrumento de seguridad mínima en cuanto a recursos de subsistencia básica, como en lo relativo a los programas diseñados para favorecer itinerarios de integración o inserción, en el marco del desarrollo de medidas institucionales frente a la pobreza y la exclusión.

La heterogeneidad es tan grande que es difícil, en la pluralidad existente, deducir elementos comunes, sobre todo en lo que respecta a las medidas de acompañamiento, resultando muy complejo extraer una línea clara sobre su aplicación.

Un aspecto curioso a resaltar es que aunque la inserción constituye, en la práctica totalidad de las normativas autonómicas, un imperativo y un objetivo básico complementario al derecho a la percepción de la Renta Mínima, se da una gran indefinición sobre aquel término, por lo que se origina una diversidad de interpretaciones.

Ante esta realidad, en este artículo nos parece interesante tratar de delimitar no sólo los aspectos relativos a la caracterización de las Rentas Mínimas, sino también las dimensiones y perfiles asociados a los procesos de inserción, fundamentalmente de carácter socio-laboral, que guardan estrecha relación con los principios de normalización e igualdad en las oportunidades de participación e integración de los ciudadanos en la vida social.

II. CARACTERIZACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Podemos definir las Rentas Mínimas de Inserción como prestaciones periódicas de carácter temporal e individualizado, dirigidas a luchar contra las situaciones de necesidad económica y de exclusión social más extremas. Constituyen un instrumento básico de seguridad y de protección, en su vertiente de garantía, tanto de unos recursos económicos mínimos para la subsistencia material, como de medidas idóneas para promover estrategias de inclusión o integración social.

En su nivel de protección, inciden sobre las personas adultas en edad laboral pero que, por sus dificultades para acceder al mercado de trabajo, tienen una situación de precariedad socio-económica y vulnerabilidad.

Históricamente, los orígenes de las Rentas Mínimas de Inserción se sitúan en Francia, tras la creación en 1988 del *Révenu Minimum d'Insertion*, prestación que añadió a la asignación económica de protección el mandato a los poderes públicos y a la sociedad para desarrollar mecanismos que permitiesen a los ciudadanos ejercitar el derecho a un espacio de integración.

Podemos afirmar, aunque con ciertas reservas, que en la actual caracterización de las Rentas Mínimas de Inserción, se combinan dos tipos de derechos o cuasiderechos: el respectivo a la propia prestación económica y el correspondiente a la inserción, que tiene posibilidad de ejercitar una población cada vez más heterogénea en sus características y numéricamente reducida, en este último aspecto fundamentalmente por razones de limitación presupuestaria.

El desarrollo de las distintas modalidades de Rentas Mínimas de Inserción en nuestro país, desde el inicio de su andadura, vinculada como primer antecedente al Decreto 39/1989, de 28 de febrero, sobre «Ingreso Mínimo Familiar del Gobierno Vasco», ha supuesto un incremento importante, aunque todavía claramente insuficientemente, del presupuesto público destinado a los Servicios Sociales y dentro de este Sistema a los sectores más excluidos, así como un aumento proporcional en el área de la Red Básica de los respectivos recursos humanos.

El mayor avance, no obstante, podemos afirmar que se ha producido respecto de las intervenciones dirigidas a la integración-inserción social, donde se ve la necesidad de que tanto técnicos, como instituciones y la sociedad en general, continúen desarrollando su capacidad innovadora para reorientar y racionalizar los recursos y prestaciones en favor de la integración.

Las Rentas Mínimas de Inserción son una solución parcial ante una situación concreta, teniendo, en su propia naturaleza o configuración, el fin último de su desaparición, a partir de procurar el restablecimiento de las condiciones normalizadas de autonomía económica o integración socio-laboral.

No se puede hablar de un modelo unificado de Rentas Mínimas de Inserción en Europa, ni en España, como ya hemos señalado, y esto se aprecia no sólo en la vertiente económica, sino en las condiciones de acceso, tiempo de disfrute u obligaciones y compromisos individualizados para la inserción, asociados a dichas prestaciones.

Una característica importante de las Rentas Mínimas de Inserción es que permiten detectar y conectar, desde las redes de protección social establecidas, con las personas y familias en situación de mayor desventaja o vulnerabilidad para promover su integración social normalizada con estrategias y medios diversos. Permiten, así pues, hacer visible un sector de población que a menudo, pese a sus graves condiciones de precariedad socioeconómica, queda al margen de los mecanismos tradicionales de protección social y del empleo. A este respecto hay que tener en cuenta que, según los datos del informe del Consejo Económico y Social sobre la exclusión en España¹, en nuestro país hay más de siete millones de personas en situaciones de pobreza, es decir, cuyas rentas están por debajo del cincuenta por ciento del salario mínimo interprofesional, de los cuales cerca de ochocientos mil tienen una situación de pobreza severa (línea inferior al 25% del salario mínimo interprofesional) y aproximadamente 6.200.000 se encontrarían en situación de pobreza moderada (línea existente entre el 25 y el 50% del salario mínimo interprofesional).

En este sentido, el balance y evaluación de los Programas de Rentas Mínimas de Inserción en las distintas Comunidades Autónomas, así como de las funciones que respecto de participación en la cofinanciación, homologación, etc, pudiera jugar la Administración del Estado, es necesario, pero consideramos especialmente urgente sistematizar las experiencias y avanzar en lo relativo a la vertiente de apoyo social que estas prestaciones conllevan para una parte de los ciudadanos, que de otro modo quedarían desamparados y sin posibilidad efectiva de acceder a procesos de inserción social, cronificándose y agravándose las situaciones de exclusión o vulnerabilidad que padecen o tienen riesgo de padecer.

III. RELACIONES ENTRE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y LAS MEDIDAS DE APOYO PARA EL ACCESO AL EMPLEO

En el marco de las transformaciones que en las últimas décadas ha sufrido el mundo del trabajo, asociadas a las modificaciones en la estructura ocupacional, la desvinculación entre crecimiento económico y empleo, entre producción y ocupación, así como al cambio de una economía productiva hacia una predominantemente de servicios, se han producido ciertos desajustes en las relaciones socio-laborales y en

¹ Informe n.º 8 del Consejo Económico y Social (CES) aprobado en sesión extraordinaria del pleno del 27 de noviembre de 1996. Documento editado pro CES en 1997. Madrid.

las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, que es preciso tener en cuenta al tratar el tema relativo a los aspectos relacionados con las Rentas Mínimas de Inserción.

Las dimensiones que alcanza en la actualidad el fenómeno del desempleo, su carácter estructural y persistencia, constituye un factor determinante en el desarrollo de procesos de exclusión y vulnerabilidad socio-económica. En efecto, las tasas de desempleo de los sectores con menor especialización duplica las de otros parados con experiencia laboral constatando que en estos casos se dan, así mismo, los mayores índices de eventualidad.

Así pues, parece de interés reflexionar y profundizar en la relación existente entre las acciones llevadas a cabo en el marco de la protección social, (sobre todo en lo que respecta a las prestaciones por desempleo y las Rentas Mínimas de Inserción) y las medidas activas para favorecer el acceso al empleo de las personas y colectivos con más dificultad en la inserción laboral.

Aumentar las posibilidades individualizadas de acceso al mercado laboral, en condiciones normalizadas y de igualdad de oportunidades, implica promover procesos favorecedores de inclusión. Es decir, poner en marcha, frente a los simples mecanismos de protección asistencial y pasiva, políticas activas que combinen la garantía de cobertura de unos ingresos mínimos, con la necesaria formación ocupacional, el desarrollo de habilidades personales o socio-laborales y la promoción de nuevas alternativas de empleo. Deberá darse prioridad, por tanto, a la participación de las personas perceptoras de Rentas Mínimas en actividades formativas, así como de técnicas de búsqueda de empleo u otras que favorezcan su inserción socio-laboral.

Se hace necesario, por todo ello, avanzar en la búsqueda de un equilibrio entre las acciones de protección vinculadas a los Programas de Rentas Mínimas de Inserción y el correspondiente esfuerzo de los poderes públicos y de la sociedad para la promoción del acceso al trabajo, en condiciones normalizadas, siempre en el marco de las estrategias globales y transversales vinculadas a las políticas de carácter socio-económico.

Complementariamente, habrá que buscar fórmulas para que las medidas de protección social en las personas y colectivos más vulnerables no lleguen a convertirse, en el plano individualizado, en un factor de desincentivación para el acceso al mercado de trabajo, sino que por el contrario favorezcan itinerarios favorecedores para la inserción socio-laboral. Esto sin olvidar que siempre el mantenimiento de un nivel mínimo de rentas garantizadas para la cobertura de las necesidades más elementales, la permanencia en el entorno habitual, así como el mantenimiento de la autoestima, del equilibrio personal y de las rela-

ciones de convivencia, serán aspectos fundamentales que condicionarán, en mayor o menor grado, tanto las posibilidades de acceso al trabajo como el desarrollo o mantenimiento de posibles situaciones de marginación, pobreza o exclusión social.

Si, a los factores expuestos, se añade el contenido, consensuado con los propios interesados, respecto de aquellas acciones que se consideren idóneas para desarrollar itinerarios individualizados de inserción socio-laboral (siempre ajustados a las necesidades y capacidades de la persona perceptora de rentas mínimas), estaremos potenciando, sin excluir la necesaria responsabilidad de los poderes públicos, la respectiva de los propios ciudadanos en el esfuerzo para participar y promover, en la medida de lo posible, la superación efectiva de sus dificultades a fin de alcanzar la deseada igualdad de oportunidades cara a la normalizada integración socio-laboral.

Desde estas premisas, la formación ocupacional, la mejora en la información, las acciones positivas para favorecer el acceso al trabajo de los colectivos en riesgo de exclusión del mercado laboral, junto con las respectivas acciones en materia de política de trabajo, se convierten en ejes fundamentales de la articulación entre las políticas activas de empleo y las respectivas de protección en el área de acción social.

En relación con este planteamiento, será básico impulsar los mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas y los agentes sociales, pues se precisa del esfuerzo común para superar las meras intervenciones asistenciales y favorecer la adecuada inserción socio-laboral de las personas perceptoras de estas prestaciones.

La corresponsabilidad, la cooperación y la transversalidad desempeñan en este tema un papel fundamental para obtener resultados eficaces, no siendo suficientes las soluciones sectoriales, sino que es preciso movilizar otras de carácter horizontal donde el principio de proximidad juega un protagonismo especial.

También, en esta línea de acción, es preciso reforzar los nexos de colaboración entre los distintos Sistemas de Bienestar Social, así como entre la iniciativa pública y la privada, sobre todo en el marco de desarrollo de programas integrados de base local que permitan afrontar las situaciones de vulnerabilidad social, desempleo y exclusión en cada ámbito territorial, existiendo en este sentido algunas experiencias referenciales de interés como, por ejemplo, la desarrollada en el proyecto piloto de intervención integral en municipios de menos de 20.000 habitantes promovido por la Junta de Castilla y León en el ámbito de los municipios de Sahagún (León), Villada (Palencia) y Villalón de Campos (Valladolid), durante los años 1995/96².

² Experiencia publicada en el libro de varios autores: La intervención integral de municipios

En este sentido tienen un importante papel, no solo la Red de Servicios Sociales u otros recursos institucionales, sino también las llamadas Empresas de Economía Social que incluyen sociedades anónimas laborales, cooperativas de trabajo asociado, iniciativas de empleo autónomo, asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, etc., que pueden generar nuevos yacimientos de trabajo. Complementariamente, habrá que tener en cuenta el papel que pueden jugar las denominadas Empresas de Inserción., cuya finalidad es facilitar la integración laboral de personas en desventaja para que puedan alcanzar una formación y socialización a través del trabajo que les facilite habilidades ocupacionales para el desarrollo posterior de una actividad laboral ordinaria, aún pendientes de regulación jurídica en nuestro país.

IV. PERFILES DE LA INSERCIÓN

A lo largo de este artículo se ha mencionado varias veces la palabra «inserción» y también ha sido comentada la diversidad de sus interpretaciones, en el tratamiento normativo de las Rentas Mínimas de Inserción en las distintas Comunidades Autónomas, pero aún queda por abordar la definición de este término. Por ello, a continuación, vamos a hacer un esfuerzo de identificación terminológica sobre los perfiles que caracterizan a la inserción, esto puede ser útil para unificar criterios y servirnos de base para fijar el marco conceptual en el que se sustentan nuestras reflexiones.

La inserción social implica la posibilidad personal de poder desempeñar, en condiciones normalizadas, desde la propia autonomía o con los oportunos apoyos para la adquisición de habilidades y conocimientos necesarios, un papel activo de participación en la sociedad en el plano económico, de convivencia, cultural, sanitario, de relaciones socio-laborales..., siempre desde un óptimo aprovechamiento de las capacidades y recursos individuales que se precisan para el normal desenvolvimiento e integración en la vida social de un determinado contexto.

Desde este perfil, las intervenciones profesionales e institucionales, así como de la propia sociedad y agentes sociales, en favor de la inserción, deberán dirigirse a reducir las situaciones de desigualdad y a propiciar la participación y cohesión social. Son factores básicos, en este sentido, las relaciones familiares y sociales, las alternativas para la promoción individual, el desarrollo de las capacidades personales, la cualificación profesional, la realidad cultural, socio-económica, sa-

nitaria, de vivienda, etc., que en cada caso inciden como elementos favorecedores de la movilización de mecanismos de inclusión o exclusión social, según su grado.

Las intervenciones profesionales para promover itinerarios de inserción se efectuarán siempre bajo el principio de estimular el esfuerzo personal y familiar de los sujetos de las acciones de apoyo y no suplir su potencial.

La inserción social es una de las finalidades que, en el marco de las distintas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, se atribuye a la Red Básica de Servicios Sociales que, en nuestro país, está descentralizada y vinculada a la Administración Local. En este sentido, deberá tratarse de evitar la progresiva burocratización y carga de trabajo, sin medios proporcionales, de este tipo de equipamientos con relación a la gestión de la prestación de Rentas Mínimas y, por el contrario, potenciar los recursos técnicos para desarrollar, en condiciones eficaces, las intervenciones profesionales relacionadas con la inserción.

La normativa reguladora de las Rentas Mínimas en cada Comunidad Autónoma suele establecer la necesidad de alcanzar ciertos compromisos u obligaciones, relativos a promover la inserción personal, social o laboral de los perceptores y/o sus unidades de convivencia. Como referencia entre la amplia gama de posibilidades para facilitar dicha inserción, podemos distinguir, entre otras:

- Las medidas relacionadas con la educación o formación cultural básica.
- Las orientadas a la formación ocupacional y el reciclaje profesional.
- Las dirigidas a la participación social y a la integración o mantenimiento en el mercado laboral.
- Las relativas al desarrollo de actividades solidarias o de interés social, orientadas a la adquisición de habilidades y al apoyo, atención o cuidado de otras personas o, en su caso, del entorno.
- Las respectivas para favorecer la rehabilitación y promoción personal, así como a mejorar las condiciones de convivencia.
- Las destinadas a potenciar habilidades básicas o a establecer mejoras en este área.

En el campo de las actuaciones con objetivos de inserción socio-laboral existe el reto de generar una reformulación de las medidas de carácter asistencial o de protección pasiva, hacia otras estrategias activas de inserción. Esto supone instaurar procesos, no sólo de movilización personal sino también social, que serán diferentes en cada contexto, según su realidad y las características que en el mismo alcancen las situaciones de vulnerabilidad, pero, sobre todo, según las posibili-

dades efectivas de integrar o reinserter a las personas con mayores dificultades en el mercado de trabajo.

V. DELIMITACIÓN DE LOS PROYECTOS INDIVIDUALES DE INSERCIÓN

Una vez que nos hemos acercado a los perfiles de la inserción-integración social, es importante, conforme el objeto principal de este artículo, determinar la delimitación o marco conceptual relativo a los proyectos individualizados de inserción. Podemos decir que éstos consisten en un conjunto programado y articulado de acciones que, elaboradas con criterios profesionales, a partir del estudio diagnóstico de cada situación y adaptándose a las circunstancias de cada caso, tienen como fin último facilitar una mejora en las condiciones normalizadas de integración personal, familiar laboral o social, de los perceptores de rentas mínimas de garantía.

El proyecto individualizado de inserción se convierte, en este marco, en un instrumento al servicio del derecho efectivo que tienen todos los ciudadanos a la participación e inserción social.

En el marco de estas premisas, el proyecto individualizado persigue, en última instancia, desarrollar de un modo formalizado, desde los necesarios refuerzos y apoyos técnicos e institucionales, itinerarios de inserción a la medida de cada caso. De hecho, puede afirmarse que este tipo de proyectos materializan el vínculo entre rentas mínimas y procesos de inserción.

Los proyectos individualizados no pueden imponerse, sino establecerse, de forma consensuada, con los sujetos que son sus destinatarios, lo que implica nuevos retos para la intervención social, tanto de los profesionales como de las instituciones, públicas o privadas, que pueden colaborar en su elaboración, ejecución o seguimiento, en el marco que permita la normativa aplicable en cada caso en las distintas Comunidades Autónomas.

Hay que tener en cuenta que los procesos que se pretenden movilizar a través de los proyectos individualizados de inserción suelen ser largos y muy lentos, por lo que se requiere una sensibilización de la sociedad para organizar el desarrollo de las adecuadas respuestas, en un marco de solidaridad y justicia social.

También es preciso avanzar en la formación de los profesionales, así como sistematizar criterios y procedimientos para el desarrollo de estos proyectos que tienen peculiaridades propias, no pudiendo perder de vista que las medidas de inserción sociolaboral, aparte de su com-

ponente individualizado y socio-familiar, implican otras variables de carácter estructural que no siempre podrán abordarse en el marco de gestión y desarrollo de las rentas mínimas de inserción.

VI. CRITERIOS METODOLÓGICOS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO INDIVIDUAL DE INSERCIÓN

Las intervenciones dirigidas a promover itinerarios de inserción se sustentarán, con carácter general, en los siguientes criterios:

- a) *Enfoque ecológico*, según el cual existe relación de reciprocidad entre las personas y su entorno, lo que condiciona su situación a nivel individual, familiar, social y laboral.
- b) *Flexibilidad*, que supone respetar las características, necesidades y dinámica de cada persona o contexto.
- c) *Enfoque preventivo-formativo* para promover una mayor competencia personal y social, evitando situaciones de riesgo o cronificación de problemáticas, y posibilitando, por el contrario, el desarrollo tanto individual como de entornos socio-familiares y de organizaciones sociales más capaces para abordar sus necesidades de integración.
- d) *Participación de los destinatarios*, que no sólo deberán estar implicados en la asunción de responsabilidades sino aceptar previamente el itinerario de inserción del que serán sujeto activo.
- e) La *coordinación* y la *colaboración* para unir esfuerzos desde un planteamiento interinstitucional, y de cooperación entre los distintos agentes sociales.
- f) La *complementariedad*, propiciando y apoyando la asunción de las responsabilidades personales, familiares o institucionales existentes, en su caso, y actuando los profesionales e instituciones vinculados al proyecto de inserción sólo de forma subsidiaria como elementos de apoyo técnico y de refuerzo.
- g) La *solidaridad*, por lo que las intervenciones movilizarán los recursos de apoyo social del entorno familiar o social, la autoayuda, la acción del voluntariado, los recursos comunitarios...
- h) La *globalidad*, desde una consideración total de la persona y no sólo de aspectos parciales.

VII. OBJETIVOS BÁSICOS DE LOS PROYECTOS INDIVIDUALES DE INSERCIÓN

El objetivo general será promover unas mejores condiciones de integración social y laboral, si bien esta meta sólo podrá alcanzarse, en

la mayoría de los casos, a través de objetivos y logros parciales, lo que hace necesario poner en claro en las intervenciones profesionales las reglas de preferencia sobre la urgencia respectiva de dichos objetivos parciales en cada situación concreta.

Dado que la provisión de unos mínimos a nivel de soporte material y económico no garantiza las condiciones de vida digna, ni de integración social, habrá que considerar en los proyectos individuales de inserción otros objetivos que podrían agruparse en los siguientes:

- Promoción personal y mantenimiento en el propio entorno social.
- Mejora de las relaciones sociales en sentido más amplio.
- Aumento de las habilidades y competencias a nivel personal, familiar, laboral y social.

Los objetivos de los proyectos individuales de inserción se basarán en el previo análisis de necesidades para la integración social y laboral normalizada y en las posibilidades o potencial de cambio de cada persona y contexto, debiendo ser objetivos precisos, realistas y medibles, dirigidos, de forma selectiva, entre otros, a los aspectos siguientes:

- a) Mantenimiento del estado de salud física y de las condiciones mínimas de subsistencia digna.
- b) Desarrollo educativo, potenciando, en caso necesario, la alfabetización, la coherencia de formación con las demandas laborales, el incremento de conocimientos y del nivel de instrucción, la mejora cultural, etc.
- c) Promoción de las condiciones de integración-participación social, a través de la mejor utilización de las capacidades individuales, el aumento de habilidades personales, la facilitación de la armonía en el seno familiar y en las relaciones sociales.
- d) Mejora en las condiciones para la participación en la actividad económica y acceso al mercado de trabajo, superando posibles obstáculos respecto de baja cualificación, déficits de habilidades socio-laborales y destrezas profesionales, etc.

VIII.PROCESO A SEGUIR EN LAS INTERVENCIONES DIRIGIDAS A PROMOVER ITINERARIOS DE INSERCIÓN ASOCIADOS A LA PERCEPCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS

La intervención social en estos casos implica un proceso de apoyo técnico programado a partir de un diagnóstico, tanto de las necesidades como de las capacidades, y que culmina en la aplicación de un proyecto individualizado de inserción, unida a su posterior evaluación. Se trata de un proceso continuo y organizado, debiendo estar las personas interesadas implicadas en el mismo desde el diagnóstico a la evaluación. Las fases del proceso serán las siguientes:

FASE I: Recepción inicial de la demanda, generalmente en la Red Básica de Servicios Sociales, e información-orientación sobre la prestación de rentas mínimas si procede, así como sobre la necesidad de cumplimiento de determinados compromisos. Complementariamente, se brindará, si es preciso, asesoramiento sobre otros posibles recursos existentes.

Es una fase, previa a la tramitación del expediente de rentas mínimas, que va unida al diagnóstico social o psicosocial cuando proceda y que permite la valoración sobre la situación personal o socio-familiar del solicitante.

Esta fase supone el primer nivel de acceso al programa.

FASE II: Desarrollo paralelo a la tramitación del expediente de solicitud de rentas mínimas de una serie de actuaciones dirigidas a la toma de conciencia y autodiagnóstico de la persona solicitante respecto de su propia situación, e inicio de un proceso de motivación para su progresiva implicación en la búsqueda de alternativas posibles o de soluciones a su problemática.

FASE III: Selección, en base al diagnóstico y valoración profesional del técnico o equipo que actúa en el caso, de las posibles medidas de intervención y compromisos abiertos pero limitados, a cumplir por la persona solicitante o su unidad familiar, y que supondrán la base del contenido del proyecto individualizado específico para ese caso, delimitando previamente y de forma participada los objetivos generales y específicos a lograr.

FASE IV: Elaboración técnica, por parte de los profesionales responsables de las intervenciones para la inserción, del Proyecto Individualizado que deberá incluir las acciones o en su caso los compromisos a cumplir por parte de la persona perceptora de la prestación para participar en el desarrollo de su propio itinerario de inserción, así como los objetivos, actividades y recursos previstos.

FASE V: Definición complementaria a nivel técnico, de los apoyos profesionales que se prestarán, así como del sistema para el seguimiento y evaluación de los resultados del itinerario individualizado previsto.

FASE VI: Resolución del expediente de solicitud de rentas mínimas en la unidad administrativa competente, donde así mismo se desarrollarán los aspectos formales del acuerdo para facilitar las medidas de inserción socio-laborales y la respectiva firma de los compromisos individuales, con información a la persona sobre el marco de su cumplimiento, dentro de los determinados plazos de tiempo que se establezcan, según proceda.

FASE VII: Notificación a la persona solicitante de la concesión de la prestación de rentas mínimas a través de la unidad respectivamente competente iniciándose el correspondiente trámite para el pago de la prestación, así como la respectiva ejecución del proyecto de inserción.

FASE VIII: Revisión por parte de los técnicos competentes del cumplimiento de los objetivos de inserción perseguidos y realización del Informe de Resultados a lo largo del proceso y fundamentalmente al finalizar los periodos de concesión y prórrogas de la prestación de rentas mínimas.

IX. VARIABLES A CONSIDERAR EN LAS INTERVENCIONES PARA FACILITAR LA INSERCIÓN

Los técnicos implicados en las prestaciones de inserción asociadas a las rentas mínimas procederán a valorar, de una forma general, la situación personal, familiar, laboral y socio-económica que rodea a los solicitantes de la prestación. Para ello, entrevistarán a las personas interesadas y estudiarán sobre todo las siguientes variables:

9.1. Características personales

Se valorarán aquellas características personales que impidan a la persona integrarse en su entorno o en el mundo laboral de una forma normalizada, como son el nivel de instrucción, las habilidades sociales, posibles déficits, conductas antisociales, creencias, actitudes y expectativas, etc.

9.2. Características del entorno familiar

Se valorarán aquellas características del entorno familiar que estén propiciando una desestructuración o que impidan el correcto cumplimiento de sus roles y funciones, como son la atención básica de necesidades de los miembros, la transmisión de valores, disciplina, educación escolar obligatoria de los hijos, habilidades parentales, relaciones sociales, etc. Es importante el estudio de la dinámica familiar en este sentido y la utilización de técnicas como el ecomapa o genograma, entre otras.

9.3. Vivienda

Se valorará la situación de la vivienda en cuanto a régimen de tenencia, coste mensual, tamaño en proporción a los miembros que la habitan, condiciones de habitabilidad e higiene, distribución, déficits de equipamiento, etc.

9.4. Aspectos socio-económicos y laborales

Se recogerá información sobre aspectos económicos relacionados con el nivel de ingresos, hábitos en la economía familiar, historia laboral de los miembros hasta el momento, cualificación profesional y expectativas futuras.

9.5. Situación sanitaria

Se recogerán datos sobre cobertura sanitaria, hábitos higiénico-sanitarios, drogodependencias u otras informaciones relacionadas con esta materia.

Las técnicas aplicables en esta fase para obtener una valoración y diagnóstico que oriente a una intervención determinada dirigida a la consecución de los objetivos serán fundamentalmente:

- La revisión documental a partir de la solicitud de documentos u otros informes de interés, tanto a la persona solicitante de la prestación como, en su caso y, si procede, a otros profesionales que tengan conocimiento del caso.
- Entrevista individual y/o familiar.
- Visita domiciliaria.
- Protocolos estandarizados o elaborados a este fin.
- La observación directa.
- Otras técnicas adecuadas a cada situación.

X. ÁREAS POSIBLES DE INTERVENCIÓN EN LOS PROYECTOS INDIVIDUALIZADOS DE INSERCIÓN

Una vez valorada la situación de la persona solicitante de la prestación de rentas mínimas y establecido un primer diagnóstico sobre cuáles son sus déficits y necesidades en el marco de la integración social y laboral, se podrán establecer criterios para intervenir en una o varias de las siguientes áreas:

- a) *Area personal*: En ella se incluyen las actuaciones que van dirigidas directamente a la persona solicitante y, en su momento, perceptora de la prestación de rentas mínimas, tratando, según proceda, de movilizar sus recursos personales, destrezas y habilidades para cubrir mejor sus necesidades de integración socio-laboral y prevenir situaciones de exclusión o su agravamiento.
- b) *Area familiar*: Incluye las actuaciones dirigidas a la unidad de convivencia para que sus miembros se responsabilicen de la búsqueda de alternativas optimizando las redes y los sistemas de apoyo natural, teniendo en cuenta que el entorno familiar es una de las vías más normalizadas para canalizar las necesidades de sus miembros, si bien precisa de los adecuados apoyos institucionales y sociales para cumplir adecuadamente esta función.
- c) *Area comunitaria*: Incluye las acciones dirigidas a la comunidad o ámbito más próximo a la que pertenecen una o varias unidades familiares receptoras de rentas mínimas de inserción, con el fin de fomentar la tolerancia y la solidaridad hacia este colectivo, así como potenciar acciones directas dirigidas a los beneficiarios de las prestaciones con el fin de favorecer una mejor integración en su medio.
- d) *Area socio-laboral*: Incluye acciones dirigidas, tanto a nivel individual como familiar, o comunitario, que fomenten mayores posibilidades de acceso al mercado laboral de aquellas personas o grupos que se encuentren excluidos del mismo, en desventaja o con especial dificultad, con respecto al empleo, como suele ser el caso de los perceptores de rentas mínimas en general.
- e) *Area institucional*: Incluye aquellas acciones dirigidas a las instituciones, tanto públicas como privadas, y a los agentes sociales en relación a las personas que perciben rentas mínimas para movilizar los necesarios recursos de apoyo para su inserción.

XI. PARTICIPACIÓN DE LOS PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS EN LOS ITINERARIOS DE INSERCIÓN INDIVIDUALIZADOS

Los sujetos de los programas relacionados con rentas mínimas de inserción tendrán que tratar de cumplir las medidas o, en su caso, los compromisos acordados en el marco del proyecto individualizado que haya sido elaborado en base al diagnóstico previo de su situación. Asimismo, deberá cuidarse, con carácter general, el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Aplicar la ayuda económica a la finalidad para la que haya sido otorgada.
- No rechazar oferta de empleo.
- No ejercer la mendicidad.
- Intentar colaborar activamente en superar la situación en la que se encuentran.
- Garantizar la escolarización de los menores a su cargo, con asistencia normalizada y regular a los centros correspondientes, cuando estén en edad de asistencia obligatoria.

XII. PAUTAS BÁSICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN

Pueden considerarse, en los procesos de intervención profesional para promover itinerarios individualizados de inserción, las siguientes pautas operativas:

- Detección inicial: Se realizará a partir del estudio de las situaciones de necesidad captadas ante las que se valorará la conveniencia de gestionar la prestación económica de rentas mínimas, dentro de un programa global de actuación individualizada, en cada caso respectivo.
- Cumplimentación básica de la información y documentación necesarias para dar inicio al expediente, que motivará las actuaciones.
- Estudio personalizado de la situación con datos a nivel individual, familiar, laboral y socio-económico para su diagnóstico.

Serán aspectos importantes a considerar, según proceda, las siguientes situaciones:

- Madres solteras con cargas familiares.
- Mujeres separadas con cargas familiares.
- Mujeres separadas sin cargas familiares.
- Mujeres solas (separadas, solteras).
- Idem que en epígrafes anteriores en el caso de varones.

- Parejas con problemas de inserción socio-laboral con hijos a cargo.
- Parejas sin hijos a cargo.
- Situación de desempleo de los miembros de la unidad familiar y tiempo sin trabajo respectivamente.
- Deficits de cualificación profesional o de instrucción básica.

A partir del diagnóstico y de la definición de los objetivos generales y parciales a alcanzar, en base a perfiles de las personas perceptoras de la prestación, se establecerán los criterios tanto para desarrollar la intervención como para descartar ésta.

- Diseño de un proyecto técnico individualizado para favorecer itinerarios de inserción a partir de actuaciones de intervención familiar o sociolaboral en función del diagnóstico realizado.
- Aplicación, previo compromiso y aceptación de la persona interesada del proyecto individualizado que ha sido elaborado, para promover itinerarios de inserción.
- Desarrollo de sesiones de motivación y orientación de carácter personal o familiar, si procede.
- Implicación con participación activa de los destinatarios y recursos de su entorno en las actuaciones para la integración socio-laboral.
- Seguimiento y evaluación de las actuaciones y resultados obtenidos.

Serán instrumentos técnicos importantes en el procedimiento de intervención:

- Protocolo de recogida de información personal, familiar y socio-laboral.
- Ficha personal de seguimiento de la intervención.
- Proyecto individualizado específico.
- Instrumentos para el seguimiento y evaluación.
- Modelos formalizados para el acuerdo entre los técnicos y perceptores de rentas mínimas sobre el marco del proyecto individualizado de inserción consensuado.
- Protocolo de intervención para la programación individualizada de itinerarios de inserción.

12.1. Propuesta de Modelo de Protocolo de Intervención para la Programación Individualizada de itinerarios de inserción

Áreas de intervención	Necesidades detectadas	Alternativas posibles para mejora o superación de necesidades específicas	Posibles compromisos o medidas individualizadas
PERSONAL			
FAMILIAR			
SOCIO-COMUNITARIA			
SOCIO-LABORAL			
INSTITUCIONAL			

Calendario de ejecución y seguimiento

XIII. INTERVENCIÓN DE LOS PROFESIONALES DE TRABAJO SOCIAL EN EL PROCESO DE INSERCIÓN

Todas las normativas autonómicas sobre rentas mínimas de inserción ponen el acento en la necesaria inserción social de las personas perceptoras. De ahí que se conceda a este tema especial papel a la Red de Servicios Sociales Básicos, desde sus competencias de integración social en las que los trabajadores sociales desempeñan, a veces con escasos recursos de apoyo, importantes funciones relacionadas con:

1. El desarrollo del estudio y diagnóstico de la situación específica de cada caso, profundizando en los factores que confirman las deficiencias para la inserción, en el plano socio-económico, educativo, de vivienda, formación profesional, higiene, convivencia familiar, etc.
2. La planificación del proceso de inserción adaptado al diagnóstico donde se efectuará la adecuada selección de las medidas de inserción y la secuenciación de actividades a llevar a cabo a través del proyecto individualizado que se aplique.
3. El desarrollo de estrategias para favorecer la implicación del destinatario, lo que supone el diseño de procesos de desarrollo de la participación, así como el seguimiento de los casos y la evaluación, no sólo técnica sino conjunta, con los propios interesados, del resultado de la intervención.
4. Llevar a cabo funciones de apoyo técnico y de acompañamiento, lo que implica no dar por finalizado el proceso hasta tener cierta seguridad de que se han completado los objetivos para favorecer al inserción o que se han realizado todas las medidas posibles para

facilitarla, teniendo presente siempre, en la intervención, el criterio metodológico de no crear dependencia ni cronificar situaciones generadoras de marginación o exclusión.

En todo este proceso, los profesionales del Trabajo Social tendrán que tener en cuenta la persona sujeto del itinerario de inserción como sistema individual y como sistema de relaciones familiares, socio-laborales, etc.

Por otro lado, en ningún caso, se suplantarán la autonomía y soberanía personal, pese a que los desajustes, crisis, sentimientos de dificultad, desvalimiento y dependencia puedan ser fuertes.

La tarea se centrará en trabajar con las potencialidades personales y de la red de recursos del entorno, usar las oportunidades del medio para la inserción socio-laboral normalizada con criterios promocionales y en favorecer el mecanismo de apoyo técnico, desde la intervención profesional específica o en colaboración con otros profesionales que trabajan también en el ámbito de lo social, para lograr los objetivos previstos en el diseño del itinerario de inserción.

Es deseable, en todo el proceso de intervención, asegurar una alianza estable de colaboración entre el técnico y la persona sujeto del itinerario individualizado de inserción y combatir, en su caso, siempre con realismo, la posible apreciación negativa que las personas perceptoras de rentas mínimas de inserción pueden tener sobre sus posibilidades de éxito en la solución de su situación, avanzando hacia una integración socio-laboral normalizada.

Los trabajadores sociales deberán ser capaces en este proceso de saber anticipar e informar sobre el efecto de las medidas o acciones previstas en el proyecto individualizado de inserción y de ayudar a los destinatarios a comprender las consecuencias de los cambios que se intentan promover.

Se deberá evitar que la gravedad en la situación de dificultad material, social o laboral lleve al profesional a sentir impotencia, para lo que se requiere una formación especializada en este tipo de intervenciones y habilidades técnicas que posibiliten avanzar en intervenciones positivas desde las limitaciones de la realidad y la conciencia explícita de aquellas dificultades.

Será también importante potenciar el intercambio de experiencias y el debate profesional sobre las necesidades, instrumentos y formación que reclama la intervención en itinerarios individualizados de inserción, así como profundizar en los retos que, no sólo a este nivel sino en el marco institucional y de la sociedad, se plantean progresivamente en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO TORRENS, F. (1994): "*Pobreza acumulada y marginación o exclusión social.*" Documentación Social, 96.
- BANDRÉS, I.: "*La integración como meta*". Cáritas, 349. 1995.
- B.O.C y L. (1995): Plan Regional de Acciones Frente a la Exclusión Social. Decreto 65/1995. Boletín Oficial de Castilla y León de 25 de mayo de 1995.
- CASADO, D.: "*Sectores y Factores de la pobreza reconceptualizada en España*". Documentación Social, nº 96, 1994.
- GARCÍA ROCA, J.: *Lo público y lo privado frente a la exclusión social en VVAA. Inserción Socio-Laboral a debate.* Generalitat de Valencia, 1993.
- VVAA.: *La intervención integral en municipios menores de 20.000 habitantes.* Junta de Castilla y León. Valladolid, 1996.