



## La primera modificación del ingreso aragonés de inserción: un paso hacia ningún sitio

ASER HERNÁNDEZ TORAL

TRABAJADOR SOCIAL  
MÁSTER EN SOCIOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
aserhernandez@gmail.com

**Resumen:** En la situación actual de crisis se ve necesario afinar y perfeccionar todos los instrumentos que se posean para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Entre estos instrumentos, en Aragón, se encuentra el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI), el modelo aragonés de renta mínima de inserción. Dicho programa no ha sufrido ninguna modificación sustancial desde la publicación del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por la que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción. Por ello se considera de suma importancia analizar cuáles ha sido los efectos del decreto aparecido en 2009, en plena crisis, ya que es la primera modificación significativa en 17 años. En las siguientes páginas mostraremos el resultado de este análisis.

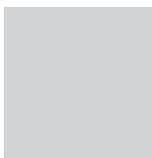
**Palabras clave:** crisis, pobreza, exclusión social, Ingreso Aragonés de Inserción, modificación, decreto.

## **The first amendment to the Aragonese welfare payment: a road leading nowhere**

**Abstract:** In the current crisis it would seem imperative to refine and streamline all the tools we have available for fighting poverty and social exclusion. Such tools in Aragon include the Aragonese welfare payment known as the IAI (Ingreso Aragonés de Inserción), which is the Aragonese model of the basic guaranteed income. This programme has not been changed in any substantial way since the publication of Decree 57/1994, of 23 March, by the Regional Government of Aragon, regulating the Aragonese Welfare Payment. It is therefore deemed to be of paramount importance to analyse the impact of the decree that was issued in 2009, in the thick of the crisis, since this is the first significant change to be made in 17 years. The following pages show the result of this analysis.

**Keywords:** crisis, poverty, social exclusion, Aragonese Welfare Payment, amendment, decree.

# La primera modificación del ingreso aragonés de inserción: un paso hacia ningún sitio



Aser  
Hernández  
Torral

RECIBIDO: 13/07/2012  
ACEPTADO: 13/08/2012

## 1. INTRODUCCIÓN

En la situación actual de crisis se ve necesario afinar y perfeccionar todos los instrumentos que se posean para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA)<sup>1</sup> muestran que se encuentran en situación de desempleo en nuestro país 4.978.300 personas situando la tasa de paro en 21'52%, marcando un nuevo récord histórico, y el número de personas que viven en hogares en los que todos sus miembros están en desempleo ha alcanzado la cifra 1.425.200 En el actual momento de crisis que vivimos, en el que una cantidad no desdeñable de estas personas están viendo cómo desaparece su fuente de ingresos debido al agotamiento de la prestación por desempleo, el Gobierno se ha visto obligado a establecer nuevos mecanismos temporales de garantía de ingresos. Primero fue el programa temporal por desempleo e inserción (PRODI) del que se beneficiaron 615.771 personas de agosto de 2009 a julio de 2010<sup>2</sup>. Le ha seguido el Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Prestación por Desempleo<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Encuesta de Población Activa. Tercer trimestre de 2011.

<sup>2</sup> El País 3-12-2010: "Pesar en el PSOE por la eliminación de la ayuda de 446 euros"

<sup>3</sup> Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

(Plan Prepara) que es el que está en vigor en estos momentos. Estas medidas se pueden interpretar como una muestra de la falta de confianza del Gobierno central en los programas de rentas mínimas autonómicas o como resultado del conocimiento que tiene la Administración Central acerca de la falta de eficacia de estos programas debido a un acceso, en muchos casos, demasiado restrictivo. Aún con todo, el Gobierno central en el año 2009 advirtió que ya había 300.000 personas que habían dejado de percibir la prestación por desempleo y pidió a las comunidades autónomas que ampliarán las rentas de protección social<sup>4</sup>.

Entre estos instrumentos, en Aragón, se encuentra el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI), el modelo aragonés de renta mínima de inserción. Dicho programa no ha sufrido ninguna modificación sustancial desde la publicación del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por la que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción. Por ello se considera de suma importancia analizar cuáles han sido los efectos del decreto aparecido en 2009<sup>5</sup>, en plena crisis, ya que es la primera modificación significativa en 17 años.

En el verano de 2011 se detectó desde las instituciones que trabajan en el ámbito de la intervención social en Zaragoza, tanto públicas como privadas, un retraso en la tramitación de los expedientes del ingreso aragonés de inserción. En una situación de crisis como la actual estos retrasos cobraban mayor relevancia y fueron el motivo de realizar esta investigación.

## 2. METODOLOGÍA

En este trabajo confluyen dos tipos de análisis. Un análisis normativo consistente en la lectura del decreto y su comparación con la legislación anterior así como con la bibliografía existente. Y uno cualitativo basado en el análisis de las entrevistas en profundidad realizadas a una muestra de informantes cualificados, pertenecientes a los ámbitos relacionados directa o indirecta-

---

<sup>4</sup> Heraldo de Aragón 17-04-2009: “Unos 2.000 parados aragoneses que no tengan subsidio podrán cobrar el IAI desde mayo”

<sup>5</sup> DECRETO 125/2009, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social

mente con la aplicación del IAI que ha servido para contrastar el análisis teórico con la realidad<sup>6</sup>.

Las entrevistas han sido semiestructuradas. Se han hecho de esta forma para que la relación que se establece en el proceso de comunicación sea abierta, por tanto, la persona entrevistada puede expresar sus opiniones según sus criterios y utilizando su propio lenguaje. Sin embargo, el contenido de la entrevista responde a un guión estructurado, por lo que al entrevistado se le formulan preguntas sobre cuestiones determinadas previamente acerca del decreto y su aplicación. Este guión para las entrevistas se estructuró en torno a los siguientes ejes relativos al programa IAI:

- Perspectiva política
- Adaptación al contexto de crisis
- Requisitos
- Plazos
- Proceso burocrático
- Cuantía
- Otros aspectos de interés.

Este guión ha facilitado la interacción con la persona entrevistada. Como explican Ángel J. Gordo y Araceli Serrano (2008):

*“La propuesta de un guión no implica, sin embargo, que la conversación se ajuste exactamente a dicho esquema (en relación con las formulaciones concretas y el orden de estas), sino que constituye una orientación sobre las áreas temáticas delimitadas a partir de los objetivos e hipótesis de la investigación”*

Además de estas entrevistas en profundidad, la contrastación con la realidad se ha fundamentado también en la experiencia propia como trabajador social en el servicio extraordinario de verano de Cáritas Diocesana de Zaragoza durante los meses de julio, agosto y septiembre del pasado año 2011. Durante el desempeño de este trabajo se pudieron comprobar algunos de los aspectos que aparecen en este decreto y contrastarlos con la experiencia de las compañeras de este servicio.

---

<sup>6</sup> Las opiniones y la información recogidas en estas entrevistas corresponde únicamente a los/as entrevistados/as y no a las instituciones en las que trabajan.

<b>DISTRIBUCIÓN DE LOS INFORMANTES</b>	
1) Experiencia propia	E1
2) Profesionales de Centros Municipales de Servicios Sociales	E2, E3, C4 <sup>7</sup> , E5
3) Técnicos y responsables de entidades de iniciativa social	E6
4) Técnicos y responsables del IASS	E7

### **3. EL DECRETO 125/2009 DEL GOBIERNO DE ARAGÓN**

Seguidamente se va analizar qué cambios se han producido y con ello, qué problemas, déficits y limitaciones de los que padece este programa se han abordado con la aparición de este decreto<sup>7</sup>.

Antes de entrar en el análisis del decreto cabe destacar, al observar la legislación referente al IAI, cómo en 17 años no se ha producido ninguna modificación sustancial. En la última ley de Servicios Sociales de Aragón<sup>8</sup> se menciona la Renta Básica como una de las prestaciones económicas (art. 37, 2, f). El mayor hito acontecido en estos 17 años ha sido el reconocimiento del ingreso aragonés de inserción como un derecho subjetivo al incluirse en el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón como una prestación económica de naturaleza esencial<sup>9</sup> para facilitar la inserción.

Que no exista modificación en 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 del Gobierno de Aragón elaboró

---

<sup>7</sup> Debido a lo acotado del espacio no se puede reproducir aquí un análisis en profundidad de los problemas de este programa antes del decreto por lo que para más información y una mejor comprensión de este texto remitimos a Hernández (2011) referenciado en la bibliografía.

<sup>8</sup> Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

<sup>9</sup> DECRETO 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

en el año 2006 una propuesta de modificación del IAI<sup>10</sup>. 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 (Hernández, 2011).

Hecha esta apreciación, se va a comprobar también si la filosofía de este programa ha sido cambiada en algún aspecto, si se ha seguido una línea continuista o se ha reforzado el carácter subyacente en el anterior decreto.

En la introducción del mismo se reconoce la necesidad de modificar este programa ante “los cambios sociales y la actual coyuntura económica”. Para ello pretende:

- *“simplificar y agilizar la gestión de los órganos que tramitan y resuelven este programa del Ingreso Aragonés de Inserción”.*
- *“mejorar los requisitos y condiciones para poder acceder a esta prestación económica”*

Esto se intentará conseguir a través de las modificaciones que se verán a continuación. Dichas modificaciones hacen referencia a los cambios que este nuevo decreto ha producido sobre el anterior, Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en el desarrollo de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

### 3.1 Perspectiva política

Era de interés para este análisis ver cómo se interpretaba la actitud política hacia este programa así como ver por qué se había modificado en este momento y no en otro. Según el estudio de condiciones de vida y pobreza relativa de la población en Aragón (CESA, 2009), en Aragón existe una falta de visibilidad de las situaciones de pobreza relativa y exclusión social y también un escaso interés social y político. Esta falta de visibilidad se debe a la nula capacidad de movilización política y reivindicativa de las personas en estas circunstancias y a los cambios de perfil de las

---

<sup>10</sup> Gobierno de Aragón (2006a). “Propuesta de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción”, Departamento de Servicios Sociales y Familia, Zaragoza.

mismas. Estas aseveraciones las podemos hacer perfectamente extensibles a los usuarios del IAI ya que son personas en riesgo de exclusión social y los resultados de las entrevistas de esta investigación han llegado a idénticas conclusiones.

Por otro lado no se ha constatado que haya existido una presión política por parte de la Administración Central para reactivar o intervenir sobre estos programas aunque así se ha escrito en algunos medios de comunicación:

*“...el Gobierno central ha advertido de que hay ya 300.000 personas que han dejado de percibir la prestación por desempleo y ha pedido a las comunidades autónomas que amplíen las rentas de protección social. Además, en previsión de que la situación empeore, está manteniendo contactos con los Ejecutivos autonómicos para poder ampliar el subsidio de paro y garantizar así un ingreso mínimo a aquellos que se queden sin ningún tipo de protección”<sup>11</sup>.*

Al analizar el motivo por el que aparece este decreto en este momento y no en otro, el conjunto de los entrevistados apunta a la necesidad de dar algún tipo de respuesta (justificar que se estaba haciendo algo) ante las graves situaciones de desamparo social que se están produciendo en la sociedad derivadas de la crisis. Para muchas de las personas que la sufren el IAI es última red de protección a la que pueden acudir.

En este sentido sí que desde el IASS se reconocen presiones desde el Gobierno de Aragón para realizar algún tipo de movimiento ante la situación de crisis que se estaba viviendo y el comienzo del repunte de las solicitudes del IAI que se estaba empezando a observar (E7). En el año 2009 ya prácticamente se habían doblado el número de concesiones respecto al año anterior pasando de 911 beneficiarios en 2008 a 1.766 en el 2009 (Hernández, 2011). Se puede decir entonces que las sospechas de los profesionales a este respecto eran acertadas.

Respecto a cuándo hubiera sido el momento adecuado para haber realizado la modificación, parece evidente, que no habría que haber dejado pasar 17 años, debería haberse hecho antes. En este sentido se han expresado las siguientes de opiniones:

---

<sup>11</sup> Heraldo de Aragón 17-04-2009: “Unos 2.000 parados aragoneses que no tengan subsidio podrán cobrar el IAI desde mayo”

- La mayoría de los profesionales están de acuerdo en que debería haberse hecho antes (11 de los 12 profesionales consultados). Piensan que debería haberse ido adaptando y mejorando paulatinamente, cosa que no hubiera sido complicada ya que las evaluaciones que se han hecho del IAI hasta 2006 fueron cada 5 años, es decir en 1995, 2000 y 2006. Solo habría que haber consultado estos trabajos y ver qué era necesario cambiar o mejorar<sup>12</sup>.

- Ya que lo anterior no ha sido posible hay un sector que opina (4 de los 12 profesionales consultados) que un momento adecuado hubiera sido en el 2006 aprovechando el trabajo que se realizó en ese año para elaborar la Propuesta de Modificación del IAI (Gobierno de Aragón, 2006a)<sup>13</sup>. Este texto debería haber sido la base para realizar la modificación y se tendrían que haber tenido en cuenta muchas de sus propuestas, cosa que no ha sucedido.

- Finalmente hay un/a profesional que cree que la fecha de 2009 no era una mala elección ya que, aunque se habían duplicado el número de concesiones como se ha señalado anteriormente, todavía la demanda era asumible.

Estas expresiones irán en la línea de lo aparecido en el Estudio del 2006 (Gobierno de Aragón, 2006b):

*“[...] a pesar de los muchos cambios sociales producidos y a la evolución del perfil de los perceptores/as, el IAI no ha tenido un desarrollo normativo adaptado a las nuevas situaciones de necesidad de los ciudadanos. Esto ha provocado*

---

<sup>12</sup> La última evaluación como se puede observar se hizo a los 6 años y no a los 5 y aprovechó el trabajo realizado en la Propuesta de Modificación del IAI realizada en ese mismo año. De nuevo quiero significar aquí la falta de interés que ha sufrido este programa ya que en estas evaluaciones hay información realmente valiosa que no ha sido rentabilizada. También he de destacar que esta última evaluación del 2006 se quedó como documento de uso interno por lo que no se puede tener acceso a ella. Agradezco desde aquí al Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Aragón el que me haya facilitado tal documento que de otra manera me hubiera sido imposible conseguir.

<sup>13</sup> Este dato hay que tenerlo en cuenta de forma relativa ya que los/as cuatro profesionales que indicaron que este era el momento oportuno para haber realizado la modificación eran los que conocían esta propuesta de modificación, además de la persona consultada del IASS. Creemos que es significativo que un trabajo como este no sea conocido por todos los profesionales que se ocupan de la aplicación del IAI e indica cierta falta de coordinación y de fluidez en la información, cuestión que abordaremos más adelante.

*que el contenido inicial del programa se haya desvirtuado y así lo manifiestan los propios profesionales entrevistados.”*

La última cuestión a abordar en este apartado es comprobar si en los retrasos sufridos en el verano de 2011 tenían relación con las decisiones políticas del Gobierno Autonómico que parecían haber afectado a la financiación de este programa entorpeciendo su funcionamiento en los últimos meses (E1 y C4). A este respecto, de nuevo, es muy esclarecedor la información aportada por el/ la profesional del IASS que reconoce que el cambio de Gobierno y la falta de previsión fue la responsable de los graves retrasos en la tramitación de los expedientes llegando a reconocer que se paralizó no efectuando ningún alta en el mes de agosto:

*“La previsión que había hecho el anterior Gobierno era muy escasa en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma [...] Desde luego con el dinero que habían sacado teníamos dinero para pagar hasta la nómina de mayo, no teníamos más. Se avisó con tiempo pero no nos proporcionaron de más dinero hasta que no entró el nuevo Gobierno. Entonces se tuvo que hacer un parón ahí, en agosto no se dio ningún alta pero sí que enseguida el Gobierno nuevo habilitó otra cantidad aunque no era suficiente para terminar el año; con los que teníamos concedidos, tendríamos dinero hasta octubre. En agosto no nos dejaron dar ningún alta y luego ya en septiembre se normalizó porque el Gerente habló con intervención y con economía y nos dieron más dinero [...]” (E7).*

Solo se puede calificar como un grave error en la gestión semejante despropósito. El que las necesidades básicas de muchas personas se vean desatendidas por una falta de previsión económica es un error de extremada gravedad que no se ha conocido en otros mecanismos de protección social. Esto es consecuencia, como ya se ha dicho, de la falta de interés de la administración por este programa y de que no ocupa un lugar propio y reconocido en el sistema de protección social.

### 3.2. Aspectos Formales

Debido al espacio de tiempo transcurrido desde la promulgación de la última norma relativa al IAI y el nuevo decreto, algunos de los conceptos, instituciones o personal que en él aparecen se han cambiado, transformado o desaparecido. A esto es a lo que se hace referencia con el título de aspectos formales.

Esto se puede comprobar a lo largo de todo el decreto (art: 6, 8, 9, 11, etc.). Sirvan como ejemplos la sustitución del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo por la actual Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales<sup>14</sup> (art. 6) o el cambio de los términos “*minusválido físico, psíquico o sensorial*” por “*persona con discapacidad física psíquica o sensoria*”, añadiendo las valoraciones de la Ley de Dependencia<sup>15</sup>, “*personas en situación de dependencia en Grado III (gran dependencia) o II (dependencia severa), niveles 1 ó 2*” (art. 8).

### 3.3. Cuantía

Siendo la cuantía uno de los puntos más criticados a lo largo de todo este tiempo se puede comprobar que no se ha modificado nada (artículo 6).

La única modificación que afecta a la cuantía es la referente a las deducciones (artículo 8) que sí han sido modificadas aumentando el porcentaje a deducir y subiendo la edad de los menores con los que se convive por la cual por debajo de dicha edad se producían las deducciones. Pero por mucho que estas deducciones sean modificadas o mejoradas la cuantía siempre estarán dentro del registro entre los 440 y los 620 euros (aproximadamente) por lo que no pueden suponer una mejora significativa (E2, E3, C4, E6 y E7).

---

<sup>14</sup> Como figura en el prólogo de este mismo decreto: “... en el año 1996 se produjo un cambio en la estructura organizativa en materia de servicios sociales, con motivo de la creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en adelante IASS, pasando a ser competencia de los órganos del mencionado organismo la resolución de las prestaciones económicas de carácter social, entre ellas el Ingreso Aragonés Inserción [...] Las Direcciones Provinciales del IASS son competentes en la resolución de las solicitudes de la prestación y la Dirección Gerencia del IASS resolverá los Proyectos de Inserción ...”

<sup>15</sup> Esta ley no aparecía en la anterior norma ya que no existía.

Como se puede entender, con estas cantidades se hace difícil cumplir el objetivo propuesto por el IAI<sup>16</sup>: “... 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”. Si la cuantía de las prestaciones supera el umbral de la pobreza individual de forma mínima, es difícil que pueda posibilitar una inserción social ya que este salario perpetúa o reproduce una situación de vulnerabilidad social incluso en algunos casos de exclusión. Parece normal que se critique de forma reiterada la escasez de estas prestaciones ya que estas cantidades dificultan el objetivo a conseguir (Hernández, 2011). La medida más importante para mejorar la calidad de vida de los perceptores de IAI pasa por aumentar la cuantía básica como se señala en la Propuesta de Modificación del IAI hecha por la DGA (Gobierno de Aragón, 2006a).

Una de las cuestiones que reafirma lo expuesto en los párrafos anteriores y que ha suscitado la unanimidad de los entrevistados/as es el tremendo lastre que supone para una prestación como el IAI el importe que las familias deben de destinar a la vivienda. Para una cuantía que en ningún caso puede superar los 626 euros, incluido el coeficiente corrector por alojamiento<sup>17</sup> que está contemplado en el IAI, el alto precio de las viviendas en nuestro país, tanto de alquiler como de compra, reducen la intensidad protectora de esta prestación drásticamente.

Ante esto, desde el IASS se está trabajando en coordinación para hacer un plan de vivienda social que intentaría atender a este problema:

*“La idea es que estamos en coordinación y uno de los requisitos nuevos que va a salir en la orden sobre alquiler de viviendas es que los que estén cobrando alguna prestación como usuarios o beneficiarios, los de los desahucios y las*

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Según la legislación “Los gastos de alojamiento, entendiéndose por tales los alquileres, a excepción de los ya financiados por otros programas de carácter social, y la amortización de préstamos para vivienda darán lugar a un incremento de la prestación económica en un 20% de la cuantía que corresponde a la unidad familiar en función del número de miembros, regulada para cada año en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, operando como límite del incremento, en todo caso, el gasto de alojamiento justificado.”

*personas que estén cobrando prestación tengan preferencia en la adjudicación. En el caso de personas que estén cobrando una prestación como el IAI que tiene un complemento por alojamiento se le quitaría ese complemento por alojamiento y se le daría una subvención hasta el 40% del alquiler [...]. Luego, aparte, como el IAI tiene en cuenta la unidad familiar, pues igual puede cobrar 626 euros y pagar solo ciento y pico de alquiler y ahí si estaríamos beneficiando bastante a personas en ese sentido, a todos los que están de alquiler” (E7).*

Es una propuesta interesante y que cumpliría con una necesidad básica para la dignidad de la persona como es el derecho a la vivienda<sup>18</sup>. Pero la pregunta que nos suscita es ¿quién va a poner el dinero para esas subvenciones de la vivienda y de dónde van a salir esas viviendas sociales? Esta última pregunta es la que más nos preocupa porque el dinero existe, otra cosa es cómo obtenerlo, pero la vivienda pública en Aragón es muy escasa y ya tiene ocupantes.

Luego se plantea un problema alrededor de la vivienda que es reconocido por todos los/as profesionales. Es el problema referente a las personas o familias que viven en habitaciones alquiladas sin un contrato legal:

*“[...] luego hay otra parte muy importante en el tema del alquiler que es que no podemos estar pagando o subvencionando un alquiler cuando no es legal, cuando no está legalizado de alguna manera. Entonces hay en muchos casos en los que el propietario de la vivienda alquila una vivienda a una familia o a una persona perceptora del ingreso aragonés de inserción y le hace un contrato verbal o le hace un papelito de cualquier manera sin estar legalizado. Como Administración no debemos consentirlo porque estamos propiciando un fraude, un fraude porque no beneficia en nada al solicitante del IAI y sí que beneficia al propietario de la vivienda que no declara esos ingresos que le genera esa vivienda.” (E7).*

Parece lógico y es exigible que las instituciones públicas no faciliten el fraude y si, como se ha explicado, hubiera un parque de vivienda pública suficiente para que todas las personas en

---

<sup>18</sup> Artículo 47 de la Constitución Española.

riesgo de exclusión social pudieran acceder a un alquiler ajustado a sus ingresos, esta opción desaparecería o así debería ser. La cuestión es la siguiente, y es que, al contrario de lo que se expresan algunos/as profesionales, al no conceder el complemento por alojamiento (que es lo que se entiende por no subvencionar) se perjudica al inquilino y el dueño del piso se sigue beneficiando porque la familia sigue necesitando un techo para cobijarse. Por lo que finalmente lo que sucederá es que la familia destinara menos dinero a su alimentación y resto de necesidades básicas en detrimento del alojamiento.

La Administración, en este caso el IASS, también es consciente de que la cuantía del IAI en la mayoría de los casos es insuficiente lo que hace que las familias completen sus ingresos con actividades en la económica sumergida (Hernández, 2011). Por lo cual también podría llegarse a la conclusión de que la administración favorece el trabajo irregular de forma consciente a través de unas prestaciones insuficientes y así fue recogido en el Estudio de 2006 (Gobierno de Aragón, 2006b):

*“[...] el cálculo de la cuantía del IAI necesita una revisión y una adecuación a las necesidades reales de los beneficiarios. El importe de la cuantía no está cubriendo las necesidades básicas de los perceptores/as, y como consecuencia favorece y dificulta el trabajo de seguimiento y la intervención de los profesionales”*

El fin último de la intervención es el bienestar del individuo y para evitar un fraude no se debe perjudicar el bienestar de la persona con la que se realiza la intervención. Por lo tanto si el IASS quiere evitar los fraudes e irregularidades no subvencionara este tipo de alquileres pero además aumentará la cuantía hasta que se capaz de cubrir las necesidades básicas de las familias, evitado también el trabajo irregular. Si no puede dar la impresión de que la Administración evita los fraudes que le suponen un ahorro aunque sea en perjuicio de los beneficiarios pero no pone el mismo empeño en evitar los que les suponen una mayor aportación económica.

### 3.4. Plazos

La mejora de los plazos es el aspecto en que más esfuerzo se ha invertido. Entre los cambios más relevantes en este ámbito se pueden citar:

- *Reducción del plazo de resolución y notificación del recurso que cabe ante la decisión que tome la Administración que anteriormente era un recurso ordinario y ahora es un recurso de alzada, de tres meses a 15 días (artículo 24).*
- *En el artículo 27 se especifica un plazo de 15 días que antes no existía para la instrucción. Con ello, de nuevo, se busca la reducción del tiempo en la tramitación destacando la importancia de poner un plazo máximo de resolución de 15 días que hasta el momento era de tres meses.*
- *Finalmente, y como aspecto más destacable, se impone un plazo máximo de resolución de 15 días que hasta el momento era de tres meses para la tramitación del IAI (artículo 28)*

Para analizar este aspecto ha sido necesario hacerlo por provincias ya que los resultados obtenidos difieren mucho de unas a otras.

#### 3.4.1. Zaragoza

Siendo éste el aspecto en que más esfuerzo se ha invertido y uno de los objetivos principales “simplificar y agilizar la gestión de los órganos que tramitan y resuelven este programa del Ingreso Aragonés de Inserción”, solo se puede calificar de rotundo fracaso. Desde la aparición del decreto nunca se han cumplido estos plazos, o al menos no hay constancia de ello. Los plazos de concesión se han llegado a demorar hasta más de cinco meses a lo que hay que añadir la espera para ser atendido que es aproximadamente de dos meses, pudiendo llegar a tres en algunos Centros Municipales de Servicios Sociales<sup>19</sup>. Los plazos para la renovación también se han empezado a dilatar en el tiempo.

Lo paradójico de la situación es que los momentos en que se ha tramitado de una forma más ágil este programa se remontan

---

<sup>19</sup> Así se ha expuesto desde la Plataforma de profesionales de los servicios sociales del Ayto. de Zaragoza (2010).

a periodos anteriores a la aparición del decreto, en los que se podía llegar a tramitar un expediente de IAI en dos meses tal y como nos han expresado los profesionales y como consta en el Estudio Sobre el Ingreso Aragonés de Inserción (Gobierno de Aragón, 2006b). Esto se debe a diversas circunstancias, como que se haya triplicado el número de perceptores de este programa durante la crisis (CESA, 2010), pero según los trabajadores de los servicios sociales este aumento de demanda, no solo del IAI, sino también de los servicios sociales, lo que ha hecho es mostrar las carencias y déficits de los servicios sociales que con una demanda inferior no se hacían tan patentes (E2, E3 y E6).

Entre estos déficits se encuentra el de la escasez de recursos tanto humanos como materiales. En principio este programa tenía que ver incrementados sus recursos conforme fuera implantándose e incrementándose la demanda, cosa que no ha sucedido. Al contrario, se amortizan las plazas de trabajadores sociales, no se cubren las bajas de los profesionales ni se cubren las vacaciones<sup>20</sup>. Esto crea un estrés considerable ya que la trabajadora social es consciente de que cuando ella no está, sus usuarios se quedan sin el profesional de referencia. Este hecho además perjudica la formación de los futuros profesionales que podrían adquirir una experiencia práctica de gran valor a través de las sustituciones tanto de las bajas como de las vacaciones (E2, E3 y E6). Estos hechos no son tolerados en otros servicios básicos como la educación y menos en sanidad. Por eso algunos profesionales han afirmado:

*“Nadie se imagina ir a su médico de atención primaria y que le digan, no es que su médico está de vacaciones vuelva dentro de un mes. ¡Pero oiga a mí me duele la cabeza ahora!” (E2).*

*“Nunca mejor dicho, somos la hermana pobre del Estado de Bienestar” (E6).*

Lo que hace aún más intolerable esta situación y nos reafirma de nuevo en la creencia de que este programa y por extensión los servicios sociales no reciben la atención necesaria es que en

---

<sup>20</sup> Plataforma de profesionales de los servicios sociales del Ayto. de Zaragoza (2010) y Plan Director Estratégico Servicios Sociales, ciudad de Zaragoza 2012-2020. Documento Base noviembre-diciembre 2011.

el Estudio del 2006 (Gobierno de Aragón, 2006b) ya se avisaba de ello:

*“El equipo técnico en la provincia de Zaragoza es insuficiente si se relaciona con el número de casos que atienden y las funciones que realizan”*

Esto nos puede indicar varios problemas. Primero que conociendo el problema nadie puso remedio por lo que estamos ante un problema de previsión. Tenemos que tener en cuenta que cuando se hizo este estudio no se estaba en crisis y el número de IAI concedidos en la ciudad de Zaragoza para ese año era de 819 (CESA, 2007). Si con este número de concesiones el personal se consideraba insuficiente parece evidente que para 2.696 concesiones en el 2010 (CESA, 2010), más del triple, la cantidad podría rozar lo absurdo<sup>21</sup>. La otra posibilidad es que nadie haya leído este informe o si se ha leído no se hicieran llegar estos datos a las personas responsables de la dotación de personal. Y finalmente, y en el peor de los casos, que sabiéndolo se hubiera omitido esta información ya que, como hemos dicho anteriormente, los usuarios de los servicios sociales no representan un grupo de presión con suficiente fuerza debido a la nula capacidad de movilización política y reivindicativa de las personas en estas circunstancias.

Esta falta de personal no solo la sufren los Centros Municipales de la ciudad de Zaragoza. El IASS también ha sufrido una falta de personal ante el aumento de las solicitudes, aunque en este caso sí parece que se ha intentado corregir esta situación:

*“Si no aumentas el número de personal, mala respuesta puedes dar cuando había dos trabajadoras sociales, una con jornada reducida, la jefa de sección y dos auxiliares. Luego se incrementaron con dos administrativos de un programa de dependencia, o sea que ni eran de IAI. [...] ten en cuenta que el año pasado tuvimos 4.200 y pico expedientes y el personal tampoco... bueno en septiembre se reforzó con dos trabajadoras sociales en prácticas pero aun con todo para sacar 4.000 expedientes es una barbaridad” (E7).*

---

<sup>21</sup> Hay que tener en cuenta además de que estamos hablando sólo de concedidos que en estas cifras no se computan los denegados que también deben de ser atendidos, valorados y tramitados.

A día de hoy la mayor utilidad del establecimiento de estos plazos es que permiten al usuario reclamar cuando se incumplen. Cáritas Diocesana de Zaragoza ha elaborado una hoja para poder interponer una queja<sup>22</sup> ante el incumplimiento de estos plazos, pero hasta el momento el número de quejas es escaso, no más de 10 o 12 según el IASS (E7). Los usuarios temen posibles represalias de la Administración, tampoco se ha tenido de momento respuesta de la Administración a estas quejas (E1). Desde el IASS se nos ha confirmado que han recibido las quejas y serán tenidas en cuenta (E7).

Vamos a aprovechar este momento para explicar en qué consisten las reclamaciones. Las reclamaciones se deben interponer una vez se haya concedido la prestación. Si la reclamación fuera resuelta favorablemente se abonaría al beneficiario las cuantías de los meses atrasados y se le descontarían del cómputo total de meses de concesión del IAI (12 meses). Esto se entenderá mejor con un caso práctico. Si un beneficiario ha sufrido un retraso de 6 meses en la concesión de la prestación, reclama y se resuelve favorablemente su reclamación, se le abonará la cantidad de esos 6 meses y seguirá siendo beneficiario de la prestación durante otros 6 meses, ya que el IAI se concede por períodos de un año (artículo 9). Tal y como nos lo expreso el/la profesional del IASS parece difícil que la reclamación pueda resultar favorable:

*“Entonces reclamar que te paguen los atrasos, lo primero que se podría decir es que durante esos 6 meses esa persona ha tenido suficiente para vivir [...] por lo que la reclamación veríamos si salía porque ya sabes que es una Comisión quien resuelve. Si se le desestimara esa reclamación tendría que ir a un contencioso administrativo y yo entiendo que no es muy lógico que pida un retraso cuando han estado viviendo, de algo han vivido o bien por otro tipo de ayudas o por lo que sea [...]”. (E7)*

---

<sup>22</sup> En una ponencia realizada para las I Jornadas Aragonesas de Sociología: Aragón en un mundo en crisis con el título “EL INGRESO ARAGONÉS DE INSERCIÓN ANTE LA CRISIS ACTUAL, ¿UNA RESPUESTA SUFICIENTE? donde se mostraban los resultados preliminares de este estudio, denominaba a este documento reclamaciones lo cual es un error. La queja simplemente deja patente por escrito el malestar del usuario por el incumplimiento de los plazos. En cambio la reclamación exige la respuesta y el devengo, en su caso, de las cantidades atrasadas según los plazos establecidos por la norma.

Es posible que la Administración pueda ampararse en argumentos de este tipo, otra cuestión será, en ese caso, que sindicatos u otras instituciones denuncien a la Administración por dejación de sus funciones. Sea como fuere parece aconsejable reclamar ya que como bien nos han dicho desde el IASS: “si sigues cumpliendo los requisitos se te hace una renovación” es decir que el perceptor recuperaría el dinero retrasado y si llegado el momento de la renovación sigue en las mismas circunstancias se le renovaría.

### 3.4.2. Huesca

En la ciudad de Huesca las conclusiones a las que podemos llegar a este respecto son las mismas que en Zaragoza pero con circunstancias sustancialmente distintas.

Los plazos desde la aparición del decreto nunca se han cumplido pero en este caso la demora para la resolución de los expedientes es de entre 3 y 4 meses frente a los dos meses que se tardaba antes de la aparición de la crisis y del decreto (Gobierno de Aragón, 2006b).

Aunque los plazos de resolución se han ampliado en Huesca cuando se pregunta si ven la falta de personal como un problema responden lo siguiente:

*“Había dos personas en acogida y ahora hay cuatro y bueno... yo de vez en cuando. [...] De momento si la demanda no aumenta, no. Tenemos dobles acogidas de las que había pero bueno, no estamos en una situación en la que no podamos ir a hacer las visitas o que no podamos hacer las investigaciones que sean necesarias”. (C4)*

Hay una cuestión de suma importancia para la calidad de este programa y que en Huesca, como acabamos de comprobar, se sigue realizando y es la de las visitas domiciliarias. Este tipo de visitas no son únicamente para fiscalizar la actuación y comprobar la veracidad de las versiones expresadas por los usuarios sobre su situación, es una herramienta de gran utilidad para el trabajo social porque permite conocer el contexto vital del usuarios el cual nos puede dar gran cantidad de información acerca de la forma de vida de estos, ayudándonos en su comprensión y facilitando una mejor intervención. Esta labor, así como la de

un correcto acompañamiento que debería ser indispensable, en algunos Centros Municipales de Zaragoza hace ya cierto tiempo que ha desaparecido, devaluando la calidad de las intervenciones (E1, E2 y E3). A este respecto la Plataforma de profesionales de los servicios sociales del Ayto. de Zaragoza (2010) expresa:

*“Se abandonan las tareas de apoyo psicosocial y empoderamiento (de reducción de daños en suma) de las personas y los grupos, la prevención de situaciones de riesgo y toda una lista de aspectos que constituyen por derecho, el auténtico fundamento de los servicios sociales hacia la población [...] La atención se centra en la demanda de manera casi exclusiva y asfixia la posibilidad de que los CMSS puedan anticiparse y ofrecer respuestas más centradas en las necesidades humanas y que el protagonismo de las personas en el proceso de superación de sus dificultades y generar emancipación”.*

En esta línea se expresa también Begoña Pérez Eransus (2004):

*“[...] la fuerte demanda de los servicios, su volumen de trabajo, la falta de profesionales y la rigidez de horarios impide el correcto desarrollo de las acciones de acompañamiento”<sup>23</sup>*

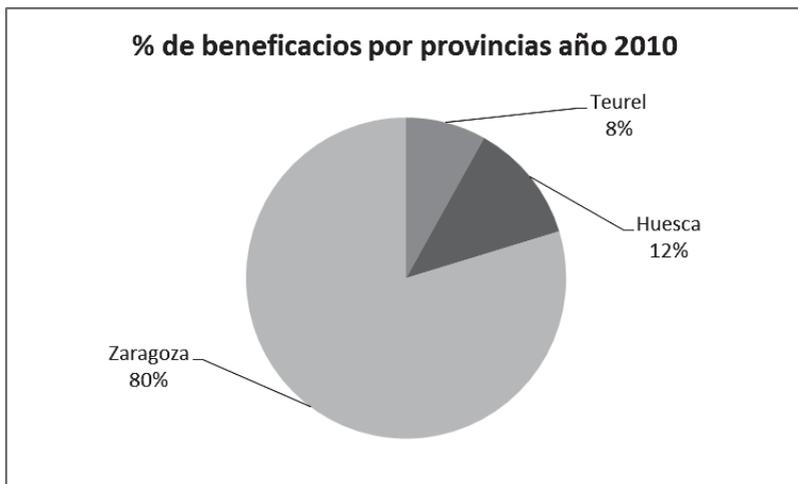
### 3.4.3. Teruel

Esta ciudad es la única que expresa que sí se están cumpliendo todos los plazos expuestos en el decreto. Esto puede explicarse por el reducido nivel de beneficiarios, 274 frente a los 412 de Huesca y los 2.696 de Zaragoza (CESA, 2010).

---

<sup>23</sup> En nota a pie de página añade: “La acción de los servicios sociales generales está sufriendo una fuerte deriva hacia la mera atención a la demanda, con una fuerte pérdida de calidad e intensidad de su intervención. En los Centros de Servicios Sociales de Madrid y en los Servicios Sociales de Navarra cada trabajadora social ejecutaba al día en torno a 8 ó 10 atenciones (de ellas, más de la mitad tenían que ver con la información y orientación en el acceso a otros sistemas: seguridad social, protección asistencial del desempleo, vivienda y otros). Este nivel de atención hace que no puedan desarrollarse en las condiciones adecuadas de intensidad, tiempo, etc., algunos de los aspectos clave, que hemos destacado en la aplicación del trabajo social, acogida, diagnóstico, trabajo en base a contratos y acompañamiento social”. Esto nos muestra como estos problemas estaban afectando ya antes de la crisis a distintas localidades españolas.

### Grafico 1



Elaboración propia a partir del informe CESA 2010

La diferencia de volumen puede servirnos de explicación ya que si vemos el porcentaje de beneficiarios por provincia y lo comparamos con los plazos de concesión, a mayor volumen de beneficiarios mayor demora en el plazo de tramitación.

Otro aspecto que hace ratificar lo expresado en el párrafo anterior es que aún cumpliéndose los plazos en esta provincia, expresan lo siguiente cuando se le pregunta si la dotación de personal es suficiente:

*“No. Si los proyectos de inserción a los que se refiere la ley estuviesen convenientemente desarrollados, se exigiría una labor de seguimiento exhaustivo y coordinación interinstitucional lo que precisaría más personal para llevarlo a cabo”. (E5)*

Si tal y como expresa Teruel se están cumpliendo los plazos, sería la única ciudad que habría reducido su tiempo, que ya antes de la crisis era el más reducido ya que ésta se podía producir en un mes (Gobierno de Aragón, 2006b).

Las medidas creadas para agilizar la gestión son positivas pero no suficientes por si solas para cumplir su objetivo si no es-

tán acompañas de suficiente personal que las lleve a cabo. Esto queda muy bien expresado en las siguientes repuestas:

*“El decreto es papel mojado pero si volviéramos a una situación de mayor empleo sí que agilizarían los tramites lo que pasa es que confluyen varias cosas y una de ellas es que se ha cuadruplicado prácticamente los demandantes y como no se puede y no se han cuadruplicado los profesionales pues lógicamente por algún lado hay que dar”. (E2)*

*“Si no aumentas el número de personal mala respuesta puedes dar”. (E7)*

### 3.5. Proceso burocrático

Las mayores novedades y mejoras se encuentran en el aspecto burocrático, en concreto en los artículos 11 y 29.

Los cambios realizados intentan simplificar la tramitación de este programa, por ejemplo, no pidiendo de nuevo para la renovación del IAI toda la documentación preceptiva que aparece en el artículo 27. Estas mejoras aunque se recogen en este decreto, ya se estaban practicando desde hace algún tiempo, como por ejemplo, la que acabamos de citar. Estas mejoras se ponen en marcha notificándolas a los profesionales a través de circulares internas por lo que no suelen ser conocidas, como podemos comprobar en la siguiente declaración:

*“A ver, en verdad esto no es nuevo. Desde hace tiempo el IASS en ese aspecto ya tomó medidas hace muchos años de agilizar las renovaciones y pedir el mínimo de documentación”. (E3)*

También existen otras innovaciones que no han sido recogidas en él. Los profesionales de la ciudad de Zaragoza desde hace un año, aproximadamente, poseen una tarjeta que necesitan para poder acceder al programa informático con el cual trabajan. Con esta tarjeta y previo permiso firmado del usuario pueden solicitar a Hacienda los documentos necesarios de éste, cosa que antes no era posible. Aunque es un avance que mejora el trámite, los profesionales piensan que esto podría hacerse con el resto de la documentación. Solo el informe de vida laboral puede tardar una semana. En Huesca y en Teruel también pueden solicitar esta in-

formación aunque no disponen de acceso telemático ni de dicha tarjeta.

En el artículo 11 se ha añadido un punto 4º en el que se presenta la siguiente novedad:

*“En el supuesto de que un beneficiario de la prestación suscribiera contrato de trabajo, no se procederá a la suspensión de la ayuda durante los tres primeros meses, y no podrá exigirse nueva documentación, cuando finalice el contrato de trabajo, para la continuidad en el cobro de la prestación”.*

Es la modificación más importante que se ha realizado en este decreto. Responde a una de las propuestas de modificación del IAI del El Gobierno de Aragón (2006a) para paliar o subsanar la desincentivación laboral y el posible fomento de empleo sumergido al poder compatibilizar empleo remunerado e IAI durante un determinado periodo de tiempo. Además se añade la imposibilidad de exigir nueva documentación al acabar el contrato de trabajo. Con esto no solo se reduce y eliminan los problemas de tener que volver a solicitar la prestación de nuevo, con todo lo que ello supone, sino que se hace frente el problema de la desincentivación laboral.

Esto en la práctica ha supuesto un gran incentivo para las familias ya que cuando se produce esta circunstancia experimentan cómo es una vida con ingresos suficientes. Esto sirve de acicate para superar su situación y llegar a obtener ese nivel de ingresos que les permita llevar una vida digna (E1, E2, E3, C4 y E6). Hay que decir que en otras ocasiones esto supone una frustración al tener que habituarse de nuevo a subsistir con unos ingresos que rozan el umbral de la pobreza cuando finalizan su contrato de trabajo. Por desgracia la superación, al igual que la inmersión, en situaciones de exclusión y pobreza, no depende exclusivamente del individuo, aunque este parezca ser el mensaje que recorre desde hace años nuestra sociedad. 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 responsabilidad individual es muy limitada (Laparra y Pérez, 2011).

Aunque este cambio es el más importante y mejor valorado por el 83% de los entrevistados, puede haber un problema en la aplicación del mismo. A pesar de estar pensado para poder compatibilizar el IAI con el trabajo remunerado, combatiendo así una posible desincentivación laboral, puede producir la suspensión de la tramitación de este programa. En el caso de que el solicitante o perceptor suscribiera contrato de trabajo durante el transcurso la primera tramitación del IAI o la renovación se podrían suspender dichos trámites. Esto se debe a que cuando llega un expediente al IASS se cruzan los datos con la tesorería de la Seguridad Social para ver la situación del solicitante. Si en el momento de la tramitación aparece como dado de alta en la seguridad social esta se suspende. Se podrá entender lo grave de la cuestión, primero porque en determinadas situaciones viene a producir los efectos contrarios para los que se creó y segundo porque si el IASS tiene posibilidad de cruzar datos con la Seguridad Social para verificar los datos del usuario también debería poder cruzarlos para agilizar y simplificar la tramitación de este programa, cosa que no sucede.

Junto a esta modificación situamos, por novedosa, la observada en el artículo 29. En él se reconoce la posibilidad de proceder al primer pago mediante cheque. Esto podría suponer en la práctica un gran ahorro de tiempo que, sobre todo, puede impedir el dejar en situación de desamparo al perceptor de la prestación durante el tiempo que conlleva el proceso de tramitación habitual. La idea del uso del cheque aparece en el Estudio del 2006 (Gobierno de Aragón, 2006b) pero si se tomó de este documento, da la sensación, como veremos más adelante, de que no se comprendió bien esta nueva herramienta:

*“Cobrar la prestación desde el primer día como una prestación retroactiva tanto en las solicitudes como en las renovaciones. Por ejemplo establecer un sistema de cheque al portador acompañado a la resolución favorable por la primera mensualidad”.*

Hasta el momento no se ha conseguido encontrar a ningún/a profesional que haya conseguido tramitar el pago en este formato ni que conozcan a alguien que lo haya hecho. Se dice consigui-

do porque el que lo ha intentado ha sido obstaculizado por su jefe/a de servicio (E3). Por lo que lo único que podemos verificar sobre esta medida es su inoperancia hasta la fecha.

Es desde el IASS donde nos han explicado que no se ha tramitado por la dificultad que conlleva y que al final hace que tarde lo mismo que la propia tramitación del IAI. Además se añade que para ese tipo de cuestiones están las ayudas de urgencia que son las de más rápida concesión por lo que ha sido una medida inútil<sup>24</sup>:

*“[...] es muy difícil el extender un cheque porque tiene que llevar una tramitación, primero tiene que ir a intervención, intervención autorizarlo que para autorizarlo tiene que ver también el expediente o sea que es el mismo sistema. Tendría que ver el expediente y el adelanto no sería... Si es que se tardaría lo mismo”. (E7)*

En un principio el estudio sobre el Decreto finalizaría aquí para dar paso a las conclusiones pero debido a la gran cantidad y calidad de información que se ha obtenido en las entrevistas<sup>25</sup> hemos decidido añadir los puntos que se expondrán a continuación para finalmente dar paso a las conclusiones.

## 5. NUEVOS PERFILES

Uno de los fenómenos más destacables que ha producido esta crisis en relación a los servicios sociales ha sido la utilización de éstos por ciudadanos que nunca se habían acercado a ellos<sup>26</sup>. Ciudadanos que se denominan “normalizados”, es decir,

---

<sup>24</sup> Según la Plataforma de profesionales de los servicios sociales del Ayto. de Zaragoza las ayudas de urgente necesidad (AU), dirigidas a la cobertura de necesidades básicas (alimentación, impago de alquileres e hipotecas, electricidad, gas...), ha experimentado un gran aumento. En el año 2010 ascendieron a 13.978, lo que supuso multiplicar por dos las concedidas el año 2007. Sobre la finalidad de este tipo de ayudas hay distintas posiciones en las que nos podemos detener.

<sup>25</sup> Como se ha explicado en el apartado 2 referente a la metodología, las entrevistas de este estudio se llevaron a cabo de una forma semiestructurada para ser aprovechadas al máximo facilitando la expresión de otras cuestiones relevantes sobre el IAI que se mostrarán en los siguientes apartados.

<sup>26</sup> El crecimiento de la demanda de los CMSS según los datos de Del Ministerio de Sanidad y Política Social se sitúa en un 36% lo que está colapsando estos servicios (Plataforma de profesionales de los servicios sociales del Ayto. de Zaragoza, 2010).

que no tienen otro problema que la falta de empleo, y por ende, de ingresos. Esta circunstancia ha propiciado este acercamiento, en gran medida debido a que el ingreso aragonés de inserción, que gestionan estos servicios, es la última red de protección social una vez los ciudadanos han agotado todas las prestaciones de otros sistemas como el de empleo.

Siguiendo la misma crítica que se mantiene en este artículo respecto a la falta de previsión, queremos señalar algunos aspectos de interés. No vamos a entrar en la capacidad de producir desigualdad y pobreza del sistema capitalista pero sí vamos a señalar que existían datos y opiniones que apuntaban que este fenómeno podría producirse.

Laparra, Aguilar y Gaviria ya lo expresaban en 1995 en el primer estudio realizado en España sobre renta mínimas de inserción de la siguiente manera:

*“Cada vez más, la exclusión está formada por las víctimas de la modernidad, de la competitividad. Por esa pequeña parte de los jóvenes parados que no llega a enganchar con la formación y el empleo, por una parte de las mujeres que se quedan solas a cargo de sus hijos en una sociedad en la que son necesarios dos sueldos para vivir, por las personas a quienes la sobrecarga de un mundo cada vez más estresado les funde los plomos de repente. Los excluidos de hoy, y los del futuro inmediato, no proceden sólo de los pobres de siempre, sino cada vez con más frecuencia de las filas de los integrados”.*

El acierto de estas afirmaciones no se debe a su talento premonitorio sino a un riguroso y crítico análisis sobre la sociedad en la que vivimos. Lo más revelador de estas afirmaciones es que, como está sucediendo, los excluidos proceden cada vez con más frecuencia de las filas de los integrados porque cada vez esa integración, que depende en exceso de nuestra relación con el mercado laboral, es más precaria.

En Aragón aún teníamos datos mucho más reveladores y próximos en el tiempo que nos tendrían que haber alertado sobre los posibles sucesos venideros. Estos datos se encuentran en el primer estudio sobre Condiciones de vida y pobreza relativa de

la población de Aragón que público el CESA en 2009<sup>27</sup> y que se muestran a continuación:

**Gráfico 2**

<b>Categoría</b>	<b>Porcentajes</b>
<b>Hogares incluidos</b>	42,1
<b>Hogares incluidos en riesgo de vulnerabilidad</b>	20,8
<b>Hogares con recursos bajos</b>	15,7
<b>Hogares dependientes</b>	7,4
<b>Hogares con problemas laborales y de vivienda</b>	7,4
<b>Hogares excluidos</b>	6,7
<b>total</b>	100

*Fuente: informe CESA 2009*

Creemos que los datos son bastante esclarecedores. Hay un 20,8% de la población que estando incluidos estaba en riesgo de vulnerabilidad, un 15,7% con recursos bajos, 7,4% son hogares dependientes y otros tantos tienen problemas laborales y de vivienda. En total, si le sumamos los excluidos, solo el 42,1% de la población pertenece al grupo de los incluidos, es decir, el grupo que no sufre ningún problema de desempleo, con un nivel de estudios de un nivel medio-alto y disfruta de bienestar y desahogo económico en la sociedad aragonesa.

En este punto hemos intentado recoger cuáles son esos nuevos perfiles según la experiencia de los profesionales entrevistados, perfiles que hay que añadir a los de los usuarios “clásicos” de este tipo de programa:

- *Immigrantes que nunca se habían acercado a los servicios sociales o lo habían hecho de forma muy puntual. Según el IASS este colectivo podría llegar a representar en estos momentos el 50% de los solicitantes (E2, C4 y E7).*
- *Personas con formación y motivación de cara a la búsqueda activa de empleo que han quedado sin trabajo y en*

---

<sup>27</sup> Que el primer y único estudio de este tipo en Aragón se hiciera en el año 2006 es también bastante significativo y más que no se publicará hasta el año 2009.

*ocasiones sufren un grave endeudamiento normalmente ligado a la vivienda (E3, C4)*

*- Personas jóvenes sin hijos que ha perdido su trabajo que responde también a las características del perfil anterior (C4, E5 y E7).*

*- Autónomos que han tenido que cesar su actividad laboral o empresarial por causa de la crisis (C4).*

*- Personas que vivían de actividades en economía sumergida como la chatarra, la venta ambulante o trabajos relacionados con el hogar o el cuidado de personas que por la crisis han perdido esta ocupación<sup>28</sup> (C4).*

*- Familias con hijos mayores en situación de desempleo (E5 y E7).*

*- Familias en las que todos sus miembros se encuentran en situación de desempleo (E5).*

Dentro de estos perfiles se ha destacado el gran aumento de la población inmigrante y de personas que trabajaban en la construcción, cuestión lógica debido a la explosión de la burbuja inmobiliaria donde trabajaban un gran número de personas en nuestro país.

## 6. COORDINACIÓN Y CALIDAD

Uno de los problemas a los que más se alude al hablar sobre el ingreso aragonés de inserción son los problemas referentes a la coordinación. Este queda patente en las diferentes evaluaciones que se han realizado y así ha sucedido también en este estudio.

Normalmente esta falta de coordinación gira entorno a dos ejes esenciales que son: el INAEM y las entidades sociales. Pero en este estudio hemos descubierto otro tipo de descoordinación también bastante importante que es la falta de coordinación entre el IASS y los CMSS. Esta falta de coordinación no es extraña, una vez hemos sabido que los CMSS y el IASS no han mantenido ningún contacto, al menos, entre los años del 2003 al 2010 (E7).

---

<sup>28</sup> En unos casos porque se ha regularizado como la venta de la chatarra para la cual ahora hay que estar dado de alta como autónomo en la Seguridad Social o porque como en el caso del cuidado de las personas y el mantenimiento del hogar las familias han asumido estas tareas para ahorrar costes.

Esto se ha traducido en una serie de deficiencias de las cuales mostramos algunos ejemplos:

- *Cada profesional ha podido utilizar un modelo de solicitud, un tipo de informe o historia social. La primera vez que llegó una solicitud realizada con el modelo que pone a disposición de los ciudadanos en su página web el IASS a la Dirección Provincial de Zaragoza no sabían de dónde había salido porque no se suele utilizar y no conocían este modelo.*

- *Los profesionales entrevistados de las distintas provincias no saben con claridad lo que sucede o cómo se tramita en el resto de territorio aragonés, cuestión que no debería ser así ya que es un programa autonómico.*

- *Un CMSS solicitó una reunión para clarificar la aplicación del decreto y a día de hoy todavía no han recibido respuesta.*

- *El desconocimiento de algunos profesionales de la Propuesta de Modificación del Ingreso Aragonés del año 2006 y de otras evaluaciones también hace pensar en una falta de coordinación o, en este caso, de falta de fluidez de la información como antes apuntábamos.*

- *La mayoría de los profesionales parece no conocer que el ingreso aragonés de inserción ya es derecho subjetivo desde junio del pasado año, como ya hemos explicado. Como muestra de ellos puede tomarse la siguiente declaración: "No es un derecho como la ley de la dependencia pero en la práctica hay una ley que lo regula [...]". (E3)*

Una de las cuestiones que ha acaparado cierta atención en materia de coordinación es la falta de criterios. Es decir, la ausencia de unos criterios claros a la hora de tramitar un IAI ya que la legislación es muy ambigua en algunos aspectos y deja un margen de maniobra muy amplio. Ciertamente que esto puede ser positivo en determinados momentos y ayudar a la adaptación de la normativa a casos concretos, pero una vez el IAI es un derecho subjetivo tienen que existir criterios que rijan este nuevo derecho. Estando de acuerdo y defendiendo la autonomía de los profesionales no se puede permitir que el criterio, acertado o no, de un profesional prive a un ciudadano de sus derechos. Estos deben estar asegurados en un texto legislativo.

Hemos preguntado por otra cuestión que fue expuesta por Laparra (2011) y que podría afectar considerablemente a la calidad de los servicios. Según este autor la convivencia actual en la demanda de programas de renta mínima de colectivos con necesidades económicas y de empleo (sin otro tipo de problemáticas) con colectivos de mayor exclusión en las que confluyen múltiples problemáticas, está desbordando a buena parte de la acción del conjunto del sector y por tanto se están priorizando las acciones de asistencia más urgentes. En este sentido alerta sobre la posibilidad de un posible efecto “desplazamiento” de los colectivos más excluidos.

Los profesionales han matizado este argumento. Un desplazamiento directo por el cual se atienda antes o mejor a las personas “normalizadas” que a las personas con mayor exclusión no se da porque es un servicio universal y los profesionales cuidan de que esto sea así. Lo que sucede, por una cuestión de disponibilidad temporal, es que si el mismo número de profesionales tiene que atender al triple de usuarios, el tiempo que disponen para cada uno es mucho menor. El número de veces que podrán citarse con los usuarios para realizar el seguimiento también disminuirá. Lo cierto es que esto perjudica en mayor medida a las personas que sufren problemáticas más graves ya que necesitan un seguimiento y una intervención más intensa tanto en tiempo como en periodicidad.

Cerramos esta apartado sobre la coordinación, pero sobre todo de calidad, viendo cómo de nuevo los aspectos en los que nos hemos acabado centrando mayoritariamente, sin intención alguna, es en los burocráticos y formales. Es cierto que estamos analizando un decreto y es de esto de lo que trata en su mayor parte pero como suele suceder cuando se reflexiona sobre IAI, acaban dejándose aspectos muy importantes si no los más importantes. Estos aspectos son los planes de intervención individualizados, los aspectos educativos, el acompañamiento, la mejora del bienestar del individuo, el trabajo de prevención, etc. Estos además son los temas sobre los que muchos trabajadores sociales reivindican que se pongan encima de la mesa para que este tipo de programas no sean un mero parche y tengan una utilidad real más allá de la prestación económica ya que como algunos ha expresado empiezan a tener complejo de cajero au-

tomático<sup>29</sup>. Lo que solicitan los profesionales es desarrollar realmente la “I” de inserción<sup>30</sup>.

## 7. PROPUESTAS

En este punto hemos recogido las propuestas que han ido surgiendo en las entrevistas con los/as profesionales y que piensan que podrían mejorar el funcionamiento del programa. Las mostramos a continuación ordenadas según el aspecto que tratan sin entrar en análisis ya que ello haría que nos alargáramos en exceso.

Normativos:

- *Derogación del decreto y redacción de una nueva legislación del ingreso aragonés de inserción ajustada a la realidad.*
- *Establecimiento de unos requisitos y criterios comunes así como protocolos de intervención para que el programa sea lo más objetivo y objetivable posible no dependiendo únicamente de una valoración personal.*
- *IAI por tipos. Adaptando las contraprestaciones a las características de los usuarios y prescindiendo de éstas en determinados colectivos en los que la inserción es ya poco viable.*

Funcionales:

- *Concesión por la trabajadora social del IAI una vez diagnosticado el caso y fiscalización posterior de los datos. Esta propuesta busca acortar los plazos de tramitación y se basa en la presunción de necesidad que avalaría la trabajadora social.*

---

<sup>29</sup> Esta cuestión se puede observar en las propuestas que los mismos han hecho y que quedan reflejas en el apartado 7.

<sup>30</sup> Esto se hace realmente difícil por la falta de recursos existentes para desarrollar este aspecto como ya hemos visto a lo largo de este estudio. Valga como muestra que en Teruel no existe ninguna empresa de inserción.

- *Sistema de intercambio de datos entre las diferentes instituciones públicas y los propios CMSS (INAEM, Hacienda, Seguridad Social, etc.) para agilizar los trámites.*
- *Informatización de las solicitudes.*

#### Recursos:

- *Aumento del personal, sustitución de los profesionales en los periodos de baja y vacacionales.*
- *Aumento de la cuantía.*
- *Salario social: entendiendo éste como un salario incondicional para personas sin recursos pero sin otros problemas sociales y con habilidades y formación suficiente para actuar de forma autónoma. Esto dejaría para el IAI únicamente a las personas que sí tienen este tipo de problemas y necesitan un acompañamiento y formación que el IAI puede ofrecerles.*
- *Desarrollo real de los proyectos de inserción a los que se refiere la ley con una labor de seguimiento exhaustivo y coordinación interinstitucional lo cual precisaría de mayor dotación de personal.*

#### Intervención:

- *Tutorías e intervenciones grupales por colectivos. Estos grupos tendrían una finalidad terapéutica, formativa, relacional lo que mejoraría las posibilidades de inserción de los usuarios además de la mejora de diversos aspectos como pueden ser los psicológicos o la ampliación de redes sociales.*
- *Mayor dedicación a los aspectos educativos de estos programas y a la inserción en detrimento de los administrativos y fiscalizadores que en estos momentos ocupan gran parte de tiempo de los profesionales.*
- *Favorecer y aumentar el papel de las empresas de inserción. Se propone que sean las Administraciones Públicas quienes prioricen la contratación de este tipo de empresas y se pone como ejemplo de actividad que podría llevar una empresa de este tipo el servicio de BIZI Zaragoza.*

## 8. ¿Y AHORA QUÉ?

Ante todas las vicisitudes que sufre este programa y ante la ineficiencia del decreto para solventarlas, el IASS ha empezado a reunirse con una representación de los CMSS con intención de mejorar algunos de los problemas que aquí se han planteado. Algunos de los acuerdos a los que han llegado hasta el momento han sido:

1. *Establecimiento de unos criterios comunes sobre el acceso al programa.*
2. *En busca de agilizar el funcionamiento se han simplificado los modelos de solicitud a través de:*
  - a. *Estandarización de los impresos de solicitud evitando que cada uno utilice un modelo distinto y simplificando el mismo.*
  - b. *Estandarización de informe social intentado su simplificación. En él se incluirán tanto los acuerdos como las obligaciones.*
  - c. *Además no se enviarán desde los CMSS los expedientes que no estén completos ya que esto retrasaba la tramitación.*
3. *En relación con la tramitación existía una costumbre por parte de algunos trabajadores/as sociales de mandar las solicitudes por duplicado, primeramente por fax, para intentar adelantar el trámite y después los originales. Esto incrementaba el trabajo en el IASS ya que dificultaba buscar los expedientes, guardar la información que se había recibido, para después volver a guardarlos a la espera de que llegarán los originales y volver a repetir la operación por lo que siempre había expedientes pendientes provocando un cierto desorden. Este cierto descontrol de los expedientes facilita que puedan existir descuidos que provoquen todavía mayores retrasos.*
4. *Se ha acordado no pedir para las renovaciones, si la situación de usuario sigue siendo la misma, más que: tarjeta de desempleo, declaración de la renta y el informe social indicando que se han cumplido los acuerdos y obligaciones firmados. Esta cuestión aunque aparecía en el decreto no se estaba aplicando.*

5. Cuando los perceptores del IAI comiencen a trabajar se ha decidido que los CMSS sólo se lo comunicaran al IASS cuando tengan el contrato y la primera nómina y a partir de ese momento el IASS comenzará a realizar el seguimiento de los tres meses en los que se puede compatibilizar el trabajo y la percepción del IAI. Con ello se pretende evitar el trabajo de comprobación por parte del IASS consistente en buscar el expediente y comprobar si está en alta en la seguridad social.

6. Cuando haya cambio de domicilio del beneficiario se enviará el padrón en cuanto sea posible desde el CMSS para evitar que sea el IASS el que lo tenga que reclamar.

Se nos ha informado que se tiene la intención en esta legislatura de revisar la legislación sobre el IAI y cabe la posibilidad, a largo plazo, de intentar poner en marcha un salario social (entendido como se ha explicado en el punto 7 de este artículo). También se piensa hacer una nueva evaluación del programa. La última, como ya hemos dicho se realizó en el año 2006, hace ya 6 años. Creemos que es urgente la realización de esta evaluación ya que hasta la realización de este trabajo no se tiene información de que ha supuesto la aparición de este decreto ni del comportamiento de este programa frente a la crisis<sup>31</sup>.

## 9. CONCLUSIONES

En Aragón, al igual que en otras CCAA, la renta mínima ha estado hibernando desde hace más de una década y con niveles extremadamente reducidos de desarrollo (Laparra, 2004). Está dentro del grupo de CCAA que, una vez se adopta un modelo determinado, tiende a estabilizarse y no se introducen nuevos cambios producto del aprendizaje y del contraste con otras experiencias (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995).

Una vez realizado el análisis del nuevo decreto se puede decir que la reforma ha sido insuficiente y continuista. Los propios profesionales la han calificado como: “*un brindis al sol*” (E6); “*oportunidad perdida*” (E2); “*simplista*” (E3) o “*insuficiente*” (C4).

---

<sup>31</sup> Esto refuerza el valor de este trabajo que se ha hecho de forma autónoma sin ningún apoyo. Solo se ha contado con la indispensable y valiosa colaboración de los profesionales del IASS, de los CMSS y del profesor Ángel Sanz Cintora a los cuales agradezco enormemente su disponibilidad y su saber.

Después de 17 años y del trabajo realizado en el 2006 por el Gobierno de Aragón para estudiar las posibilidades de mejora de este programa, la reforma ha sido decepcionante.

La mayor parte del esfuerzo se ha invertido en lograr la reducción del tiempo de tramitación y en la simplificación burocrática. Este esfuerzo no se ha visto acompañado de los medios suficientes para su consecución. Esto queda patente al ver cómo la demora en la tramitación aumenta en las provincias según aumenta el número de beneficiarios. Así en Zaragoza con el 80% de los usuarios llegan a estar por encima de los 6 meses habiendo empeorado la calidad de la intervención. En Huesca (12%) el máximo de espera ha sido de 3 o 4 meses de forma eventual pero pudiendo realizar aún de forma correcta las intervenciones. Finalmente Teruel (8%) es la única provincia en la que se ha expresado haber reducido su tiempo de tramitación llegando al mes. Con un número de profesionales suficientes el decreto sí podría agilizar sensiblemente los pazos de resolución.

No siendo este un aspecto menor, se ha dejado sin modificación los grandes caballos de batalla de este programa, los que le dan el espíritu y filosofía al mismo, nos referimos:

- *Artículo 1: La definición misma del programa.*
- *Artículo 2 y 3: Los titulares y la unidad familiar respectivamente. Con una reforma de estos artículos se podría haber ampliado de forma ostensible la cobertura y cuantías de las prestaciones ya que en ellos aparecen los requisitos para poder acceder y quién es la unidad familiar del titular para luego poder obtener el cálculo de la cuantía de la prestación.*
- *Artículo 4: Las obligaciones. Este es uno de los puntos más controvertidos, es lo que se puede denominar como contraprestación, es decir la ayuda se le concede al solicitante pero a cambio tiene que cumplir con una serie de requerimientos. Este aspecto, así como el de estar destinado a núcleos familiares, restringe ampliamente su cobertura.*
- *Artículo 5: Prestación económica. Es en este artículo donde se expresa la subsidiariedad de esta prestación respecto a cualquier otro tipo de ingreso así como la imposibilidad de otorgarse más de una prestación por familiar.*

- *Artículo 6: La cuantía. Siendo este uno de los aspectos más polémicos es criticable que no se haya cambiado nada. Según la Propuesta de modificación del Gobierno de Aragón de 2006, uno de los aspectos más necesarios para la mejora de la calidad de vida de los perceptores el aumento de la cuantía. Parece que el déficit presupuestario que padecen estas medidas sigue lastrándolas.*
- *Artículo 7: Determinación de recursos.*
- *Artículo 9: Duración. 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.*
- *Artículo 12: Suspensión de la prestación.*
- *Artículos 3, 4, 18 y 21.3c: En estos artículos se trata la inserción laboral.*
- *Artículos del 17 al 26: planes individualizados, proyectos de inserción y su financiación.*

Se puede concluir que la aparición de este decreto no ha supuesto una reducción del tiempo tramitación y, por lo tanto, no ha cumplido con el objetivo de *“simplificar y agilizar la gestión de los órganos que tramitan y resuelven este programa del Ingreso Aragonés de Inserción”*. Esto parece deberse a la urgencia de dar cobertura, al menos económica, al gran aumento en el número de solicitantes de este programa en los años de crisis económica que vivimos.

Respecto al segundo gran objetivo *“mejorar los requisitos y condiciones para poder acceder a esta prestación económica”* no parece que se haya puesto mucho empeño en ello. Salvo las dos modificaciones que se han señalado en el análisis (artículo 11 y 29) que sí que son descabales por lo novedoso y la mejora que puede suponer en la aplicación del programa, no se ha modificado nada que suponga una mejora significativa. De hecho, como se ha visto, el artículo 2 donde aparecen los requisitos no se ha modificado.

Finalmente podemos decir que en esta primera modificación se han dejado grandes y problemáticos aspectos sin modificar como los anteriormente citados. No quiere decir esto que los cambios realizados no sean positivos, que lo son, pero en con-

junto muy escasos para lograr el objetivo principal que es adaptar este programa a *“los cambios sociales y la actual coyuntura económica”*. Después de 17 años de pasividad normativa los cambios se han reducido a intentar reducir los plazos de concesión de la prestación pero no se ha entrado en la filosofía subyacente del programa tal y como se ha concebido, es decir, en intentar cambiar el carácter residual asistencial de este programa sujeto a contraprestaciones por parte de los usuarios.

No se ha prestado ninguna atención a los datos disponibles sobre los problemas que sufría este programa y que quedan reflejados en las diferentes evaluaciones que se han realizado. Tanto es así que la mayoría de críticas que han realizado los profesionales y también sus propuestas están recogidas ya en algunas de estas evaluaciones anteriores, lo cual es lógico ya que este decreto no las ha tenido en cuenta. La única propuesta que ha sido tenida en cuenta ha sido la posibilidad de compatibilizar el cobro de la prestación y el trabajo remunerado durante tres meses lo cual ha sido el aspecto mejor valorado de este decreto por los profesionales. Esto último nos muestra primero, la coherencia discursiva de los profesionales y segundo, la falta de interés en realizar una mejora real del IAI.

Tampoco se han tenido en cuenta los estudios sobre pobreza tanto de Aragón como estatales que podrían dar pistas bastante fiables del incremento que podría llegar a producirse así como de alguna de sus características, adelantándose a los acontecimientos y evitando los problemas de falta de adaptación al contexto económico y social que se han dado y que este decreto no ha abordado más allá de realizar una declaración de intenciones.

Se ha de señalar que el IAI está destinado a personas que no tienen acceso a otro tipo de prestaciones contributivas ni poseen ingresos de ningún tipo, por eso es calificado como la última red de protección. Pero esta última red, al igual que sucede con los servicios sociales, no puede hacerse cargo de los déficit de políticas públicas educativas, laborales y a las dificultades de acceso a la vivienda, a los servicios sanitarios, pensiones dignas o los servicios de apoyo a la familia. A lo que hay que añadir que la precariedad laboral ha cambiado el propio concepto de trabajo y de carrera laboral. La globalización y la flexibilidad han producido grandes grupos de trabajadores pobres (no necesariamente inmi-

grantes) (CESA, 2010). La política de vivienda, en concreto, lastra fuertemente programas como el IAI ya que el coste de la vivienda en nuestro país, ya sea de alquiler o de compra, puede absorber gran parte de la escasa cuantía económica del programa.

Estos déficits políticos acentuados por la crisis, han hecho que lleguen a los servicios sociales población no habitual, “normalizada”, pero el IAI no estaba concebido en un principio para esta población y no mantiene niveles de vida, sólo cubre necesidades de subsistencia. Por lo tanto tampoco ha conseguido adaptarse a “los cambios sociales y la actual coyuntura económica”. No sería justo pedirle ni a los servicios sociales ni al IAI que tengan que solventar todas las grandes carencias de nuestras políticas sociales que son las que en gran medida propician la existencia de pobreza y exclusión social junto con una insuficiente redistribución de la riqueza.

El IAI sigue pues a la espera de que se realice una reforma en profundidad que mejore sus cualidades como herramienta de contención y lucha contra la exclusión social, reforma que deberá venir aparejada de una mejora del servicio que se encarga de su gestión, los servicios sociales, ya que los defectos de este servicio están dificultando la aplicación del IAI y que prácticamente convierten a esta esperada reforma en inútil. Esta nueva reforma deberá abordar justamente todos los aspectos que no han sido abordados en este decreto y que son los que realmente podrían significar un cambio en la concepción de este programa y un cambio real de su filosofía subyacente.

Esta crisis ha conseguido mostrarnos los deficitario de nuestro Estado de bienestar. La frágil estructura del edificio de nuestro Estado de bienestar ya tenía algunas grietas de consideración pero conseguía mantenerse en pie. Pero al someterlo al terremoto de la crisis ha empezado a ceder por las partes más débiles como pueden ser servicios sociales o vivienda. Ya estamos avisados de la gravedad de las deficiencias estructurales de nuestro edificio. Es el momento de empezar a apuntalar y reparar la estructura para después reformar y mejorar todo el edificio. Esperemos que cuando políticos y ciudadanos se den cuenta no estemos ya en la calle porque se nos ha caído el edificio.

## 10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, M; GAVIRIA, M. y LAPARRA M. (1995). “La caña y el pez: Estudio sobre los Salario Sociales en las Comunidades Autónomas”, FOESSA, Madrid.
- 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.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2011). “Plan Director Estratégico Servicios, ciudad de Zaragoza, 2012-2020. Documento Base noviembre-diciembre 2011”, Área de Acción Social, Servicios Públicos y Juventud, Zaragoza.
- CÁRITAS DIOCESA DE ZARAGOZA (2009). “Encuentro con la Conserjería de Asuntos Sociales y Familia del Gobierno de Aragón”, Caritas Diocesana de Zaragoza, Zaragoza.
- CESA (2009). “Condiciones de vida y pobreza relativa de la población en Aragón”. CESA, Córdoba.
- CESA (2010). “Informe sobre la situación económica y social de Aragón”, CESA, Zaragoza.
- CRUZ ROJA (2011). “Estudio sobre las personas sin techo en Zaragoza 2010”, Cruz Roja Zaragoza, Zaragoza.
- FUNDACUÓN LA CAIXA (2004). “Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea”, Colección de Estudios Sociales. núm. 16
- GOBIERNO DE ARAGÓN (1995a). “Ingreso aragonés de inserción. Evaluación 1995”, Departamento de sanidad Bienestar Social y Trabajo, Zaragoza.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (1995b). “Análisis de tipologías, acuerdos y necesidades de los perceptores del ingreso aragonés de inserción. Zaragoza ciudad”, Departamento de sanidad Bienestar Social y Trabajo, Zaragoza.

- GOBIERNO DE ARAGÓN (2000). “Evaluación del ingreso aragonés de inserción”, Instituto Aragonés de Servicios Sociales, Zaragoza.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2006a). “Propuesta de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción”, Departamento de Servicios Sociales y Familia, Zaragoza.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2006b). “Estudio sobre el Ingreso Aragonés de Inserción”, Departamento de Servicios Sociales y Familia, 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.
- GORDO LÓPEZ, A.J. y SERRANO PASCUAL, A. (2008): “Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social”, Person Prentice Hall, Madrid.
- HERNÁNDEZ TORAL, A. (2011). “Rentas mínimas de inserción: estudio sobre el ingreso aragonés de inserción”, Acciones e Investigaciones Sociales. núm. 28, pp. 189-231.
- LAPARRA, M. (2004). “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”. Documentación Social núm. 135, pp. 57-76.
- 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.
- LAPARRA, M. (2011). “Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate”, Cuaderno Europeo núm. 8, pp. 75-98, Fundación Luis Vives.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (2011): “El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España”, FOESSA, Madrid.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2004). “El acompañamiento social como lucha contra la exclusión social”, Documentación social núm. 135, pp. 89-108.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2011). “Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo”, Cuaderno Europeo núm. 8, pp. 99-116, Fundación Luis Vives.

PLATAFORMA DE PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL AYTO. DE ZARAGOZA (2010). “Los servicios sociales comunitarios y la lucha contra la exclusión y la pobreza. El por qué de un manifiesto”, Actas de las I Jornadas Aragonesas de Sociología: Aragón en un mundo en crisis, Zaragoza. 25 y 26 de Noviembre