



Rentas mínimas de inserción: estudio sobre el ingreso aragonés de inserción

ASER HERNÁNDEZ TORAL

DIPLOMADO EN TRABAJO SOCIAL

MÁSTER EN SOCIOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES

Resumen: En este trabajo presentamos una investigación sobre la última red de protección social, las Rentas Mínimas de Inserción (RMI). Partiendo del análisis de este tipo de políticas a nivel nacional se ha realizado una aproximación para ver cómo se han implementado en la Comunidad Autónoma de Aragón, donde se denominan Ingreso Aragonés de Inserción (IAI). Se ha evaluado su implantación y evolución, su impacto en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como su filosofía subyacente. Para ello, se ha realizado una serie de comparativas entre Aragón y el resto de Comunidades Autónomas dado que este tipo de políticas se encuentran transferidas a este nivel administrativo intermedio.

Palabras clave. Rentas mínimas de inserción, Políticas, Pobreza, Exclusión y Evaluación.

Minimum insertion income: Study of Aragonese insertion income

Abstrac: The following work presents a research on the last social safety net, Minimum Insertion Income (MII). An analysis and an primary study on the implementation of these measures in the Region of Aragon where it is known as "Aragonés Insertion Income" (IAI). For this paper we have evaluate the implementation, its impact among poverty and the exclusion of such measures. Its philosophy has also been taken in consideration. For these reason several comparison have been made between Aragon and other regions of Spain. This methodology has been chosen because the responsibility has been transferred to a regional administrative level.

Keywords: Minimum insertion incomes, Policies, Exclusion and Assessment.

Rentas mínimas de inserción: estudio sobre el ingreso aragonés de inserción



Aser Hernández Toral

1. Introducción

En la actual situación de crisis económica en nuestro país, así como en el resto de países desarrollados, la pobreza vuelve a tomar protagonismo. Esto no se debe a que ésta haya desaparecido o se haya extinguido en la época de bonanza económica, sino a que desde hace tiempo, este tema parece haber sido marginado por muchos de los grandes medios de comunicación.

Por desgracia, las actuales circunstancias hacen más difícil soslayar esta cuestión. A principios de este año, en España, había más de un millón de familias en las que ninguno de sus miembros trabaja según la Encuesta de Población Activa (EPA).¹ Para estas familias, al igual que para cualquier otra familia española que no perciba ningún tipo de ingreso, las rentas mínimas de inserción son la última red de protección social a la que pueden acogerse para no verse abocadas a la pobreza y exclusión social. Otra muestra de lo preocupante de la situación en la que nos encontramos es ver cómo en el primer semestre del presente año los beneficiarios de este tipo de ayudas en Aragón casi se ha triplicado, pasando de 867 beneficiarios en el primer semestre de 2009 a 2.039 en el mismo periodo del 2010.²

¹ Diario Público 29-01-2010: "Más de 1.200 hogares tienen a todos sus miembros en paro".

² Diario 20 minutos 4-08-2010: "Más de 2.000 personas perciben el Ingreso Aragonés de Inserción en el presente año".

Ante esta situación se ve necesario realizar un análisis de cuál es la eficacia y eficiencia real que tienen estas medidas, las rentas mínimas de inserción, en la lucha contra la pobreza. En este caso el estudio se centra en la Comunidad Autónoma de Aragón donde esta medida recibe el nombre de Ingreso Aragonés de Inserción (IAI). Su puesta en marcha en Aragón data de 1993,³ hace 17 años. Se ha elegido el ámbito autonómico, no solo por proximidad, sino porque estas políticas tienen la particularidad de ser medidas gestionadas por las Comunidades Autónomas ya que pertenecen al conjunto de políticas inscritas dentro de los servicios sociales, los cuales están totalmente transferidos a este nivel administrativo intermedio. Como se verá en el desarrollo de este trabajo, esta peculiaridad trae consigo determinadas características que han hecho que proliferara un extenso debate acerca de sus ventajas y desventajas.

2. Historia

En este apartado⁴ se va a exponer una cronología resumida de cómo aparecieron este tipo de programas en Europa para después tratar el tema en España hasta descender a nuestra Comunidad Autónoma. Es interesante ver la implantación en España ya que algunas de las características de su implantación en Aragón son similares a las de otras Comunidades Autónomas. Además el proceso de implantación nacional ha influido en gran medida en el su posterior desarrollo a escala regional.

2.1. Europa

La aparición de los programas de rentas mínimas en Europa puede dividirse en tres fases (Ayala, 1994a, 1997):

³ Ley 1/1993 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

⁴ Este apartado se ha elaborado en base al siguiente texto: Arriba, A. (1999). "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España", Documento de Trabajo, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, www.iesam.csic.es. Este apartado se ha elaborado en base al siguiente texto: Arriba, A. (1999). "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España", Documento de Trabajo, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, www.iesam.csic.es. Aunque también se incorporarán aportaciones de otros autores.

- Primera: donde se encontrarían aquellas políticas nacidas en la fase expansiva de los Estados de bienestar: Dinamarca, Reino Unido, Alemania u Holanda. Estas prestaciones se implantaron en un momento de expansión del Estado de bienestar y se orientaban hacia toda la población.
- Segunda: antes de la crisis económica de los años setenta, se produjo la reorientación de las rentas mínimas que ya existían como es el caso de Holanda. También aparecieron nuevos programas, como los de Bélgica e Irlanda, intentando dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales.
- Tercera: Corresponde a los años ochenta y noventa cuando se incorporan a estos programas medidas complementarias de inserción social. En esta etapa estarían: Francia, Luxemburgo, España e Italia.

En el sur de Europa, Francia fue el primer Estado en establecer un programa de este tipo que serviría como cierre del sistema de protección social, creando un nuevo mecanismo de asistencia social. Esto sucedió en diciembre de 1988 cuando se aprueba la ley que establece el "Revenu Minimum d'Insertion".⁵ Esta ley establece un novedoso modelo de protección que va a tener una gran influencia en el resto de Europa, sobre todo en España. A diferencia de otros modelos europeos y norteamericanos delimita dos objetivos en los programas de rentas mínimas: la dimensión económica, que tiene como función asegurar unos ingresos mínimos a la población sin recursos o con recursos insuficientes; y la dimensión social centrada en la inserción de los beneficiarios de estos programas (Sanzo, 2005).

Esta nueva doble concepción repercutirá rápidamente en las nuevas recomendaciones del Consejo Europeo. Esto se puede observar en la Recomendación 92/441 del Consejo Europeo⁶ en la que se invitaba a los Estados miembros a reconocer los dere-

⁵ Ley 88-1088 de 1 de diciembre de 1988, posteriormente modificada por la ley 92-722 de 22 de julio de 1992. Posteriormente la ley 2003-1200, de 18 de diciembre de 2003, descentralizará su gestión y creará un nuevo dispositivo de estímulo a la inserción.

⁶ Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.

chos que este tipo de programas defendían como eran: los recursos y prestaciones garantizados suficientes, estables y regulares (Sanzo, 2005).

2.2. España

En España algunas de las circunstancias que provocaron o inspiraron su implantación, entre otras, fueron el incremento del paro, la escasa duración temporal de la prestación por desempleo, y la dificultad cada vez mayor, especialmente entre algunos grupos y colectivos, de acceder al empleo, concretamente al legal o regulado (Sanz, 1996). Algunas de estas circunstancias son comunes con el resto de Europa como los procesos de cambio laboral, las tasas de desempleo altas y el crecimiento del empleo de bajos salarios unido al profundo cambio demográfico que tiene entre algunas de sus manifestaciones el envejecimiento de la población a lo que hay que añadir los importantes cambios en la estructura de los hogares (Ayala, 2005).

La primera experiencia de este tipo de programas en nuestro país se produce en 1989 en el País Vasco, conocida con el nombre de Ingreso Mínimo Familiar (IMF).⁷ Esta primera implantación, que se considera el inicio del proceso en nuestro país, desencadenó posteriormente su puesta en marcha en el resto de Comunidades Autónomas por lo que la mayoría de los autores señalan su "efecto imitación". Precisamente, como fecha de cierre del proceso de implantación se toma el año 1994 (junio de 1993), que es cuando se puso en marcha el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) en nuestra Comunidad Autónoma. Pero este proceso no fue sencillo. A continuación se explica cuáles fueron los principales acontecimientos que sucedieron para su implantación.

Aunque la puesta en marcha de estos programas en el País Vasco supuso poner en la agenda sociopolítica del conjunto de España las rentas mínimas de inserción, su puesta en marcha no hubiera sido posible sin la aportación de otros actores sociales como los gobiernos autonómicos, sindicatos, las ONG's

⁷ EL Ingreso Mínimo Familiar se aprueba en el País Vasco por el Decreto 39/89, de 28 de febrero.

(sobre todo el papel jugado por Cáritas) y las de los expertos y técnicos. Es difícil resumir el papel que cada uno de ellos desempeñó, pero se ha hecho de la siguiente manera:

- Gobierno central y Ministerio de Asuntos Sociales⁸: posición crítica, desvinculación de estas medidas aduciendo la creación de clases pasivas, falta de presupuesto, escaso margen de maniobra por la transferencia de los servicios sociales a las Comunidades Autónomas. Además son vistas como insolidarias territorialmente y coinciden con la puesta en marcha de las pensiones no contributivas. Aun así no se intervino para bloquear el proceso.
- Partidos políticos: es complicado encontrar un posicionamiento ideológico claro. Mostraron una posición ambivalente, dependiendo según las áreas y contextos. Se podría dividir de la siguiente manera:
 - En contra: el gobierno de aquel momento (PSOE), lo cual suscitó bastantes debates dentro del partido, habiendo facciones regionales que impulsaron y apoyaron estas medidas. El PP, que en un primer momento mostró su apoyo, a partir de los años noventa viró su posición mostrándose en contra.
 - A favor: IU de forma constante y organizaciones centristas y democristianas.
- Sindicatos: fueron unos de sus principales impulsores. El mayor impulso que los sindicatos dieron a los programas de rentas mínimas fue a través de La Propuesta Sindical Prioritaria de 1989⁹ en la que se plasman las reivindicacio-

⁸ En diciembre de 1989, el Ministerio de Asuntos Sociales realizó un informe o documento de trabajo interno, que sin embargo tuvo cierta difusión (Cáritas, 1990a), en el que se valoraba negativamente las iniciativas autonómicas y se optaba por otras medidas. Un mes más tarde, la Ministra reiteraba su negativa a poner en marcha un Sistema de Rentas Mínimas para el conjunto del estado español en la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (Arriba, 1999).

⁹ Las dos principales centrales sindicales, UGT y CCOO, llevaron a cabo una huelga general del 14 de diciembre en 1988, a partir del cual sus reivindicaciones se plasmaron en la Propuesta Sindical Prioritaria, (PSP) firmada el 5 de octubre de 1989. Entre los puntos de esta Propuesta figuraba el salario social o renta mínima garantizada como una de las medidas de mejora de la protección social dirigida a las situaciones de pobreza y marginación no cubiertas por otras prestaciones (Arriba, 1999).

nes sindicales de la huelga general de 1988. Llevaron a cabo una tarea de divulgación y reivindicación de este dispositivo de protección social. Su actividad principal fue la negociación con el Gobierno Central y los Autonómicos con los que tuvo un papel esencial en su puesta en marcha. Después de su puesta en marcha han exigido el incremento y ampliación de estos programas y han requerido la actuación del Gobierno Central como armonizador.

- Organizaciones no gubernamentales: la principal protagonista en su implantación es Cáritas Española. Fue de las organizaciones pioneras en denunciar la situación de la pobreza en España. Su tarea fue de difusión y propaganda de estas medidas. Estas actividades le permitieron estar presentes, o ser consultadas, en la elaboración de estos programas en algunas Comunidades Autónomas, como sucedió en Aragón.
- Expertos y técnicos: participaron en su proceso de implantación tanto los propios profesionales de la Administración Pública como otros de organizaciones externas. Aunque su participación no fue significativa sí que lo es en cuanto a la forma final que adoptaron los programas, su orientación y los principios por los que se ha guiado. Por desgracia muchas de sus críticas no fueron tomadas en cuenta. Estas críticas hacían referencia a aspectos como la población beneficiaria, escasez de medidas y recursos o sus posibles efectos negativos.

Un hecho en el que se hace necesario detenerse es la actuación del gobierno central y del Ministerio de Asuntos Sociales de aquel momento, perteneciente al PSOE, por el gran impacto que ha tenido en el desarrollo de estos programas con posterioridad.

El gobierno en aquel momento se opuso a estas medidas entre otros motivos por pensar que iban a generar clases pasivas, una forma de institucionalizar la pobreza. A esto hay que añadir que el ejecutivo en ese momento estaba poniendo en marcha las pensiones no contributivas. Y es en este punto donde puede estar la "gran oportunidad perdida". ¿Por qué? Pues porque las pensiones no contributivas han sido, y son, una muy buena medida de lucha contra la pobreza, y se podía haber aprovechado para compaginar ambos programas dándoles un

fuerte impulso como medidas para combatirla. Ambas comparten la característica de no ser medidas contributivas. Las rentas mínimas de inserción están destinadas para personas menores de 65 años y las pensiones para mayores de esta edad y personas que por circunstancias personales están incapacitados para trabajar. La apuesta por las rentas mínimas de inserción por parte del gobierno hubiera supuesto articular un programa completo de lucha contra la pobreza que abarcara a toda la población aunque éste fuera residual-asistencial. Podría entenderse, y es otro de los motivos por los que el gobierno se desentendió de este tema, que el esfuerzo económico era muy grande para ese momento, pero habría bastado con aplazar su implicación en vez de oponerse y desvincularse completamente. Si el conjunto de rentas mínimas de inserción fueran una medida eficaz tal vez, en este momento, el gobierno no se hubiera visto obligado alargar repetidamente el programa temporal por desempleo e inserción (PRODI) del que se han beneficiado 615.771 de agosto de 2009 a julio de 2010.¹⁰

Aunque se verá detenidamente en el apartado de análisis, este hecho ha supuesto que estas medidas tengan serios problemas de financiación. En muchas Comunidades Autónomas estos programas tienen graves problemas que están supeditados a limitaciones presupuestarias.

Para concluir podemos resumir como factores más relevantes del proceso de implantación de las rentas mínimas de inserción en España los siguientes:

- Es una ampliación del sistema de protección social en un período de transformación de los Estados y políticas de bienestar social que se puede interpretar como un recorte o como racionalización.
- Tiene lugar junto con el cambio de las concepciones sobre el problema de la pobreza y de las políticas sociales destinadas a solucionarlo, es decir, en un contexto cambiante de las narraciones causales de la pobreza.
- Se trata de un proceso innovador impulsado por las Comunidades Autónomas como actores ejecutores de estas políticas públicas.

¹⁰ El País 3-12-2010: "Pesar en el PSOE por la eliminación de la ayuda de 446 euros".

- Toman parte distintos actores con intereses y argumentos diferentes.

2.3. Aragón

En algunos territorios de España ya se habían activado medidas con similar orientación antes de la aparición del programa vasco aunque no de la misma envergadura ni contenido. Hay programas que pueden incluirse en el grupo de las rentas mínimas y que son anteriores a este proceso como el Programa de Prestaciones Económicas de Asistencia Social y de Oferta de Empleo Social adaptado del Gobierno de Navarra en 1985 o programas de ayuda económica de algunos ayuntamientos a lo largo de los años ochenta. También se habían hecho diferentes propuestas en la línea de ampliar las prestaciones asistenciales como la ampliación de ayudas asistenciales por parte de la Dirección General de Aragón, y que fue rechazada en 1988, o la creación de sistemas de mínimos sugerida por el partido *Unió Democràtica de Catalunya* en 1987.

La elaboración de la puesta en marcha del programa en Aragón fue una de las que más se demoró, siguiendo un complejo proceso final legislado en 1993 y que vio cómo se concedían las primeras prestaciones en junio de 1994. En el siguiente cuadro se expone cuáles fueron los procesos más relevantes en la implantación de estos programas en nuestra Comunidad Autónoma:

Año	Acontecimiento
Anterior a la aparición de las rentas mínimas en nuestro país	<ul style="list-style-type: none"> - 1988 rechazo por la Cámara de una mejora de las prestaciones asistenciales. - Huelga general de 14 de diciembre de 1988 que dio lugar a la Propuesta Sindical Prioritaria, (PSP) firmada el 5 de octubre de 1989 por los dos sindicatos mayoritarios U.G.T. y CC.OO.
1989	<ul style="list-style-type: none"> - Anuncio de la Consejería de la decisión de implantar estos programas en Aragón. - Simposio sobre la pobreza en Aragón organizado por Cáritas. En las conclusiones se solicita una renta mínima garantizada de carácter económico pero con sentido incentivador. - Presupuesto para 1990 400 millones para unos 4.100 hogares (aprobado por el PAR y el PP).

<i>Año</i>	<i>Acontecimiento</i>
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación y debate con los sindicatos. - Discusión con los partidos políticos y otros actores. La DGA entrega un proyecto al CDS. También hay aportaciones de Cáritas (inserción y participación social). - Se anuncia que la medida se pondrá en marcha en octubre de 1990 (proyecto elaborado por el CDS y los sindicatos). - Debate con enmiendas de PSOE e IU. Reticencias del PP que se desvincula del acuerdo. Por este motivo pasan a darle su apoyo CDS y PAR. Finalmente no hay acuerdo por lo que buscarán otros apoyo para evitar el bloqueo. - Las reticencias del PP retrasan su elaboración.
1991	<ul style="list-style-type: none"> - CDS y PAR tratan de aprobar el salario social antes de mayo. - Cáritas solicita a la nueva (coalición PAR-PP) Diputación General de Aragón (DGA) que apruebe el salario social.
1992	<ul style="list-style-type: none"> - La DGA prepara su aprobación en las Cortes - Debate parlamentario. - Preparación de los profesionales que la van a gestionar. - Nueva demora en la aplicación. El dinero se aplica a otras subvenciones.
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de estudio sobre la pobreza. - Artículo del Consejero a favor de que haya un debate sobre el Ingreso Aragonés de Inserción. - Ley 1/1993 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social y a al Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón - Se anuncia que 100 familias cobrarán el salario social. - Cáritas critica la paralización en Zaragoza: tanto de las ayudas urgentes, recorte del presupuesto y el retraso del convenio del salario social. El Ayuntamiento aduce problemas burocráticos. - Comienza la aplicación. Se dan los acuerdos entre la Administración autonómica y local (Zaragoza). - El Justicia quiere la modificación del decreto que reglamenta porque vulnera la Ley. - Se anuncia que llegara a 200 familias, pero que las necesidades son mucho mayores por los recortes de otras prestaciones.

Fuente: Arriba, 1999.

En el cuadro se puede observar cómo el papel de los actores principales en su implantación que se han comentado para el caso español se repite.

Primeramente, una vez aprobado el programa en País Vasco, el Consejo del Gobierno de Aragón anuncia su implantación, por el ya citado efecto imitación.

El papel de la Organización Cáritas también en nuestra Comunidad Autónoma es esencial. En un primer momento, en el Simposio sobre Pobreza en Aragón, se solicita la implantación de los programas de rentas mínimas de inserción. Posteriormente en el proyecto que la DGA entrega al parlamento hay aportaciones de esta organización. En su puesta en marcha en 1993, Cáritas ya se muestra crítica con los defectos y retrasos y déficits de estas medidas. Posición crítica que a día de hoy mantiene como se puede comprobar en el documento que publicó en el pasado año (Cáritas Diocesana de Zaragoza, 2009).

Los sindicatos en Aragón, al igual que en el resto de España, jugaron su papel como divulgadores y reivindicadores de las rentas mínimas de inserción y fueron unos de los negociadores principales con la Administración Autonómica en su implantación.

Aragón fue una de las Comunidades Autónomas donde el PSOE mantuvo posturas contrapuestas entre la Administración central y autonómica. Mientras en el nivel central se mostraban en contra de estos programas, en Aragón lo apoyaron y fueron impulsores de las rentas mínimas de inserción. IU desde un primer momento apoyó su implantación y el PP, que en principio se mostró favorable a su implantación, finalmente se opuso. Este cambio de parecer del PP supuso en algunos momentos, como en 1990, el retraso en su aprobación. CDS y PAR también se mostraron favorables a su implantación.

Uno de los motivos en el retraso de su implantación fue el desacuerdo entre la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ) y la Administración Autonómica. Estas diferencias entre distintos niveles administrativos se sucedieron en diversas Comunidades Autónomas. En nuestra comunidad algunos de los motivos que alegaba la DPZ eran las dificultades para llevar a cabo su implantación. Estas dificultades estaban relacionadas con el hecho de que los principales responsables de su aplicación eran los servicios sociales de base que dependen de los Ayunta-

mientos y éstos no consideraban que tuvieran los medios suficientes, ni humanos, ni materiales para hacerse cargo de esta nueva tarea. Pero otro de los motivos de desacuerdo se debe al “color” político de las administraciones. El cambio de parecer del PP, como ya hemos señalado, retrasó su aplicación debido a que el PP era el responsable en aquel momento de la DPZ en coalición con el PAR. Es difícil entender estas diferencias que no responden a motivos prácticos ni ideológicos, sino a luchas de poder entre administraciones, que van en detrimento de los intereses de los ciudadanos y suponen uno de los lastres de la política de nuestro país. El interés particular de los partidos políticos y las “rencillas” entre los diferentes niveles administrativos no pueden suponer obstáculo alguno para el correcto funcionamiento de las políticas destinadas a los ciudadanos, sean estas del tipo que sean, y menos cuando de ellas depende el sustento de familias enteras.

Se ha hecho hincapié en este último aspecto ya que se repite en demasía, no solo en el caso de las rentas mínimas de inserción. Además de limitar la eficacia y eficiencia de la Administración pública perjudica seriamente la imagen y credibilidad de la política, ya de por sí bastante denigrada en nuestros días.

Finalmente, la puesta en marcha de las rentas mínimas de inserción se vio materializada en la Ley 1/1993 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social cuyo objeto es el establecimiento del Ingreso Aragonés de Inserción, que es como se denomina en nuestra Comunidad Autónoma. Como ya se ha comentado las primeras prestaciones se concedieron en junio de 1994.

3. Análisis

A continuación se va a realizar un análisis de los aspectos teóricos, económicos y estructurales de estos programas. Dejaremos los más teórico-prácticos para el apartado 3.1 donde veremos las dificultades reales de su aplicación en Aragón.

Para comenzar es necesario dar una definición general de lo que entendemos por sistema de garantía de rentas, dentro del cual estarían las rentas mínimas de inserción, definición que

tomamos de Rodríguez Cabrero (2009): *“El sistema de garantía de rentas en España puede ser definido como un conjunto de mecanismos de protección social altamente diferenciados y de baja intensidad protectora que se han desarrollado en los últimos treinta años hasta alcanzar una amplia e incompleta universalización a la vez que se han orientado progresivamente hacia formas de activación laboral en los parados y excluidos del mercado de trabajo”*

Uno de esos mecanismos de protección es el de las rentas mínimas de inserción. Nos puede servir como una definición la que ofrecen Salvador Pedraza M^a. J; Domínguez Sánchez E. y Carracedo Manzanera R (2007): *“Prestaciones periódicas de carácter temporal e individualizado, dirigidas a luchar contra las situaciones de necesidad económica y de exclusión social más extrema. Constituyen un instrumento básico de seguridad y de protección, en su vertiente de garantía, tanto de recursos económicos mínimos para la subsistencia material, como de medidas idóneas para promover estrategias de inclusión o integración social”*.

Para completar esta definición se pueden señalar algunos puntos en común de estos sistemas de prestaciones mínimas en España (Euzeby, 1989):

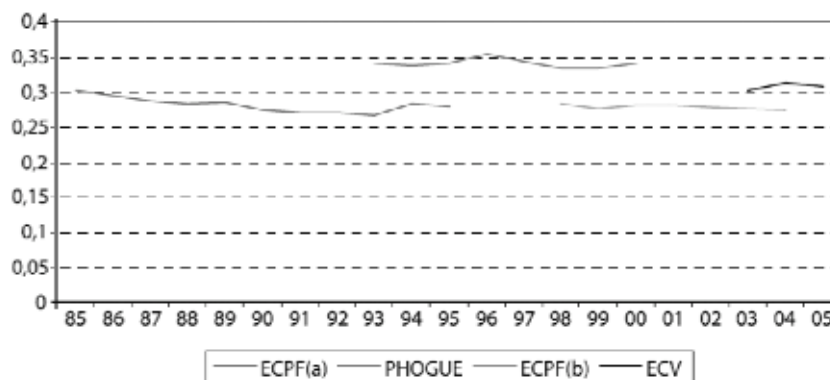
- Son complementarios al sistema de protección social, no lo sustituyen. Se establecen como última red protectora, con carácter subsidiario y tienen un carácter diferencial.
- Son prestaciones a las que puede acudir cualquiera que demuestre su situación de necesidad (aunque tiene limitaciones como por ejemplo en algunos casos se excluye a la población extranjera, a los jóvenes o a quienes no respeten sus contrapartidas).
- Tienen carácter de derecho (exigible formalmente) o cuasi-derecho (porque a menudo están condicionados por las exigencias de disponibilidad para trabajar o el compromiso para llevar a cabo una serie de actividades).
- Su finalidad es cubrir las necesidades fundamentales mientras dure la situación de necesidad.

Este tipo de medidas, dentro de la concepción de un Estado social y de derecho como en el que vivimos en España, se enmarcan dentro de las políticas que intentan corregir los fallos

del mercado y los efectos disfuncionales de la sociedad capitalista competitiva. Estos fallos de mercado, según la definición de nuestro Estado, y las consecuencias injustas y disfuncionales del desarrollo económico deben de ser corregidos por el Estado (Moreno, 2008). Se a tratará de ver qué fallos del mercado se están intentando corregir con estas medidas.

El principal fallo que intentan corregir estas políticas es la desigual distribución de la renta. El crecimiento económico en nuestro país en los últimos años no ha supuesto una reducción de las desigualdades (gráfico1) ni ha rebajado el porcentaje de pobreza en nuestro país. Tampoco ha conseguido reducir la concentración de la riqueza (FOESSA, 2008).¹¹

Gráfico 1. Evolución de desigualdad de la renta disponible ajustada (Índice Gini).



Fuente: FOESSA 2008. Encuesta Continua de Presupuesto Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Por el contrario las intervenciones, inversiones y la redistribución de la renta por parte del Estado sí consiguen reducir, aunque ligeramente, las variables mencionadas en el anterior párrafo. Un ejemplo claro de ello se obtiene al observar la mayor

¹¹ Además del informe FOESSA 2008 también se puede consultar para ver cómo este crecimiento económico no ha repercutido en la disminución de la pobreza: Laparra, M. y Ayala, L. (2009).

reducción de la pobreza en nuestro país se produjo de 1973 a 1990, especialmente en la segunda mitad de los 80. Esto se debe a dos factores principalmente: final de la crisis económica y el gran aumento del gasto público. La reducción de la pobreza y de la concentración de la renta coincide con el mayor periodo desarrollo del Estado de bienestar en nuestro país (sanidad, educación, servicios sociales, pensiones, etc.). Es también en este periodo de tiempo cuando España comienza su convergencia en gasto público con el resto de países de la UE-15 hasta alcanzar su mayor grado de convergencia a principios de los 90 (Navarro, 2006).

Este periodo de reducción de la pobreza se paraliza a partir de principios de los 90, más concretamente a partir del año 1993. Es en este año cuando nuestro país empieza a desconverger a nivel de gasto público con Europa, y consecuencia de esto es que deja de reducirse la pobreza, esto no significa que la pobreza a partir de este año aumente pero deja de reducirse. Esta reducción del gasto público en aquel momento estaba relacionada con los criterios económicos que habían de cumplirse para acceder a la Unión Económica Europea (entre ellos reducir el déficit público a menos del 3,5 del PIB nacional).

Como se puede comprobar, el gasto público en prestaciones sociales y los niveles de pobreza están directamente relacionados, el gasto público tanto en prestación de servicios como en prestaciones económicas son las mayores armas que tiene el Estado para reducir la pobreza. De lo anterior se deriva que la situación de la pobreza en España desde mediados de los 90 sea estable, es decir, no presenta aumentos ni descensos significativos.¹²

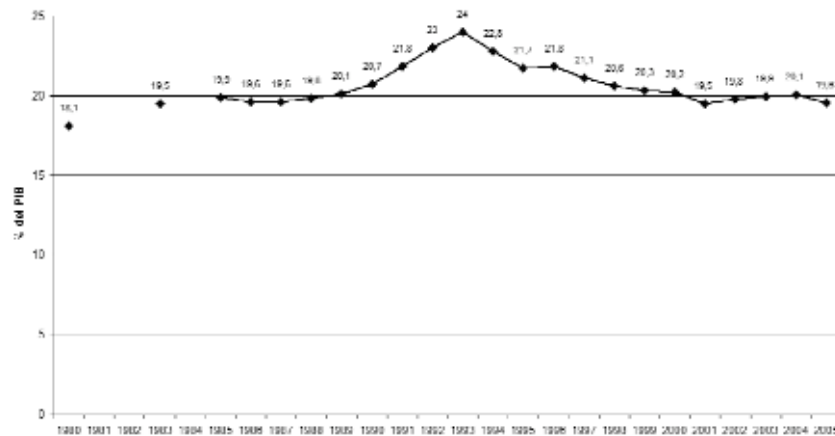
J.A. Alonso (2005) señala como beneficios de la redistribución entre otros:

- La inversión en los pobres puede producir beneficios en forma de mayor productividad y salarios en los sectores organizados, así como mayor producción y renta para los pobres autoempleados.
- En el largo plazo la transformación de los pobres en miembros productivos de la sociedad permitirá elevar la renta de todos.

¹² Para más información sobre este tema ver: Navarro, V. (2006); Montagut, T (2000) y Sanz Citorra, A. (2008).

- Una distribución más equitativa de la renta propicia unos niveles más elevados de salud y de educación de la población más pobre, lo que permite incrementar su contribución eficiente a la actividad productiva.
- Hay que tener en cuenta que el crecimiento económico no será capaz de sostenerse a menos que sea precedido por mejoras en los niveles de desarrollo humano.

Gráfico 2. España (1980-2005). Gastos corrientes en protección social (SEEPROS) en porcentaje del PIB.



Fuente: Fundación Luis Vives.

Teniéndose en cuenta estos efectos beneficiosos de la redistribución sería interesante realizar un estudio acerca de lo que le cuesta al Estado los pobres en términos de gasto social. Es decir, si el Estado invirtiera lo suficiente para cubrir las necesidades básicas de la población, es posible, que el coste de cubrir estas necesidades no fuera superior al coste de no cubrirlas. Al hablar del coste de no cubrirlas se hace referencia al mayor gasto sanitario, en servicios sociales, educación, etc. que se derivan de las circunstancias en las que se encuentran las personas que padecen la pobreza y la exclusión social respecto a las que no las padecen. A esto hay que añadir que las personas

que normalmente se encuentran en esta situación no cotizan a la seguridad social y por lo tanto no aportan ingresos a las arcas públicas. Su consumo en el mercado privado también es menor o nulo, por lo que tampoco ayudan económicamente al sostenimiento del sistema. Puede parecer una visión muy instrumentalista de la pobreza pero sirve para reflexionar si realmente el excesivo coste de los programas de reinserción y demás programas sociales, a los que se alude reiteradamente como excusa para su paralización o para no ponerse en marcha, es un argumento válido. Es probable que la realización de este estudio mostrara algunos resultados sorprendentes. Desde luego, el enfoque de este estudio sobre este tipo de programas está ligado a los conceptos de justicia social y solidaridad y no solo a la visión económica.

Bajo estas premisas, se puede decir, que las rentas mínimas de inserción como intervención del Estado pueden ser, y son, útiles para la contención de la pobreza¹³ y tienen claramente otros efectos positivos. Entre ellos (Sanzo, 2005; Salvador, Domínguez y Carracedo, 2007 y Arriba, 1999):

- Tienen unos indiscutibles efectos integradores, mejorando los niveles de estabilidad familiar, previniendo problemáticas personales y sociales que suelen venir asociadas a procesos graves de exclusión y facilitando los procesos de integración social.
- Han conseguido consolidarse socialmente, lo que resulta el principal factor de legitimación de un mecanismo de cierre de ingresos.
- 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.
- Es una ampliación del sistema de protección social en un período de transformación de los Estados y políticas de bienestar social.
- Se trata de un proceso innovador impulsado por las Comunidades Autónomas como actores ejecutores de estas políticas públicas.

¹³ En el informe FOESSA publicado en 2008 se afirma: *“las prestaciones sociales tienen un claro efecto reductor de la desigualdad”*.

- La puesta en marcha de los programas de rentas mínimas de inserción en España ha supuesto la consecución de un nuevo derecho subjetivo en el País Vasco, no así en el resto de Comunidades Autónomas.

Por otra parte ha constituido una oportunidad para plantear el debate sobre una renta básica en España (Van Parijs, 1992).

Es una lástima que estas potencialidades de las que disponen estas políticas se hayan visto truncadas por sus limitaciones. Entre las más relevantes (Sanzo, 2005; Laparra y Ayala, 2009; Rodríguez, 2009 y Ayala, 2005):

- Las Comunidades Autónomas que actúan con gran discrecionalidad a la hora de aplicar estas políticas, limitando el reconocimiento efectivo del derecho y la previsible expansión de la demanda.
- La concepción subsidiaria de estas prestaciones. Las cuantías de las prestaciones son muy reducidas para hacer frente a las necesidades básicas de la población, a lo que hay que sumar las escasas inversiones en acciones y prestaciones complementarias a las rentas mínimas de inserción. Esto puede deberse a la gran constricción presupuestaria que ha venido limitando el desarrollo normal de estas políticas en la mayoría de Comunidades Autónomas. Ésta constricción presupuestaria también afecta a la temporalidad en el disfrute de las prestaciones y las prácticas de contención en el acceso a las rentas mínimas de inserción aplicadas en los procedimientos de gestión. Entre otras la combinación de un concepto de unidad familiar amplio con una escala de equivalencia baja que es un mecanismo que reduce notablemente la cobertura de las rentas mínimas de inserción.
- Otro problema que crea esta falta de recursos económicos es la dificultad para seguir el ritmo de crecimiento de indicadores como la renta media o la renta per cápita disponible.
- Existe una contradicción entre una vocación de asistencia al conjunto de los miembros que componen la unidad de convivencia cuando el acceso a los programas sólo es posible para un único miembro de dicha unidad familiar. Se trata de un modelo de solidaridad condicionada. El acceso

a las ayudas está condicionado, además de a la ausencia de recursos, a una efectiva disponibilidad personal y familiar para la inserción.

- Es un sistema significativamente amplio, complejo y que carece de mecanismos de coordinación interterritoriales. No ha sido nunca concebido como un todo, lo que hace que padezca importantes problemas de articulación lo que lo limita significativamente. Este sistema se limita a actuar en beneficio de los colectivos no protegidos por el sistema de Seguridad Social, sin tratar de complementar las garantías ofrecidas por éste.

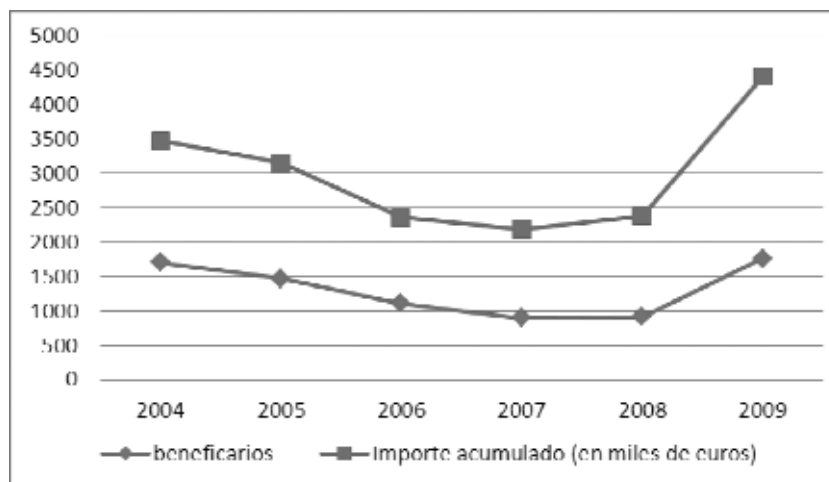
Una vez analizados todos los límites de este tipo de políticas se puede decir que su mayor limitación se encuentra a nivel presupuestario. En el primer punto, dedicado a la historia de las rentas mínimas de inserción, ya se hacía referencia a alguno de los causantes de este problema. La mayoría de los autores señalan que esta situación de falta de recursos económicos está motivada por la nula intervención del Estado Central en estas políticas.¹⁴ Las Comunidades Autónomas van asumiendo competencias en distintos ámbitos pero sin tener herramientas de financiación suficientes. En el caso de estas políticas esta circunstancia se traduce en restricciones al acceso y cuantías insuficientes para lograr sus objetivos. Es decir, todas las posibilidades que abren estos programas se ven mermadas por las limitaciones económicas. A esto hay que añadir la discrecionalidad con la que los gobiernos autonómicos aplican estos programas. Esta discrecionalidad puede ser debida a que no se toman con la suficiente seriedad al no tener grupos de presión importantes que defiendan este tipo de medidas. En la siguiente gráfica se observarán los datos de Aragón:

Del año 2004 al 2005 se ve un descenso para el IAI tanto en el número de beneficiarios (234 menos) como y en el importe acumulado (320'3 menos).

Lo mismo sucede entre los años del 2005 al 2006 y del 2006 al 2007. Existe un descenso tanto en beneficiarios como en importe acumulado.

¹⁴ Un ejemplo de ello es ver como España, Italia y Grecia son los únicos países de la UE que carecen de legislación estatal sobre las rentas mínimas (Sanzo, 2005).

Gráfico 3. Evolución del número de beneficiarios y el importe acumulado del Ingreso Aragonés de Inserción. Aragón 2004-2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Entre los años 2007 y 2008 se percibe un pequeño aumento (tan sólo de 10 usuarios) lo que supone un aumento del importe acumulado de 194,9.

Del año 2004 al 2008 el número de beneficiarios del IAI se redujo en 793 personas lo que en el total del importe acumulado para este periodo significa una reducción total de 1093,4. Esto supone una variación porcentual el número de usuarios de -46,5% y en el importe total acumulado de -31,4. Habría que ver si esta reducción tan grande es justificable de alguna manera. Se puede pensar que al tratarse de una época de expansión económica esto hizo que se redujeran el número de usuarios. Esto podría justificar una pequeña reducción pero no tal porcentaje, por lo que se descarta esta posibilidad principalmente por tres motivos:

- Como se ha expuesto anteriormente la etapa de bonanza económica en nuestro país no ha supuesto una reducción de los índices de pobreza ni de la concentración de la riqueza.
- Las limitaciones presupuestarias.

- Y porque, como se verá en el siguiente apartado, también en Aragón se ha aumentado las restricciones de entrada a estos programas.

Además de estos motivos hay que pensar que una reducción del 46,5%, prácticamente la mitad el número de usuarios, es demasiado cuantiosa como para concluir que es fruto de la bonanza económica. Sería casi como decir que la bonanza económica en Aragón ha reducido a la mitad el número de personas en situación de exclusión y pobreza, datos que no confirma ningún estudio y que además supondría un hito histórico. Sí se tiene en cuenta que ya en 2004 el diseño y aplicación no era tampoco entonces el óptimo, esto ha supuesto un empeoramiento de una política ya de por sí escasa.

Sin embargo la crisis económica, como estamos comprobando en la actualidad, sí que parece cebarse de forma más cruenta en las capas sociales más vulnerables. Ejemplo de esto es ver que lo que era un pequeño repunte en número de beneficiarios, de solo diez usuarios adicionales entre 2007 a 2008, ha pasado, en periodo del 2008 al 2009, a prácticamente duplicarse (de 911 beneficiarios a 1766) con una variación porcentual del 93,9%. El importe acumulado, podemos comprobar cómo no ha aumentado en la misma proporción quedándose el aumento en el 84,9%. De esto se pueden deducir dos cosas: 1) la crisis ha hecho que el número de beneficiarios casi se haya duplicado 2) el aumento de número de beneficiarios no ha venido acompañado ni si quiera por un aumento proporcional del gasto por lo que estas medidas cada vez son más precarias a nivel económico.

Aparte de las limitaciones presupuestarias y la discrecionalidad, otro problema que detectan algunos estudios sobre las rentas mínimas de inserción son las desigualdades territoriales que pueden traer consigo. Al tratarse de programas totalmente gestionados por las Comunidades Autónomas, y carecer de cualquier tipo de mecanismo de coordinación interterritorial, las cuantías y coberturas en cada territorio pueden ser muy diferentes, creando desigualdades territoriales. Estas diferencias en el caso Español existen.¹⁵ Esto hizo poner en la mayoría de las

¹⁵ Para saber más sobre las diferencias interterritoriales en España de las rentas mínimas de inserción consultar: Martínez Torres, M. (2003) y Martínez Torres, M. (2003a).

Comunidades el requisito de un periodo mínimo de empadronamiento en la Comunidad para acceder a estos programas. Con ello se intenta evitar la migración entre Comunidades para beneficiarse de estos planes u otras ventajas asociadas a las prestaciones. Sin embargo los estudios señalan que esta migración no se da y sin embargo limitan el alcance de estos programas. Las variables que mejor pueden explicar las migraciones entre Comunidades Autónomas son la edad, la renta, el grado educativo, la propiedad de una vivienda y la relación del individuo con su actividad laboral, pero no el grado de relaciones sociales o su satisfacción con la propia situación económica. Estas variables explican que las posibilidades de migración aumentan en personas entre 25 y 35 años, de sexo masculino, soltero, aumentan también cuanto mayor es su nivel educativo y su nivel de renta. (Martínez, 2003). Si se comprueban estas variables con las características de las personas que se encuentran en situación de pobreza en nuestro país, se podrá entender que es muy improbable que se den migraciones por estos motivos.

Ante estos graves problemas derivados de la falta de presupuestos, la discrecionalidad que poseen las comunidades autónomas para actuar en esta materia y falta de mecanismos de coordinación, la mayoría de autores que coinciden en su diagnóstico, también coinciden en su tratamiento. Como explica M^a Mercedes Moreno: *“Gran parte de estas dificultades podrían aliviarse a través de una mayor implicación de la Administración Central, con una nueva legislación tendente a corregir los aspectos restrictivos de la vigente así como de los supuestos de inequidad territorial basada, desde luego, con un respaldo financiero superior al actual...”* En su aplicación real se debería fijar una cantidad estándar a nivel nacional que actúe como suelo del sistema de garantía de rentas mínimas con la posibilidad de mejora de ésta por las Comunidades Autónomas. Esta posibilidad contrarrestaría el posible efecto perverso de asignar cantidades iguales para distintos espacios territoriales con distintos niveles de vida y precios lo que generaría nuevas desigualdades entre comunidades. Es necesario crear órganos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para resolver sus posibles conflictos (Martínez, 2003). Se podría añadir a las anteriores sugerencias, que además de ser órganos de coordinación entre los distintos niveles administrativos se realizará una coor-

dinación interterritorial sobre rentas mínimas de inserción a través de un consejo interterritorial. Este tipo de consejo en nuestro país ya existe para educación,¹⁶ y nos serviría de modelo de referencia. Sería órgano de coordinación de estas políticas en todo el ámbito del Estado, así como de intercambio de información entre las diferentes Administraciones, es decir, un foro que permite a las administraciones con competencias en servicios sociales mantener un diálogo continuo, detectar problemas, intercambiar experiencias e impulsar políticas conjuntas. Un órgano vertebrador del sistema público de las rentas mínimas de inserción, mediante la coordinación de estas políticas. Estaría formado por los/as Consejeros/as de Servicios Sociales y Familia de cada Comunidad Autónoma y el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

Estos cambios significarían colocar las rentas mínimas de inserción en lugar propio y reconocido en el sistema español de protección social. Especialmente para lograr una mejor financiación y una mayor coordinación con los servicios públicos de empleo, formación profesional, vivienda y salud. Debería apoyarse una economía social de inserción con modalidades diversas, basada en una compensación de la menor productividad de las personas en grave dificultad social (Sanz, 1996). Y finalmente habría que coordinar los diferentes programas para que pueda existir un tránsito flexible entre prestaciones mínimas y ocupación. Es un reto pendiente con el fin de convertir el actual "agregado" de programas asistenciales en un "sistema" coherente, si bien es una operación institucional compleja (Rodríguez, 2009).

Esta serie de cambios no está exenta de dificultad. La primera seguramente estaría relacionada con la legalidad, ya que el gobierno invadiría competencias de las Comunidades Autónomas. Este problema tendría fácil solución si las comunidades vieran con buenos ojos estas medidas. A nivel europeo no exis-

¹⁶ La Conferencia Sectorial de Educación es un órgano de coordinación de la política educativa en todo el ámbito del Estado creada por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, y se encuentra integrado por los Consejeros de Educación de las distintas Comunidades Autónomas del Estado y por la Ministra de Educación, Cultura y Deporte, que con el paso de los años ha ido adquiriendo un considerable protagonismo en el diseño y desarrollo de las políticas educativas.

tiría, en principio, problema legislativo ya que existe una recomendación del Consejo Europeo¹⁷ sobre los criterios de convergencia de los sistemas no contributivos desde 1992 donde se explicita la necesidad de “reconocer el derecho fundamental de cada persona a un nivel suficiente de recursos y asistencia social para vivir de un modo compatible con la dignidad humana” animando a los Estados miembros a desarrollar un sistema nacional de rentas mínimas.

3.1. El Ingreso Aragonés de Inserción (IAI)

Para definir en qué consisten en Aragón estos programas en la actualidad hay que remitirse a la Ley 1/1993 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social y a al Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por la que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción, ya que desde su aparición no ha sufrido modificaciones dignas de mención hasta la aparición del Decreto 125/2009, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente el decreto anteriormente citado. En la nueva ley de Servicios Sociales de Aragón¹⁸ aparece la Renta Básica Social como una de las prestaciones económicas (art. 37,2,f). Pero no se regula en el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales (Gobierno de Aragón, 2010), donde se señala que quedará incorporada como prestación económica del Catálogo de Servicios Sociales en los términos que establezca la futura ley de prestaciones sociales de carácter económico prevista en la disposición adicional tercera de la Ley de Servicios Sociales de Aragón.

Que no hayan existido modificaciones sustanciales en 16 y 17 años puede hacer pensar en la poca atención que se le ha prestado desde la Administración a este programa, por lo menos a efectos prácticos. Se dice a efectos prácticos porque el debate sobre estos programas ha sido una constante, sobre todo por la lucha y reivindicaciones de los sindicatos, organizaciones no gubernamentales y los propios técnicos encargados de su aplicación. El propio Departamento de Servicios Sociales y Familia

¹⁷ La referencia de esta recomendación se puede consultar en la nota al pie número 2 de la página 6.

¹⁸ Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

del Gobierno de Aragón elaboro en el año 2006 una propuesta de modificación del IAI.¹⁹ También desde el mundo académico, y como muestra este mismo trabajo, se han dedicado muchas páginas a analizar las rentas mínimas de inserción, por lo que podemos afirmar que su escasa evolución se debe a falta de voluntad política y no a la falta de sugerencias o análisis críticos.

La otra “novedad” si se puede decir así, que se ha podido encontrar es el nuevo Programa de Innovación para la Inclusión Social en el marco de Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2007-2013.²⁰ Se ha entrecomillado “sustancial” anteriormente porque este programa no es una modificación del IAI ni está exclusivamente dirigida a los beneficiarios del IAI. Los beneficiarios de estos programas son aquellas personas sin ingresos o con graves carencias económicas, beneficiarias del Ingreso Aragonés de Inserción u otras prestaciones económicas con cuantía inferior al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), que presenten un marcado deterioro de sus hábitos sociales y personales y deterioro de sus redes familiares y sociales. La novedad que supone este programa respecto al IAI es que algunas de las actuaciones de las que prevé el IAI, que antes sólo se realizaban desde el sistema público de Servicios Sociales,²¹ ahora también se completarán con la concesión de estos programas a entidades sin ánimo de lucro. Esto representa la primera externalización de servicios del IAI y puede, y es una de las intenciones, aumentar la coordinación entre la administración pública y las entidades sin ánimo de lucro en este ámbito. También es novedoso en nuestra comunidad el que las actuaciones de las que antes solo se beneficiaban los perceptores del IAI ahora se hagan extensibles para los perceptores de otro tipo de prestaciones, lo cual puede verse como muy

¹⁹ Gobierno de Aragón (2006). “Propuesta de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción”, Departamento de Servicios Sociales y Familia, Zaragoza.

²⁰ ORDEN de 16 de marzo de 2009, de la Consejera de Servicios Sociales y Familia, por la que se hace pública la convocatoria de subvenciones para los años 2009 y 2010 del Programa de Innovación para la Inclusión Social en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2007-2013.

²¹ Acciones de diagnóstico y elaboración de planes individualizados o itinerarios integrados de inserción; intervenciones individuales y grupales para la adquisición de competencias básicas y hábitos personales y sociales; acciones de apoyo a la unidad de convivencia; acciones formativas para alcanzar la cualificación e inserción profesional u orientación profesional entre otras.

positivo, aunque, por otro lado, puede pensarse que ya reciban parte de estas actuaciones a través de los servicios sociales.

No se ha analizado las modificaciones del decreto 125/2009 del Gobierno de Aragón por dos motivos:

- Por su importancia: esta modificación intenta paliar algunos de los graves déficits y problemas que en este estudio se señalan.
- Por ser bastante reciente: por lo que no podemos evaluar realmente cuál ha sido su repercusión y si ha sido capaz de paliar estos déficits y problemas para los que fue creado ya que carecemos de datos.

Por ambos motivos se hace necesario un estudio ex profeso para ver cuál ha sido su impacto en este programa.

Una vez analizada la evolución legislativa se va a pasar a comprobar como se concibe el IAI y como resulta en su aplicación.

Según esta legislación (artículo 1)²² *“el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) se configura como un programa social orientado a normalizar las condiciones de vida de aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad, así como la integración social de las que padezcan situación de marginación”. “El Ingreso Aragonés de Inserción comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, así como actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y, en su caso, laboral, de los destinatarios”*

Ya en la propia definición hay algunos aspectos que pueden inducir a error. La ley, evidentemente, está destinada a personas, pero no de forma individual. La ayuda se concede a una única persona pero para el cálculo de su cuantía se tiene en cuenta los ingresos de todo el núcleo familiar, si es que la persona pertenece a alguno. Tampoco se podrá solicitar la prestación si hay algún miembro de la familiar que ya esté percibiendo ésta misma ayuda (art. 2, b y c). Es importante tener en cuenta esto, porque, como se puede suponer, modifica considerablemente la cobertura de la medida.

²² Aunque para la elaboración de este apartado se han tenido en cuenta las dos leyes en él citadas, los artículos que aparecen, a menos que se indique lo contrario, pertenecen al Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

Los requisitos para acceder, entre otros, son los siguientes (art. 2):

- Estar empadronado en Aragón o tener residencia al menos durante un año.
- No disfrutar ni el solicitante ni ningún otro miembro de la unidad familiar de beneficio similar en otra comunidad autónoma.
- Percibir ingresos inferiores a los que le pudieran corresponder por el importe del IAI.
- Tener entre 18 y 65 años. También podrán ser titulares los menores que tengan a su cargo menores o incapacitados.

Estos requisitos son compartidos con la mayoría de Comunidades Autónomas. En los últimos años se han visto endurecidos, pues los criterios de concesión para estas prestaciones son cada vez más restrictivos. Cáritas ha señalado alguna de estas restricciones que se están dando en la actualidad en Aragón:

- Denegación de la prestación si algún miembro de la unidad familiar no tiene permiso de residencia.
- Denegación si alguna de la documentación solicitada caduca en el transcurso del proceso de resolución.
- Cierta incremento en la denegación de renovaciones a familias que llevan años percibiendo el IAI.

Los requisitos que se acaban de mostrar son realmente lamentables. El no conceder la prestación por convivir con alguien en situación administrativa irregular es negar un derecho a un ciudadano por la situación de un tercero. Con eso lo único que se puede pretender es abaratar los costes que suponen estas políticas, rebajando el número de perceptores, o acorralar a los extranjeros en esta coyuntura para que su situación sea tan precaria que no tenga otro remedio que retornar a su país. Lo podemos definir como una persecución encubierta. Tampoco es justificable que se deniegue a alguien la prestación por caducidad de un documento en el transcurso del proceso. Esta circunstancia debería estar prevista por la administración, y, si no, es un fallo del técnico por no percatarse de tal eventualidad. Es otro escollo que no hace más que retrasar el proceso de nuevo.

Tampoco es tolerable que se deniegue la renovación a personas que llevan años percibiendo estas prestaciones. La ley

prevé una limitación temporal de un año con posibilidad de ser renovado (art. 9). Estas ayudas no deberían estar sujetas más que a la resolución de la situación de estas personas ya que si ésta no se ha producido habrá que establecer las responsabilidades en el fracaso del proceso, responsabilidades por parte de los usuarios, los técnicos y los propios programas. Una forma muy adecuada de evitar éstas rigideces y restricciones es la que se está dando en la Comunidad Autónoma de Madrid. En ésta comunidad, previa emisión de informe social favorable, los técnicos de la Comunidad Autónoma son quienes toman la decisión final de permitir el acceso a los potenciales beneficiarios de la prestación una vez analizado el informe favorable de los Servicios Sociales Comunitarios. Estos técnicos pueden aprobar la concesión de la renta mínima de inserción a determinadas unidades familiares que no cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos (Gobierno de Aragón 2006).

En el artículo 4 aparecen las obligaciones de los titulares. Este es uno de los puntos más controvertidos, que se abordan a continuación, es el que se puede denominar como contraprestación, es decir la ayuda se te concede pero a cambio tú tienes que cumplir con una serie de requerimientos. Este aspecto así como el de estar destinado a núcleos familiares también restringe ampliamente su cobertura.

Entre éstas obligaciones figura la de pasar una “prueba de pobreza”, hay que demostrar que se carece de recursos (art. 7). A esto hay que añadir el estricto seguimiento que se lleva a cabo del cumplimiento de las actividades comprometidas por el beneficiario y de sus circunstancias económicas ya que de ser incumplidas se le verá retirada la prestación (artículos 6, 7, 11, 12, 14 y 19). Este enfoque de los programas de rentas mínimas está a medio camino entre el derecho a la integración y la contrapartida por la ayuda recibida. Nos encontramos aquí de nuevo ante una culpabilización de la pobreza, como si el causante de encontrarse en tan dramática situación fuera responsabilidad unívoca de la persona, cuando los estudios disponibles nos dicen claramente que las situaciones de pobreza están estrechamente ligadas en un porcentaje muy alto a las situaciones de desempleo o de precarización de los salarios (aspecto éste que debería hacernos reflexionar ante las nuevas reformas del mercado laboral que se están llevando a cabo), en las que la res-

ponsabilidad individual es muy limitada (Ayala, 1994). Pero esta culpabilización de la pobreza no es nueva, no es más que otra muestra del aumento de la influencia neoliberal y de los cuestionamientos financieros al Estado de bienestar que intentan reducir la intervención pública y que en los últimos 20 años están calando de nuevo en nuestra sociedad sin ser conscientes de los peligros que se corren de llevarse a cabo las tesis que estos defienden. Estas circunstancias además hacen que en muchas ocasiones el trabajo de los técnicos (en estos casos Trabajadores Sociales) se vea dificultado por la falta de colaboración de los beneficiarios o por la desconfianza hacia ellos al ver en ellos más que unos profesionales de referencia, destinados a apoyarles, unos “policías” que vigilan que cumplan los requisitos. No es de extrañar que esto suceda porque el diseño de estos programas refleja una desconfianza social hacia los pobres y excluidos, sospechosos de ser poco proclives a trabajar y dados a simular su pobreza (Moreno, 2008)

La cuantía también es un punto ampliamente discutible (art. 6) por varios motivos. El primero porque la cantidad que se ofrece a los beneficiarios es escasa para el ambicioso objetivo que se quiere cumplir (art. 1.3): *“El Ingreso Aragonés de Inserción comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizarlos recursos mínimos de subsistencia...”*. Para el año 2010 la cuantía mínima es de 441 euros y la máxima de 621, 26 euros.²³ Como se puede entender con estas cantidades se hace difícil cumplir el objetivo propuesto. Si la cuantía de las prestaciones no supera el umbral de la pobreza severa o lo hacen de forma mínima, ¿cómo se pretende ayudar a salir de la situación a la que se ven abocados? Parece normal que se critique de forma reiterada la escasez de estas prestaciones ya que estas cantidades dificultan el objetivo a conseguir. La medida más importante para mejorar la calidad de vida de los perceptores de IAI pasa por aumentar la cuantía básica (Gobierno de Aragón, 2006).

A estos graves problemas hay que añadirle el excesivo plazo de tiempo. Recordamos que no se ha tenido en cuenta para este estudio el Decreto 125/2009 del Gobierno de Aragón que entre otras cosas intenta mejorar alguno de los aspectos que se están analizando en este apartado como son: el excesivo plazo para

²³ Diario 20 minutos 4-08-2010: “Más de 2000 personas perciben el Ingreso Aragonés de Inserción en el presente año”.

su concesión, la incompatibilidad con el trabajo o la falta de coordinación con otras instituciones o administraciones. El plazo de resolución del procedimiento es de 3 meses (art. 28.5). Si ya la cuantía era prácticamente irrisoria, el plazo de resolución no lo es menos. No es tolerable que para una persona que está en semejantes circunstancias de necesidad tenga que esperar 3 meses ya que durante este tiempo se halla totalmente desamparada, circunstancia que también ocurre con las ayudas de urgencia.²⁴

Este cúmulo de circunstancias (o despropósitos) hacen, lógicamente, que su eficacia y eficiencia sea mucho menor de la que podría llegar a ser. Incluso favorecen la aparición de otros problemas como el empleo sumergido o irregular (Sanzo, 2005). El que favorezcan este tipo de trabajo es debido a la escasez de la prestación que hace que tengan que cumplimentar sus ingresos con otras actividades. Estas actividades no tienen otra opción que ser sumergidas o irregulares ya que de lo contrario serían detectadas por la Administración y se les rescindiría la prestación. La tardanza en su concesión también favorece estas prácticas. El hecho de tardar tres meses en su concesión hace que los beneficiarios descarten trabajos temporales (en este caso regulares) por miedo a perder la prestación o a tener que repetir todo el proceso de concesión del IAI. La precariedad laboral de nuestro país también es otro motivo que añadir al rechazo de determinados puestos de trabajo ya que la inestabilidad de éstos (cuando existen) les hace plantearse la conveniencia de aceptarlos. Ante este hecho Cáritas Diocesana de Zaragoza solicitó en 2009 a la Consejería de Asunto Sociales y Familia del Gobierno de Aragón que la renovación en éste u

²⁴ Las Ayudas de Urgencia son prestaciones económicas de pago único y carácter extraordinario destinadas a resolver situaciones de emergencia que afecten a personas o familias a las que sobrevengan situaciones de necesidad en las que se vean privadas de los medios de vida primarios e imprescindibles, siendo su finalidad el dispensarles una atención básica y urgente en el momento en que aquellas se produzcan. La situación de estas ayudas aún es más paradójica si cabe que la del IAI al denominarse de urgencia, es la primera urgencia que puede estar en espera hasta 3 meses. Puede consultarse esta definición en: http://iass.aragon.es/exclusion/exclusion_urgencia.htm. Estas ayudas deberían ser de carácter puntual pero en muchas ocasiones se dirigen a cubrir las lagunas que por su rigidez en el acceso no puede atender el IAI (Gobierno de Aragón, 2006).

otros supuestos en los que sea oportuno sea automática. El Gobierno de Aragón, entre sus propuestas de modificación del IAI (2006) presenta, para paliar o subsanar ésta desincentivación laboral, la idea de poder compatibilizar empleo remunerado e IAI durante un determinado periodo de tiempo.²⁵

Anteriormente se mencionaba cómo la filosofía de este tipo de políticas hacía desconfiar a los usuarios. Una vez analizado más en profundidad el IAI se comprenderá mejor tanto la filosofía implícita del IAI como las dificultades que tienen los trabajadores sociales a la hora de aplicar este programa. En contra de esta labor se añade el complejo proceso burocrático para su concesión del que también se encargan los trabajadores sociales. El tiempo que dedican al proceso burocrático es tiempo que no se puede prestar a la atención psicosocial, es decir, a los Planes Individualizados de Inserción, su seguimiento y evaluación (artículos 16, 17 y 18), a ser el profesional de referencia de los usuarios, en definitiva, a realizar la labor de un trabajador social y no la de un administrativo. Todas estas tareas generan en muchas ocasiones frustración y descontento en los trabajadores sociales.

La parte burocrática para la concesión del IAI no es sencilla.²⁶ Hay que determinar cuál va ser la cuantía a percibir (art. 6), para ello hay que averiguar cuáles son los recursos familiares (art. 7), de los recursos o ingresos hay que efectuar una serie de deducciones si así es pertinente (art. 8) y finalmente la de especificar la duración. Toda esta documentación será enviada al Jefe del Servicio Provincial de Bienestar social y Trabajo que es el encargado de conceder o denegar la petición. Se podrá entender que recopilar toda esta información, debidamente justificada, así como realizar todo el cálculo y estudio de las circunstancias es una tarea ardua para el trabajador social y sobre todo para el usuario, con la carga vergonzante que tiene para este último el demostrar que no tiene recursos.

²⁵ Ésta propuesta posteriormente ha sido recogida en: Gobierno de Aragón (2008): "Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón", Departamento de Economía Hacienda y Empleo, Zaragoza. pp. 81.

²⁶ Para ver todos los pasos de éste complejo proceso así como los problemas, alternativas y soluciones posibles concretas ver: Gobierno de Aragón (2006). "Propuesta de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción", Departamento de Servicios Sociales y Familia, Zaragoza pp. 29-32.

Para facilitar y acortar el proceso sería interesante la posibilidad de que los trabajadores sociales pudieran solicitar directamente a la agencia tributaria estos documentos. Este aspecto se tiene en cuenta en el Decreto 125/2009 del Gobierno de Aragón. Es un punto muy importante, porque como hemos señalado, el plazo excesivo para su concesión es uno de sus mayores problemas. La mayor dificultad que puede encontrar esta propuesta es la falta de coordinación que hay entre las distintas instituciones públicas. Esta falta de coordinación puede suponer uno de los problemas básicos que tiene la Administración pública española.

El no poseer bases de datos comunes o no tener la posibilidad de cruzar datos (como sí sucede en otros países como Francia) produce rigideces que repercuten retrasando los procesos administrativos y la eficacia de sus acciones. Así lo pone de manifiesto el propio informe del Gobierno de Aragón donde se expresa: *“...el periodo de tiempo podría reducirse a unos días si se contará con un sistema informatizado cruzado, de tal manera que la propia Administración pudiera recoger internamente todos los documentos justificativos y requerir al ciudadano únicamente aquellos a los que no tuviera acceso”*. *“Por tanto sería fundamenta que se mejorase la red informática para que todos estos documentos pudieran tramitarse más ágil y rápidamente incluida la carpeta de solicitud del IAI que en la actualidad no ésta informatizada”*. Si se observa, habla de reducirse todo el proceso a unos días cuando en la actualidad estamos hablando de un mínimo de tres meses, este aspecto evidencia la importancia de esta medida.

Desde los Servicios Sociales en Aragón tampoco pueden acceder a las bases de datos del Sistema Sanitario aun cuando sus profesionales pertenecen, o así se les encuadra, a la rama socio-sanitaria. Lo mismo ocurre con el INAEM, lo que también afecta a la eficacia y eficiencia del IAI. La falta de coordinación entre INAEM e IASS ha generado cierta duplicidad en el apoyo a determinados proyectos inserción que se ofrece de manera indistinta desde los proyectos desde ambas instituciones (Gobierno de Aragón, 2006). Hay que tener en cuenta que la inserción laboral es una de las prioridades (artículos 3, 4, 18 y 21.3c) aunque no aparezca de forma explícita. Es otra de las formas que ha tomado la influencia neoliberal al vincular a las polí-

ticas asistenciales las políticas activas de empleo. En detrimento de la responsabilidad social pública se impulsa la necesidad de mejorar las capacidades individuales, lo que nos lleva de nuevo a la culpabilización del individuo sobre su situación de desempleo o pobreza. Esta orientación supone una reducción del gasto social (Arriba y Pérez, 2007). Otro de los síntomas de esta falta de coordinación entre Servicios Sociales e INAEM es la ausencia de acciones de formación específicas para personas en situación de exclusión. Sería necesario trabajar con estos ciudadanos su inserción social con la adquisición previa de habilidades sociales como requisito imprescindible si lo que se pretende es abordar con éxito una posterior inserción laboral. Una inserción dirigida a los colectivos en situación de exclusión sociolaboral que no tenga en cuenta todas las dimensiones problemáticas (de salud, psicológicas, sociales y laborales) tiene menores probabilidades de éxito (Gobierno de Aragón, 2007).

Aun así parece que la lógica del capital está prevaleciendo sobre cualquier otro tipo de lógica, porque la pregunta que se puede hacer es, formación (que no se discute en ningún momento su importancia y que deba ser continuada) pero ¿para qué puestos de trabajo? Si el mercado laboral no demanda trabajo, ¿de qué nos sirve esta formación? ¿Se está adecuando la oferta formativa a los nuevos yacimientos de empleo?, Es más, ¿dónde están esos yacimientos de trabajo?

Parece ilógico que, en muchas ocasiones, las diferentes instituciones trabajen de forma aislada para los ciudadanos como si su trabajo y efecto sobre la vida de las personas no tuvieran ningún tipo de relación olvidando la cuestión sistémica²⁷ del asunto.

Otra propuesta realizada por Cáritas Diocesana de Zaragoza para mejorar el funcionamiento y acortar los plazos de su tramitación consiste en que la concesión de la prestación se realizara desde los Servicios Sociales Comunitarios (SSB o CMSS)²⁸ por su cercanía los ciudadanos y el conocimiento de su situación. Esto evitaría el tener que remitir toda la documentación al Jefe

²⁷ Con este término hacemos referencia a la expresión de las alteraciones en las interacciones, estilos relacionales y patrones comunicacionales de un grupo social comprendido como un sistema.

²⁸ SSB: Servicios Sociales de Base; CMSS: Centro Municipal de Servicios Sociales.

del Servicio Provincial de Bienestar social y Trabajo y facilitaría que la decisión fuera tomada por la persona que tiene contacto directo con el solicitante y que mejor conoce la situación real de la persona, en vez de hacerlo basándose en documentos.²⁹ Los contras de esta propuesta pueden venir por tres vías. Las dos primeras vendrían del lado de los profesionales de los servicios sociales que en ocasiones no están dispuestos a tomar este tipo de decisiones de forma unilateral sin el respaldo de un tercero. La segunda es que podrían aparecer o aumentarse las presiones de los usuarios al tener contacto directo con el profesional responsable de su concesión. Estos problemas podrían solucionarse respaldando la decisión del profesional por el equipo del centro de Servicio Sociales responsable del caso. El tercer impedimento vendría por parte de la administración al poder sospechar que de realizarse de esta manera, los profesionales de los centros responsables, pueden ceder ante las presiones de los usuarios o pueden incurrir en el uso fraudulento de sus facultades. Aun con estas dificultades, la propuesta es bastante interesante y plausible, pero con los matices expuestos ya que, los trabajadores sociales, como profesionales cualificados, deben aceptar las responsabilidades que conlleva el desarrollo de su cargo.

A estos problemas que atañen al plazo de concesión se puede añadir el de la falta de personal que poseen los centros encargados de su aplicación. Esta falta de personal ya ha sido criticada por amplios sectores relacionados con los servicios sociales y no solo se da en este ámbito.³⁰ También Cáritas ha denunciado, sobre esta situación, que en la ciudad de Zaragoza se han dado retrasos de tres y cuatro semanas en la concesión de las citas para la atención a las familias. Hay que insistir, para la concesión de las citas, lo que significa que al plazo de reso-

²⁹ También haría posible la poner en marcha la medida tomada en la Comunidad de Madrid para la mejora de su cobertura expuesta en la página 24 de este trabajo.

³⁰ En contra de las actuales acusaciones de tener una Administración Pública sobredimensionada en nuestro país, los datos demuestran que es al contrario. Poseemos una administración pública escasa sobre todo en los ámbitos directamente relacionados con la educación, sanidad, vivienda y servicios sociales. Puede verse el artículo recientemente publicado por Vicenç Navarro en el diario Público que es bastante aclaratorio a este respecto: <http://blogs.publico.es/dominiopublico/1369/%C2%BFdemasiados-funcionarios>

lución hay que sumar este retraso a la hora de reunirse con las familias. Estas situaciones se ven agravadas en ciertos centros en los que hay bajas de personal no cubiertas o reducciones de jornadas de algunos trabajadores. La solución a este problema está en convocar más plazas para estos puestos de trabajo, completar la jornadas laborales de los/as profesionales que tengan reducida su jornada y cubrir los puestos de los/as profesionales que estén en situación de baja.

Finalmente, concluir este apartado explicando que el interés de todos estos defectos o críticas al planteamiento filosófico del IAI y de su proceso no son, aunque parezca olvidado por la Administración (que no por sus trabadores), más que una defensa de los derechos que como ciudadanos deberíamos poseer. Cuando se nombra a la Administración se hace referencia a su estructura que parece más acomodarse a sus necesidades funcionales que a las necesidades de las personas a las que van dirigidas sus servicios.

Todo ello lleva a concluir que no puede decirse que el IAI haya supuesto un avance real en los derechos subjetivos de los ciudadanos pero sí una nueva y complementaria (al resto de medidas) forma de protección social incompleta o limitada. Se presenta un cuadro de las tipologías de las rentas mínimas de inserción en España para corroborar estas afirmaciones y ver cómo se sitúa Aragón en su concepción de estos programas respecto a otras Comunidades Autónomas.

Este apartado habrá podido parecer algunos momentos una reivindicación de la labor de los trabajadores sociales, que puede decirse que también lo ha sido. Y lo ha sido porque las reivindicaciones de estos profesionales, y de las mejoras en su forma de trabajar no suponen sino la mejora de los servicios que se ofrecen a los usuarios. Hay que recordar que dentro de las obligaciones de los trabajadores sociales está la de dar voz a sus necesidades.

Se va a cerrar éste apartado tomando parte de la justificación del porque debe reformarse el IAI de la Propuesta de modificación del IAI del Gobierno de Aragón (2006). Ésta, aglutina los temas tratados en este punto, e incluso incorpora alguna justificación más que reafirma lo relevante de su reivindicación:

1. Durante experiencia de estos años de gestión se ha manifestado deficiencias en la concepción del programa, defi-

Gráfico 4.

<i>Tipo de programa</i>	<i>Renta mínima de inserción</i>	<i>Empleo protegido o salirlo social sudado</i>
Renta Mínima de Inserción en sentido pleno	País Vasco	
Renta Mínima de Inserción con limitaciones	Madrid Cataluña	Navarra
Programas de ayudas asistenciales regladas	Aragón* Galicia Murcia* La Rioja*	Asturias Castilla La Mancha
Programas con nivel de cobertura inferior	Canarias Cantabria Castilla León Com. Valencia Extremadura	Andalucía

* La escasa cobertura del salario social se completa en parte con otras prestaciones de integración familiar.

Fuente: Aguilar, Laparra y Gaviria.

- ciencias que puede ser subsanadas en este momento sin provocar un cambio radical en el modelo.
2. Casi todas las Comunidades Autónomas han modificado sus normativas originales, por lo que existe un buen abanico de buenas prácticas que pueden ser adoptadas para la gestión del IAI.
 3. El Acuerdo Económico y Social para el Progreso Aragón 2008/11, suscrito de manera consensuada entre el Gobierno de Aragón y los principales agentes sociales recoge la necesidad de reformar la normativa del Ingreso Aragonés de Inserción.
 4. El I Plan de Inclusión Social en Aragón 2005/06 incluye entre sus objetivos el incrementar los recursos presupuestarios y la cuantía económica del IAI. Este objetivo contempla la realización de un análisis de la política de garantía de rentas dirigido a la posible modificación de las prestaciones económicas de nuestra comunidad Autónoma.

5. Y por último: para ofrecer una respuesta adecuada y adaptada a las nuevas situaciones de necesidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

4. Conclusiones

Una vez finalizado el estudio se puede decir que pese a las grandes oportunidades que representan los programas de rentas mínimas de inserción en España, y en Aragón, sus problemas y distintas limitaciones han dejado estos programas en nuestra Comunidad Autónoma como una nueva, complementaria (al resto de medidas) y casi residual forma de protección social incompleta o limitada. Esto ha hecho que sea catalogada como una ayuda asistencial reglada. Su escasa intensidad protectora tiene que ser compensada con otras prestaciones y ayudas de integración familiar.

El aspecto positivo es que se han encontrado propuestas para solucionar cada uno de estos problemas y también para sus limitaciones.

Ante limitación presupuestaria y las posibles desigualdades territoriales se podría fijar una cantidad *estándar* a nivel nacional que actúe como suelo del sistema de garantía de rentas mínimas con la posibilidad de mejora de ésta por las Comunidades Autónomas. Con una nueva legislación tendente a corregir los aspectos restrictivos de la vigente así como los supuestos de inequidad territorial basada, desde luego, en un respaldo financiero superior al actual, lo cual, presupone, la necesidad de reforma de las normativas autonómicas, reforma que viene condicionada por la regulación jurídica vigente, a nivel interno, sobre protección social. Desde este trabajo se propone, además de crear órganos de coordinación entre los distintos niveles administrativos, realizar una coordinación interterritorial sobre rentas mínimas de inserción. Este tipo de consejo en nuestro país ya existe para educación, y nos serviría de modelo de referencia

Para evitar los obstáculos que reducen en gran medida su intensidad protectora sería necesario eliminar la combinación de un concepto de unidad familiar amplio con una escala de equi-

valencia baja que es un mecanismo que reduce muy notablemente la cobertura de las rentas mínimas de inserción. Existiendo como existen referencias empíricas que nos muestran cómo evoluciona el nivel de necesidades según el tamaño y la composición de la familia, podrían perfectamente construirse un criterio más homogéneo que adecuara la distribución de los recursos disponibles al nivel de necesidad de las distintas situaciones de convivencia. Habría que reconocer el derecho a la prestación de rentas mínimas de forma individual adaptándolo a las peculiaridades de cada persona y contexto social. Se hace necesario coordinar los diferentes programas y que pudiera existir un tránsito flexible entre prestaciones mínimas y ocupación. Esta coordinación es un reto pendiente con el fin de convertir el actual “agregado” de programas asistenciales en un “sistema” coherente, si bien es una operación institucional compleja (Rodríguez, 2009).

Estas políticas tienen serios problemas en su aplicación a causa de los defectos estructurales de las Administraciones. Estos defectos, como la excesiva burocratización, hacen que los plazos de las concesiones de las prestaciones se retrasen en exceso, frustran a los profesionales, y sobre todo, perjudican seriamente a sus usuarios. El poseer un sistema informatizado cruzado de forma que la propia Administración pudiera recoger internamente los documentos necesarios reduciría significativamente su tramitación. Finalmente, volvemos a recordar que no se ha tenido en cuenta el Decreto 125/2009 del Gobierno de Aragón que trata de mejorar, entre otras cuestiones, este aspecto burocrático. También sería muy útil para recortar los plazos y mejorar su funcionamiento la concesión de la prestación se realizara desde los Servicios Sociales Comunitarios (SSB o CMSS)³¹ por su cercanía los ciudadanos y el conocimiento de su situación.

Otra manifestación de estos defectos estructurales es la falta de personal en algunas administraciones e instituciones encargadas de la aplicación de estos programas. La solución lógica pasa por convocar más plazas para estos puestos de trabajo, completar la jornadas laborales de los/as profesionales que

³¹ SSB: Servicios Sociales de Base; CMSS: Centro Municipal de Servicios Sociales.

tengan reducida su jornada y cubrir los puestos de los/as profesionales que estén en situación de baja. Recordamos que esta falta de personal empeora la atención que reciben los usuarios y también alarga el proceso de concesión.

Estos programas reciben escasa atención por parte de los gobiernos autonómicos en comparación con otras políticas. Las rentas mínimas de inserción deberían tener un lugar propio y reconocido en el sistema español de protección social. Se hace indispensable por ello una intervención que implique diversos ámbitos de actuación más allá de los servicios sociales y que tiene que ver con la protección del mercado laboral, políticas de vivienda, sanidad y educación (Arriba y Pérez, 2007). Para realizar un óptimo proceso de inserción de los perceptores del IAI se hace indispensable mejorar la cooperación y correcta coordinación entre los Servicios Sociales y el resto de instituciones (en especial con el INAEM).

Hay que tener en cuenta que la casi totalidad de los planes de inserción se centran y canalizan a través de la inserción laboral. La mayoría de acciones de inserción de empleo no tiene en cuenta las dificultades añadidas que este tipo de población posee por la situación que padecen y las dinámicas que se generan en su vida. El mercado laboral no se rige por criterios sociales sino puramente económicos y, por eso, los Estados deben hacer lo posible por incluir estos criterios a través de su intervención desde los diferentes niveles administrativos.

Es el momento de poner sobre el tapete los problemas de pobreza que sufre nuestro país y nuestra Comunidad Autónoma. Ha llegado el momento de sensibilizar a la población sobre estos problemas y apostar por políticas, que como estos programas, puedan mejorar estas situaciones. Esto ya se ha hecho con otros colectivos, como los discapacitados, las víctimas de violencia de género o las personas dependientes, con mayor o menor éxito, pero con una aceptación positiva por parte de la población. Al igual que con estos colectivos hay que visibilizar la situación que padecen las personas que sufren la pobreza y la exclusión social. Es probable que los ciudadanos al conocer las circunstancias de estas personas si no apoyan al menos no se opondrán a medidas que eliminen estas situaciones de carencias severas. La sensibilización de la ciudadanía es un requisito

indispensable para promover una opinión favorable hacia el aumento del gasto público en esta materia (Gobierno de Aragón, 2007).

Para finalizar, estos versos de Celaya expresan muy bien los sentimientos ante determinadas carencias e injusticias sociales y son realmente adecuados para el tema que se ha tratado en estas páginas.

“Porque vivimos a golpes, porque apenas si nos dejan decir que somos quien somos, nuestros cantares no pueden ser sin pecado un adorno.

Estamos tocando el fondo.

Hago más las faltas. Siento en mí a cuantos sufren y canto respirando. Canto, y canto, y cantando más allá de mis penas personales, me ensancho.”

5. Referencias bibliográficas

- ALONSO, J.A. (2005). “Equidad y crecimiento: una relación en disputa”, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid.
- ARRIBA, A. (1999). “Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España”, Documento de Trabajo, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, www.iesam.csic.es
- ARRIBA GONZÁLEZ, A. y PÉREZ ERANSUS, B. (2007). “La última red de protección social en España: prestaciones sociales y su activación”. *Política y Sociedad*. Vol. 44, núm. 2 pp. 115-133. UCM, Madrid.
- AYALA CAÑÓN, L. (2005). “La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, núm. 2 pp. 45-67.
- AYALA, L. (coord.) (2008): “Desigualdad, pobreza y privacidad”. En RENES, V. (Coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, FOESA, Madrid.
- AYALA CAÑÓN, L. y JURADO MÁLAGA, A. (2008). “Crecimiento económico, pobreza y política fiscal: un análisis territorial. XV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y migración, Salamanca.

- Caritas Diocesana de Zaragoza (2009). "Encuentro con la Conserjería de Asuntos Sociales y Familia del Gobierno de Aragón", Caritas Diocesana de Zaragoza, Zaragoza.
- Gobierno de Aragón (2006). "Propuesta de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción", Departamento de Servicios Sociales y Familia, Zaragoza.
- Gobierno de Aragón (2007). "Exclusión Social y Mercado Laboral", Instituto Aragonés de Empleo, Zaragoza.
- Gobierno de Aragón (2008). "Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón", Departamento de Economía Hacienda y Empleo, Zaragoza.
- Gobierno de Aragón (2010). "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales", Departamento de Servicios Sociales y Familia, Zaragoza.
- LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009). "El sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social", FOESSA, Madrid.
- LINARES, E. (1994). "Rentas mínimas de inserción en España: hacia una necesaria evaluación". Cuadernos de Trabajo Social, nº 7 pp. 355-358. UCM, Madrid.
- MARTÍNEZ TORRES, M. (2003). "Efecto de los sistemas de rentas mínimas autonómicas sobre la migración regional", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, núm. 32.
- MARTÍNEZ TORRES, M. (2003a). "Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, núm. 33.
- MORENO DOMÍNGUEZ, M^a. M. (2008). "La eficiencia jurídica de las rentas mínimas autonómicas: el esfuerzo financiero". *Papeles de Trabajo*. UMA, Málaga.
- NAVARRO, V. (2006). "El subdesarrollo social de España", Editorial Anagrama, Barcelona.
- NAVARRO, V. (2009). "¿demasiados funcionarios? Versión electrónica del diario público: <http://blogs.publico.es/dominiopublico/1369/%C2%BFdemasiados-funcionarios> [última visita 12 de julio de 2010].
- OLMEDA FREIRE, Gladys B. (2007): "La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo", *Revista de treball, economia i societat*, núm. 7, pp. 33-56.

- PÉREZ MORENO, S. (2009). "El estudio de la pobreza en España desde una óptica económica: medición y políticas". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 27, núm. 2, pp. 349-372.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009). "Valoración de los programas de rentas mínimas en España", *Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusión*. European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- SANZ CINTORA, A. (1996). "La exclusión social en España. Políticas Sociales y territorio", *Acciones e Investigaciones Sociales*. núm. 5, pp. 184-207.
- SANZO GONZÁLEZ, L (2005). "La introducción de la renta básica en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, núm. 2, pp. 123-149.
- SALVADOR PEDRAZA, M^a.J; Domínguez Sánchez E. y Carra-cedo Manzanera R. (2007). "Marco operativo de las inter- venciones de inserción asociadas a la percepción de rentas mínimas". *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*. UA, Ali- cante, núm. 5, pp. 191-211.
- SARASA, S., ALMEDA, E y OBIOLS, D. (2000). "Estado, socie- dad civil y rentas mínimas de inserción". Documento de Tra- bajo 00-99, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, www.iesam.csic.es
- SERRANO, A. y ARRIBA, A. (1998). "Usos de las rentas míni- mas de inserción en España". Documento de trabajo 98-01, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, www.iesam.csic.es
- http://iass.aragon.es/exclusion/exclusion_urgencia.htm Respon- sable de la página web Gobierno de Aragón [última visita 25 de agosto de 2010].
- http://iass.aragon.es/exclusion/exclusion_iai.htm Responsable de la página web Gobierno de Aragón [última visita 15 de agosto de 2010].