

INFORMES CEDDAR 2019/1

LA RENTA SOCIAL BÁSICA EN EL MUNDO RURAL ARAGONÉS ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Olga Martín Espés (Universidad de Zaragoza)
martinespes@outlook.es

Pau Mari Klose (Universidad de Zaragoza)
pmklose@unizar.es

Diciembre 2017

La Renta Social Básica en el mundo rural aragonés. ¿Hacia dónde vamos?

Resumen: La presente investigación pretende visibilizar los problemas experimentados por el mundo rural aragonés, a la hora de implementar eficazmente, el programa de Renta Mínima. Dicho programa da cobertura a las personas que han agotado el nivel contributivo o no pueden acceder a él. Para ello, proporciona unos ingresos mínimos para vivir dignamente e implementa una serie de actuaciones destinadas a conseguir la integración social y/o laboral de los perceptores.

La Renta Social Básica es la propuesta de los poderes públicos destinada a sustituir al actual programa de mínimos; el Ingreso Aragonés de Inserción, que ha quedado obsoleto. En el mundo rural, este programa ha mostrado problemas específicos a la hora de desarrollar las labores de inclusión, derivados de la escasez de recursos que provoca la despoblación, generando una brecha de oportunidad entre el entorno rural y urbano. Esta brecha podría persistir con la Renta Social Básica si estos aspectos no son contemplados.

Palabras clave: Rentas Mínimas de Inserción, Ingreso Aragonés de Inserción, Renta Social Básica, Mundo rural, Despoblación, desigualdades interterritoriales.

Basic Social Income at Aragonese rural world. Where are we going?

Abstract: This research intends to make the problems encountered by the Aragonese rural world visible; when it comes to implement efficiently the minimum-income allowance program. This program gives coverage to people who have either depleted the contributory system level or cannot accede to it. To this effect, this program provides minimum income in order for the annuitants to make a decent living; besides the program implements a series of actions aimed to attain the social and occupational inclusion of the beneficiary.

The proposal of the public authorities is the Basic Social Income, which is intended to replace the current minimum-income allowance program: the “Ingreso Aragonés of Integration”, which has been overtaken by time. In rural areas, this obsolete program has shown specific problems in terms of developing social inclusion tasks, these problems have been arisen by the shortage of resources caused by depopulation; this leads to larger opportunity gap between the rural and urban environment. The noted gap problem could persist with the minimum-income allowance unless these signaled aspects are covered. In other words, that may mean considering even what is uneven.

Keywords: Minimum-income allowance of integration, “Ingreso Aragonés of Integration”, Basic Social Income, Rural areas/world, Depopulation, interterritorial Inequality.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN	1
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	3
2.1 OBJETIVO GENERAL	3
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
2.3 METODOLOGÍA	3
3. MARCO TEÓRICO.....	5
3.1 EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA.....	5
3.1.1 EVOLUCIÓN Y DESARROLLO	5
3.1.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS ESPAÑOL Y PRINCIPALES PROBLEMAS	7
3.2 LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN	8
3.2.1 DESIGUALDADES DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL CONTEXTO ESPAÑOL	8
3.2.2 PROBLEMAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS	9
3.2.3 PROPUESTAS DE MEJORA	10
3.3 DESPOBLACIÓN Y DESIGUALDADES INTERTERRITORIALES.	12
4. LA NUEVA PROPUESTA DE LA RENTA SOCIAL BÁSICA EN ARAGÓN.	15
5. ANÁLISIS DE LOS DATOS.....	19
5.1 CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA.....	19
5.2 EVOLUCIÓN DE LA MUESTRA.	22
5.3 ANÁLISIS DEL PROCESO DE TRAMITACIÓN.....	24
5.3.1 MOTIVO DE ARCHIVO.....	24
5.3.2 DURACIÓN DEL EXPEDIENTE.	26
5.4 DIFERENCIAS ENTRE LAS COMARCAS ESTUDIADAS.	29
5.5 ANÁLISIS DE LOS RECURSOS SOCIALES DISPONIBLES EN EL ÁMBITO COMARCAL.....	33
5.6 PERSPECTIVA DE LOS PROFESIONALES Y USUARIOS.	35
5.6.1 PERSPECTIVA DE LAS PROFESIONALES.....	35
5.6.2 PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS USUARIAS.....	41
6. CONCLUSIONES.	43
7. REFERENCIAS.....	46

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comarcas con menos de 10.000 habitantes en Aragón.....	3
Tabla 2. Porcentaje de municipios según el tipo por CC.AA.	13
Tabla 3. Porcentaje de población por Comunidad Autónoma y tamaño de municipio. ..	13
Tabla 4. Comparación del bloque de la inclusión IAI/RSB	18
Tabla 5. Perceptores totales. Ámbito comarcal.....	19
Tabla 6. Perceptores totales. Ámbito autonómico y estatal.....	20
Tabla 7. Porcentaje de incremento de los titulares de RMI por año y ámbito.....	23
Tabla 8. Motivo de archivo.....	25
Tabla 9. Duración del expediente. Ámbito comarcal.....	27
Tabla 10. Expedientes abiertos y año de inicio.....	28
Tabla 11. Usuarios recurrentes ámbito comarcal.....	28
Tabla 12. Usuarios recurrentes IAI en Aragón.	29
Tabla 13. Usuarios recurrentes. Comarca del Bajo Martín. 2011-2015.....	31
Tabla 14. Usuarios recurrentes. Comarca del Campo de Belchite. 2011-2015	31
Tabla 15. Distribución de la población de 16 y más años por relación con la actividad...	32
Tabla 16. Recursos sociales por comarca.....	34

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Nacionalidad por ámbito. 2013	21
Gráfica 2. Evolución de la variable de la edad. Ámbito comarcal.....	22
Gráfica 3. Porcentaje de incremento de los titulares de las RMI por ámbito y año.....	23
Gráfica 4. Evolución de la tasa de cobertura de los perceptores totales de las RMI por ámbito y año.	24
Gráfica 5. Motivo de archivo.....	25
Gráfica 6. Duración del expediente.....	27
Gráfica 7. Expedientes nuevos e iniciados de 31 de diciembre. Ámbito comarcal.	29
Gráfica 8. Volumen de expedientes de IAI por comarca.	30
Gráfica 9. Expedientes abiertos por comarca. Total.....	31

“Se piensa que lo justo es lo igual, y así es; pero no para todos, para los iguales. Se piensa por el contrario que lo justo es lo desigual, y así es, pero no para todos, sino para los desiguales”.

Aristóteles

1. INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN

Enmarcados en el estudio de la modalidad aragonesa de las Rentas Mínimas de Inserción, la presente investigación pretende conocer los cambios acontecidos en los últimos años en dicha materia, dando especial importancia a las zonas menos pobladas de Aragón.

Mediante la investigación “La Evolución del Ingreso Aragonés de Inserción en la Comarca Del Bajo Martín (2007-2013)”¹, desarrollada en el año 2015 con motivo de la finalización de los estudios en el Grado de Trabajo Social, se pudieron elucidar varios aspectos que tienen que ver con la propia obsolescencia del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) ante las nuevas necesidades sociales existentes. El IAI se ha convertido en una malla de seguridad del Estado de Bienestar para personas en situación muy adversa, más que en un mecanismo que persigue la integración social y laboral. Es un programa que sólo hace referencia a los sectores marginados de la población y su cuantía, no se ha visto modificada desde su puesta en funcionamiento en el año 1993, hechos que lo tornan ineficaz para intervenir en la sociedad actual.

Estas y otras cuestiones, se han hecho evidentes en los últimos tiempos, y los poderes públicos no han sido testigos pasivos de dicha situación, realizando así la propuesta alternativa de la Renta Social Básica (RSB), cuyo Anteproyecto de Ley se publicó el 01 de diciembre de 2015, y ante el cual se están presentando enmiendas en el momento actual.

La RSB² constituye un esfuerzo por responder a la nueva realidad social y a las necesidades de los nuevos perfiles de titulares del IAI, tales como; familias sin una relación previa con la Administración, familias que aun conservando a uno o más de sus miembros empleados, se encuentran por debajo del umbral de la pobreza y también para paliar la no adecuación del IAI a cada caso concreto. Para tal fin, se adopta la concepción del doble derecho (a unos ingresos mínimos y a la inclusión social), quedando así separadas la prestación económica de las actuaciones encaminadas a la inclusión social, sin ser obligatorio, a no ser que así lo valoren los profesionales de los Servicios Sociales, el cumplimiento de los acuerdos para la percepción de la cuantía económica.

La prestación económica distinguirá a grandes rasgos dos perfiles diferenciados. Por un lado se encuentran las personas que teniendo trabajo, no obtienen un salario suficiente para vivir dignamente. Para estos, se plantea la percepción de un complemento de ingresos (renta complementaria de ingresos) y el establecimiento de unos acuerdos correspondientes a los propios de una persona inscrita en el INEM (Instituto Nacional de Empleo). Por otro lado, el resto de personas sin trabajo que obtendrán una cuantía económica de partida incondicional (renta de inclusión y protección social), con una cuantía aproximada de 200€ (30%) del IPREM

¹ Disponible en <https://zaguan.unizar.es/record/47697?ln=es>

² Anteproyecto de Ley de la Renta Social Básica en Aragón.

(Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), modificable por el número de miembros de la unidad familiar y por los gastos de alquiler o vivienda. Estas personas podrán firmar diferentes acuerdos, y en función de su grado de cumplimiento, la cuantía podría aumentar. En cuanto al bloque de la inclusión social, se confeccionarán diferentes módulos de inserción, dependiendo de las zonas de vulnerabilidad o exclusión de cada caso concreto (formativos, de vivienda, de empleo, de orientación social, etc.). Cada módulo quedará adscrito a un profesional de referencia.

Sin embargo, el correcto desarrollo de los módulos de inserción, necesitará de mayores recursos humanos y materiales que se tornan escasos en el mundo rural. De hecho, a través de la investigación, de la “Evolución del Ingreso Aragonés de Inserción en la Comarca del Bajo Martín. 2007-2013”, se comprobó que los territorios poco poblados, vienen presentando más dificultades a la hora de desarrollar las labores de inserción del actual programa del IAI. La escasez de población, deriva en la escasez de recursos facilitadores para la inserción de las personas, como serían más cursos de formación o la inexistencia de empresas de inserción, y dicha situación podría verse agravada con el modelo de la RSB, que aun siendo necesario, puede engrandecer la brecha de oportunidad entre el entorno rural y el urbano.

La desigualdad de oportunidades entre lo rural y lo urbano, es uno de los múltiples efectos de los elevados índices de despoblación de Aragón, que golpea con más fuerza a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, mereciendo especial atención a la hora de diseñar e implementar cualquier política pública. Bajo esta premisa, se ha planteado la presente investigación que pretende analizar la nueva propuesta de la RSB en Aragón, entendiendo la motivación de dicho cambio y los efectos en la comunidad, dando especial importancia a las zonas menos pobladas de Aragón.

La investigación se presenta en diferentes apartados.

En primer lugar se clarifican los objetivos marcados y la metodología empleada para su consecución. En segundo lugar, se presenta el análisis de diferentes fuentes documentales que permite ubicar a las RMI en general, y al IAI en particular, dentro del Estado de Bienestar Español, indicado sus principales problemas y propuestas de mejora.

En tercer lugar, se analiza en profundidad la RSB y se compara con el actual programa del IAI. Después, con el objetivo de visibilizar a las zonas menos pobladas de Aragón y detectar las posibles carencias en el diseño de la RSB para intervenir en las mismas, se estudia la evolución del IAI durante los años 2011 al 2015, ambos inclusive, en las comarcas que constituyen la muestra, realizando comparativas con los datos disponibles a nivel autonómico y estatal, permitiendo así conocer, la situación actual del entorno rural.

En siguiente lugar, se incorpora la visión de las profesionales de trabajo social de las comarcas estudiadas y también de algunas personas receptoras de IAI, permitiendo el conocimiento de los problemas experimentados por éstas con la prestación, y sus visiones y recomendaciones a cerca de la RSB. Al finalizar, se incorporan un apartado con las conclusiones.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el nuevo planteamiento de las Rentas Mínimas de Inserción en el caso aragonés, entendiendo la motivación de dicho cambio, así como sus efectos en el mundo rural.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Definir el perfil socio-demográfico de los titulares del IAI en las comarcas menos pobladas de Aragón y compararlo con el de los titulares del entorno urbano.
- Incorporar la visión de los profesionales y usuarios en cuanto los problemas presentados por el IAI.
- Analizar la capacidad de las comarcas menos pobladas de Aragón (menos de 10.000 habitantes) para la correcta aplicación del nuevo programa de la RSB.

2.3 METODOLOGÍA

El presente apartado especifica el tipo de metodología utilizada para realizar el estudio, así como las técnicas empleadas para su desarrollo.

Como se ha comentado, el estudio centra su atención en las comarcas aragonesas con menos de 10.000 habitantes: (Tabla 1)

Tabla 1. Comarcas con menos de 10.000 habitantes en Aragón

Comarca	Habitantes	Comarca	Habitantes
Sobrarbe	7.411	Cuencas Mineras	8.400
Aranda	6.975	Maestrazgo	3.626
Ribera Baja del Ebro	8.760	Sierra de Albarracín	4.560
Campo de Belchite	4.775	Gúdar- Javalambre	7.605
Bajo Martín	6.542	Matarraña	8.277
Campo de Daroca	5.775		

Elaboración propia a partir de los datos del Padrón a 1 de enero de 2017.

Por razones operativas, de proximidad y mejor acceso para la instancia investigadora, además de considerarlo como una muestra suficiente, el trabajo de campo se ha realizado en las comarcas de Bajo Martín, Campo de Belchite, y Matarraña.

Para llevar a cabo el estudio socio-demográfico de los perceptores del IAI en las comarcas que constituyen la muestra, y a la vista de inexistencia de los datos que se pretende estudiar, se ha procedido a la recolección primaria de los datos, acudiendo a los centros de Servicios Sociales de Base y revisando los expedientes de los titulares de la prestación.

Las variables socio-demográficas a estudiar son:

- Sexo.
- Origen.
- Edad.
- Personas que conforman la unidad familiar.
- Fecha de inicio del expediente.
- Fecha fin del expediente.
- Motivo de archivo.

Por otro lado se han recopilado, tabulado y tratado, los datos concernientes a las comarcas a estudiar que muestran los recursos disponibles, para la correcta aplicación de los acuerdos de inserción derivados el IAI, y también para tantear la posibilidad de implantación de los módulos de inserción de la RSB.

- Nº de empresas de inserción.
- Nº de recursos de formación.
- Nº de profesionales de trabajo social de la Administración (trabajadores sociales, psicólogos y educadores).
- Nº de organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividad en la zona.
- Nº de profesionales de Trabajo Social de organizaciones no gubernamentales presentes en la zona.

Por último se han recopilado de forma secundaria, todos aquellos datos disponibles del ámbito autonómico que muestran los problemas que la RSB quiere paliar.

- % de usuarios recurrentes (2011-2015).

En cuanto a las técnicas cualitativas, además de la revisión de las fuentes documentales, se han realizado entrevistas semi-estructuradas o semi-directivas a las trabajadoras sociales de cada una de las zonas seleccionadas, y también a personas perceptoras del IAI, tantas como ha sido posible, para incorporar su visión de lo acontecido en los últimos años, incidiendo en las dificultades que han padecido a la hora de llevar a cabo sus labores de inserción.

3. MARCO TEÓRICO

Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) son una serie de programas de gestión autonómica que constituyen la última red de seguridad “para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos” (Aguilar Herndrikson, Gaviria y Laparra, 1995: 201). Funcionan como el cierre del sistema central de Garantía de Rentas (SGR), y combinan una prestación económica para garantizar unos ingresos mínimos, y acciones encaminadas a la inserción del individuo.

A partir de la Constitución de 1978, España se configura como un Estado Social y Democrático de Derecho. Según La Calzada de Mateo (2010), es el punto clave que supone el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y la responsabilidad del Estado de intervenir para procurar el bienestar de los ciudadanos. Se deja atrás el modelo benéfico-asistencial en la cobertura de las necesidades sociales y se erige como modelo el del Estado de Bienestar. Puesto que el conjunto de necesidades a atender, y derechos a amparar es muy amplio, hacen falta una serie de sistemas diferenciados, encaminados a la consecución de dichos preceptos. Estos sistemas, son los sistemas de bienestar, que en España se organizan en; el sistema educativo, el sanitario, el de garantía de rentas y el de Servicios Sociales, como pilares fundamentales, además de las políticas de vivienda y de empleo, y toda la amplia gama de Políticas Públicas de índole Social.

A continuación se describe; en primer lugar, las características y la evolución del SGR por constituir el marco de las RMI en España, conociendo el lugar que ocupan dentro del sistema. En segundo lugar, se ofrece una visión conjunta de las Rentas Mínimas Autonómicas, incidiendo en las desigualdades que generan en el contexto español y resaltando algunas propuestas de mejora. Por último, se dedica un apartado a la despoblación y las desigualdades territoriales que genera, visibilizando la necesidad de su toma en consideración a la hora de diseñar cualquier política pública en general, y en la RSB en particular, para no perpetuar algunos de los problemas observados en el desarrollo del IAI.

3.1 EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA

El presente apartado, centrará su atención en el SGR creado para paliar las externalidades del mercado de trabajo en el marco del Estado de Bienestar basado en el pleno empleo. El SGR se ha ido configurando en base a los cambios acontecidos a nivel laboral y social y las necesidades sociales que de éstos derivan. Además, se podrá observar en qué momento y de qué manera surgieron las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) en España y cuál es la posición que ocupan dentro del SGR central.

3.1.1 EVOLUCIÓN Y DESARROLLO

Se pueden diferenciar cuatro etapas en la evolución del SGR, caracterizadas por la necesidad de adaptación del sistema a los cambios que, en cada época, se han venido produciendo a

nivel social y laboral. Rodríguez Cabrero (2009), define las tres primeras, a las que cabe añadir una cuarta y última, comprendida entre el año de inicio de la crisis (2008) y el momento actual.

La primera etapa se caracteriza por la configuración y expansión del sistema, y se extiende entre los años 1980 y 1989. Hasta 1980, el SGR sólo poseía el nivel contributivo para la cobertura de los desempleados y se enfocaba a la protección de personas jubiladas o incapacitadas para la actividad laboral. La reconversión industrial y las elevadas tasas de paro, requerían de la creación de un sistema de protección asistencial destinado a personas que, estando en paro, hubieran agotado el nivel contributivo. Por ello, se produjeron importantes avances aumentando la intensidad protectora de la Seguridad Social, y la puesta en marcha del primer programa de rentas mínimas autonómicas en el País Vasco en 1989.

La segunda etapa se define por la racionalización del sistema (1990-2000), con el objetivo de dotar a los programas, de mayor efectividad en la lucha contra la pobreza y la consecución de la inserción laboral. En el plano de lo social, dicha etapa se caracterizó por una precariedad laboral mayor que en la etapa anterior, que generó cambios en las formas de pobreza y una creciente “conciencia social de exclusión laboral y social por parte de colectivos específicos (discapacitados)” (Rodríguez Cabrero, 2009: 6), que hacían que el sistema de protección se viera desbordado. Ganó peso la concepción de que para lograr la integración social y laboral, era necesaria la protección económica asistencial. España recibe de la Unión Europea las recomendaciones sobre la expansión de las rentas mínimas y se da una tendencia hacia la europeización de las Políticas Sociales. Fue en esta época, cuando las Comunidades Autónomas desplegaron sus heterogéneos programas de RMI.

En tercer lugar, la etapa comprendida entre los años 2000 y 2008 que podría haberse calificado como una etapa de mejoramiento, si no se hubiera visto truncada por la crisis económica y financiera. El Gobierno de España recibe, de nuevo, una serie de indicaciones de la Unión Europea sobre el mejoramiento del sistema de protección social reformando las prestaciones existentes, con el objetivo de incentivar la búsqueda activa de empleo otorgando gradualmente, más peso a las políticas de activación.

Y una cuarta y última etapa, comprendida entre el 2008, hasta 2017, caracterizada por las medidas que pretenden reducir el gasto del sistema, endureciendo los requisitos de acceso y con una tendencia hacia la asistencialización del sistema. La situación de crisis ha hecho emerger los problemas que el SGR ya venía arrastrando de épocas anteriores, además de suponer nuevos retos. Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain (2015), señalan que a pesar de observarse un volumen importante de recursos destinados a la protección social, las condiciones de vida de los ciudadanos han empeorado en los últimos ocho años “con la caída de los ingresos de la decila más pobre en un 55% entre 2007 y 2014, y el aumento de un 45% en la incidencia de la exclusión social severa y llegando casi a duplicar la pobreza severa” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015: 23). Por tanto, esa dotación de recursos, no se

traduce en un mejoramiento del Estado de Bienestar español y lo que sí se observa es una mayor tendencia hacia las prestaciones de tipo asistencial que suponen según los autores, un 14,6% del total del gasto destinado a la protección social, lo cual nos sitúa 4 puntos por encima de la media de la Europa de los 15.

3.1.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS ESPAÑOL Y PRINCIPALES PROBLEMAS

El SGR español se configura por los diferentes sistemas de protección social, que como se expone a continuación, no han tenido un desarrollo simultáneo. Además entre ellos, existen desigualdades en varios aspectos, empezando por la gestión y terminando por el nivel de cobertura, provocando así desigualdades entre los perceptores incluso de los mismos programas. Por otro lado, como es en el caso de las RMI, la falta de un sistema centralizado es sin duda un elemento que produce inequidad horizontal.

Según Rodríguez Cabrero (2009), el SGR español interviene por dos vías. La vía contributiva, a la cual se accede mediante una aportación previa (tiempo de cotización) y aquellos requisitos que fije la legislación vigente, y la vía asistencial, conformada por una serie de prestaciones destinadas a los ciudadanos que han agotado el nivel contributivo, o que no cumplen con los requisitos de acceso a él, limitada también por una serie de requisitos que varían de una prestación a otra.

Desde el plano institucional, la vía contributiva se gestiona desde la Administración General del Estado (AGE). Dentro de la vía asistencial, podemos diferenciar la gestión directa (de la Administración Central del Estado, AGE) refiriéndonos a las pensiones contributivas y las prestaciones del paro, la gestión compartida por la AGE y las Comunidades Autónomas, como sería el caso de las pensiones no contributivas y por último los programas de gestión exclusivamente autonómica, las RMI.

El nivel contributivo se despliega en tres modalidades. Una modalidad destinada a aquellas personas que han agotado el nivel contributivo, con falta de recursos y cargas familiares las que según Rodríguez Cabrero (2009), serían las prestaciones sociales que guardan relación con el desempleo (desempleo asistencial, desempleo de trabajadores eventuales agrarios y la Renta Activa de Inserción (RAI)). Una segunda modalidad protectora para los casos de jubilación e invalidez no contributivas, y por último como cierre del sistema de protección encontramos a las RMI, que hoy se destinan a personas con edades comprendidas entre los 25 y 64 años que se encuentran en una situación de urgente necesidad en el plano económico y con problemas para la inserción social o laboral, a los cuales, como ya se ha comentado, acuden los ciudadanos cuando han agotado el resto de recursos de protección.

El autor califica al sistema como “de amplia cobertura pero incompleto, fragmentado en tres bloques diferenciados de prestaciones en función de la posición en el mercado de trabajo o situación de actividad con un bajo nivel de intensidad protectora que ha reducido de manera

importante las tasas de pobreza severa” (Rodríguez Cabrero, 2009:10). Esto es que existe más protección, cuanto más cerca se está del mercado de trabajo. Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain (2015), destacan tres problemas principales del sistema. En primer lugar, problemas de cobertura, sobre todo en los sectores más excluidos, devenidos del desbordamiento de nuestro SGR ante las nuevas necesidades sociales derivadas de la crisis económica y financiera y sobre todo, a los problemas que el sistema ya venía arrastrando en épocas anteriores y que no fueron solucionadas en épocas de bonanza económica. Otra de las causas señaladas es la absoluta falta de consenso en cuanto a los criterios y/o baremos aplicados a cada una de las prestaciones, así como el incremento de requisitos para el acceso que deja fuera del derecho a unos ingresos mínimos a determinados colectivos.

3.2 LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Al tratarse de un sistema descentralizado, la concepción del programa varía bastante de unas Comunidades Autónomas a otras. De hecho, pocos años después de su puesta en funcionamiento Aguilar Hendrikson, Gaviria y Laparra (1995), publicaron un artículo en el cual evaluaban los efectos de las RMI en el contexto nacional y señalaban que se incurría en un error nominativo, al no poder calificarse a la totalidad de sistemas autonómicos de protección social como RMI.

Como elementos comunes los programas autonómicos destacan; su objetivo de proporcionar unos ingresos mínimos para subsistir a personas con edades comprendidas entre los 25 a los 64 años a las cuales se accede previa demostración de carencia de ingresos para subsistir, así como el haber estado empadronados por un periodo determinado de tiempo en la Comunidad Autónoma en cuestión. En todos los casos, la financiación es sólo autonómica y el disfrute de la prestación tiene carácter temporal, además del propósito de llevar a cabo acciones que persiguen la inserción social de las personas perceptoras. “Las RMI comparten la combinación de la garantía de recursos con programas de activación o compromiso de inserción: se caracterizan por su discrecionalidad, amplias en diferencias en cuanto a garantías de derechos, cuantía, esfuerzo presupuestario y baja intensidad protectora” (Rodríguez Cabrero, 2009: 13).

3.2.1 DESIGUALDADES DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

Los citados autores, realizaban una distinción en tres grupos atendiendo a la respuesta que se daba en cada comunidad ante los demandantes de una asistencia económica para subsistir, así como por sus restricciones al acceso.

Un primer grupo al que denominan, “RMI en sentido estricto”, referido al programa Vasco y cuya naturaleza era la misma que se tenía en los Sistemas de Bienestar desarrollados. Se

trataba de un programa al cual accedían las personas demandantes de asistencia económica y previo cumplimiento de unos requisitos. Estas personas se convertían en perceptoras de una prestación económica periódica, calculada de forma diferente para cada caso y complementando los ingresos de la unidad familiar en cuestión, hasta llegar a un baremo establecido de manera oficial. Dicha prestación económica venía acompañada de acciones de apoyo social para la inserción de los beneficiarios. Se observa esa concepción del doble derecho, a unos ingresos mínimos y a la inserción social de sus perceptores. Además se posibilitaba la prolongación en el tiempo si no se modificaban las circunstancias que le dieron origen. Un segundo grupo al que denominan “Programas de Empleo Social”, porque la respuesta que recibían los demandantes era la de un empleo de carácter temporal o de beneficio social, y sólo en el caso de imposibilidad de oferta, se implementaría la prestación económica periódica. Dentro de este segundo modelo se encontraban Asturias, Andalucía, Castilla la Mancha y Navarra. Y un tercer grupo, al que denominan “Programas de prestaciones de Servicios Sociales”, tratándose del modelo más simple, con unas restricciones al acceso mucho más fuertes y que no podían calificarse como RMI en absoluto, sino más bien como un salario social muy restringido.

El problema es que las diferencias que apuntaban los autores mencionados cinco años después de la puesta en marcha de las RMI autonómicas no han sido una primera fase de desarrollo sino que se han mantenido en el tiempo. Laparra (2004), las calificaba como “una travesía en el destierro” apuntando a que las iniciativas de mejora solían aparecen en aquellas Comunidades Autónomas en las que las RMI ya estaban avanzadas en los años 90. Y es que, desde el año 1995, algunas Comunidades Autónomas llevaron a cabo diferentes reformas y reformulaciones de sus programas de RMI y otras sin embargo, no realizarían cambio alguno. El mantenimiento de las diferencias señaladas un lustro después de su puesta en funcionamiento se deriva de la existencia de programas inspirados en la concepción de doble derecho (a unos ingresos mínimos y a la inserción), que serían País Vasco, Navarra y Madrid, y otros que conciben la activación como una contraprestación.

3.2.2 PROBLEMAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

Como comentaba Rodríguez Cabrero (2009), las RMI dieron los primeros pasos en la intervención más integral de las situaciones de necesidad, concibiendo que además de unos ingresos mínimos se requerían diferentes tipos de acciones encaminadas a la inclusión social y laboral de las personas, aunque con diferentes filosofías como telón de fondo, según el momento histórico del que hablemos y la Comunidad Autónoma en cuestión. En sus comienzos, y debido a las especulaciones sociales sobre si los salarios sociales serían generadores de dependencia institucional y elementos desincentivadores hacia la búsqueda activa de empleo, las acciones de inserción se veían más como una contraprestación, que como una intervención centrada en el individuo y un derecho ciudadano, y aunque desde mediados de los 90 se ha ido sustituyendo en el plano legislativo, la denominación de

contraprestación por la del doble derecho (a ingresos mínimos y a inserción), sólo en el País Vasco, se ha plasmado en la realidad.

Bien es cierto, que a partir del año 2000 cambia la manera de analizar a la pobreza y por tanto, la inserción se concibe como un derecho multidimensional. Si nos fijamos en las vías seguidas por las RMI ante las nuevas necesidades sociales experimentadas durante esta última década, encontramos de nuevo respuestas heterogéneas. Como elementos comunes puede destacarse un endurecimiento en el acceso a las prestaciones en las comunidades de Cataluña, País Vasco, Navarra y Madrid, también “medidas exigentes respecto a la aceptación de un empleo adecuado (País Vasco y Navarra), una mayor condicionalidad del uso de la prestación en Madrid y redefiniciones en los beneficiarios en Cataluña y el País Vasco (...) es decir, para moderar el aumento del gasto” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015:58) El objetivo de la inclusión ha perdido protagonismo y ha vuelto de alguna forma a funcionar como un limitador del número de perceptores.

Desde el año 2008, el estallido de la burbuja inmobiliaria española, coetánea con la crisis económica a nivel mundial, dejó desempleados a un volumen importantísimo de ciudadanos, de los cuales un porcentaje considerable se han convertido en desempleados de larga duración, agotando su derecho a percibir la prestación contributiva, al subsidio por desempleo y terminando por depender de las RMI para sobrevivir. Además la precarización laboral ha hecho que algunas de las personas que tienen un empleo atraviesen también, situaciones de necesidad. Por todo ello, se puede afirmar que se ha descentralizado la cobertura de las personas en situación de desempleo de larga duración, con toda la inequidad horizontal que esto conlleva y el desbordamiento de los Servicios Sociales de Base, encargados de su gestión, incurriendo así en problemas de desigualdad. Todo esto ha generado nuevos perfiles de pobreza y nuevos perfiles de exclusión, que no siempre requieren de los procedimientos estandarizados hasta ahora ejecutados en los programas de RMI, necesitando la adaptación de éstos a la nueva realidad social.

3.2.3 PROPUESTAS DE MEJORA

Teniendo en cuenta este panorama, los autores enuncian algunas vías de mejora, dando mucha importancia a las estrategias de activación, que parecen haberse recogido, como veremos en epígrafes siguientes, en la nueva propuesta de modalidad de RMI de Aragón objeto del presente estudio.

Las más destacadas serían; la efectividad del doble derecho llevando a cabo la desvinculación de la prestación económica de los apoyos para la inclusión (integración y empleo), una concepción amplia de la inclusión plasmada en diferentes itinerarios de inserción a largo plazo, la coordinación de los Servicios Sociales y los Servicios de empleo, así como la correcta definición de los primeros en la inclusión activa, y por último “rescatar el enfoque comunitario en las estrategias de inclusión activa” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015: 64).

Sobre la perspectiva del doble derecho hoy observamos como los sistemas de RMI contemporáneos exigen a sus perceptores la firma y el cumplimiento de un “Plan/Acuerdo/Programa/Convenio que marque unos objetivos de inclusión activación y unas actividades para llevarlas a cabo” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015:59), pudiendo suponer la extinción de la prestación en el caso de no cumplirlo. Esta obligatoriedad de cumplimiento de los acuerdos condiciona la percepción y ni la prestación económica, ni las acciones encaminadas a la inserción de sus perceptores son reconocidos como derechos. Por esta razón, proponen la desvinculación de los planes individuales de intervención de la percepción de la prestación, que posibilitaría la realización de intervenciones más integrales y exhaustivas porque no tendrían un límite temporal asociado a la prestación monetaria. El acceso a la prestación sólo estaría condicionado a la insuficiencia de ingresos y las acciones e intervenciones en pro de la inclusión activación, se llevarían a cabo de manera separada, atendiendo a las necesidades de cada caso concreto, marcando un itinerario por factor de exclusión (tal como se propone en la propuesta de la RSB de Aragón, que más adelante se analiza).

Los autores recalcan que los profesionales de las RMI necesitan recursos para llevar a cabo su intervención, que son gestionados por otras administraciones. Por ejemplo, las políticas activas de empleo se implementan desde los servicios de empleo autonómicos y las RMI se gestionan a nivel local, hecho que induce a problemas de coordinación. Como la activación se viene practicando desde lo local, los autores proponen que en dicho nivel sea donde se produzcan cambios organizativos que doten a lo local de la capacidad de “liderar y conectar las distintas intervenciones y recursos en función de las necesidades” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015: 63).

En cuanto a la clara definición de las tareas de los servicios sociales en la inclusión activa, los autores recalcan el hecho de que los servicios sociales de atención primaria constituyen, por su desarrollo histórico y las competencias que tienen atribuidas, los principales espacios de lucha contra la pobreza y la exclusión social, sin embargo estas competencias son contradictorias a su propia intención universalista y modernizadora, por comprender prestaciones e intervenciones, que por las fallas que se han comentado, quedan relegadas a un enfoque más asistencial y los esfuerzos del personal público a funciones de “vigilancia”. Se enfatiza pues, la necesidad de centrar el papel de los servicios sociales como el principal apoyo en el proceso de inserción social de cada uno de los casos, por su carácter de proximidad y confianza. Por ello, todo lo que concierne a la provisión de recursos económicos, la inserción laboral y/o la formación para el empleo, no deberían efectuarse desde este nivel sino desde otra “unidad que puede estar o no dentro de los servicios sociales” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015: 64).

Sobre la vía de la recuperación del enfoque comunitario en las estrategias de inclusión activa, los autores también colocan en los Servicios Sociales de Atención Primaria, como el lugar privilegiado para el desarrollo de intervenciones de carácter comunitario, desconectadas

ahora de las intervenciones con individuos y familias. Los itinerarios de inserción enfatizan la responsabilidad individual y deterioran así la colectiva, desaprovechando las redes de solidaridad que podrían desarrollarse. Además la exclusión, afecta más a determinados colectivos aquejados, en muchos casos por problemas de segregación. La intervención comunitaria debería enfocarse en el desarrollo de la comunidad en sí, pues de poco sirven las intervenciones centradas en el individuo si no encuentran en la sociedad los medios necesarios para desarrollarse como personas autónomas. Estos problemas se encuentran en determinados barrios urbanos, y como se ha comentado en el apartado de introducción, también al entorno rural, carente de recursos dentro de la propia comunidad.

Por último, se alude a la necesidad de apoyo al Tercer Sector en las estrategias de inclusión activa, por las carencias que a este respecto puede mostrar el sector público, “la simplicidad de su organización, la falta de dependencias, su cultura de cercanía con los problemas les ha permitido llevar a cabo en muchas ocasiones trabajos de incorporación que pueden ser tomados como modelos positivos de intervención” (Aguilar, Arriba, Ayala, Sanzo y Zalakain, 2015: 65).

3.3 DESPOBLACIÓN Y DESIGUALDADES INTERTERRITORIALES

La interdependencia entre el desarrollo del medio urbano y el medio rural, derivado del desarrollo económico moderno, ha sido factor desencadenante de problemas que atañen al medio rural, como la despoblación y las consiguientes desigualdades sociales y económicas, debidas a la concentración del aumento del bienestar y de las rentas en el medio urbano, mayoritariamente. Existen consensos “en la mayoría de disciplinas sociales, en torno a que un territorio periférico con baja densidad de población, o núcleo con pocos habitantes, padecen restricciones básicas en el bienestar de sus ciudadanos” (Ayuda, Pinilla y Sáez, 2015: 8)

La concentración de la población en áreas urbanas, y el progresivo abandono de las zonas rurales, es un hecho que afecta al conjunto del territorio español, y por tanto un elemento a tomar en consideración a la hora de diseñar e implementar cualquier política pública. España es un territorio predominantemente rural, pero con altos niveles de concentración poblacional en las áreas urbanas conformando así, la dualidad de “dispersión territorial vs concentración poblacional” (Herrero, 2005:3). Tal como se observa en las tablas 2 y 3, a 1 de enero de 2017, el 72,2 % de los municipios españoles se encuentran en zona rural (menos de 2.000 habitantes), y sin embargo el 81,1 % de la población reside en zona urbana (más de 10.000 habitantes). Concretamente, un 39,7 % del total de la población española se encuentra en municipios que superan los 100.000 habitantes.

Tabla 2. Porcentaje de municipios según el tipo por CC.AA.

CC.AA	ZONA URBANA				
	ZONA RURAL	ZONA INTERMEDIA	DE 10.001 A 50.000	DE 50.001 A 100.000	MÁS DE 100.000
TOTAL NACIONAL	72,17%	18,61%	7,46%	1,00%	0,76%
Andalucía	41,77%	38,43%	16,07%	2,19%	1,54%
Aragón	92,07%	6,16%	1,50%	0,14%	0,14%
Asturias,	46,15%	28,21%	20,51%	2,56%	2,56%
Balears, Illes	17,91%	46,27%	34,33%	0,00%	1,49%
Canarias	12,50%	39,77%	38,64%	4,55%	4,55%
Cantabria	54,90%	35,29%	7,84%	0,98%	0,98%
Castilla y León	94,44%	4,54%	0,62%	0,22%	0,18%
Castilla - La Mancha	79,98%	15,89%	3,48%	0,54%	0,11%
Cataluña	62,94%	24,29%	10,35%	1,37%	1,06%
Comunitat Valenciana	56,27%	25,65%	15,31%	2,03%	0,74%
Extremadura	75,52%	21,13%	2,58%	0,52%	0,26%
Galicia	35,99%	46,18%	15,61%	1,27%	0,96%
Madrid, Comunidad de	39,11%	33,52%	16,20%	5,59%	5,59%
Murcia	11,11%	22,22%	57,78%	4,44%	4,44%
Navarra.	77,94%	18,38%	3,31%	0,00%	0,37%
País Vasco	57,77%	25,50%	14,34%	0,80%	1,59%
Rioja, La	88,51%	9,20%	1,72%	0,00%	0,57%
Ceuta	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Melilla	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo de población 2017.

Tabla 3. Porcentaje de población por Comunidad Autónoma y tamaño de municipio

	RURAL	ZONA INTERMEDIA	ZONA URBANA		
			DE 10.001 A 50.000	De 50.001 a 100.000 hab.	Más de 100.000 hab.
TOTAL NACIONAL	5,9	14,8	26,8	12,8	39,7
ANDALUCÍA	3,2	16,1	29,9	15	35,8
ARAGÓN	16	14,4	14,7	4	50,8
ASTURIAS	3,7	11	25	12,7	47,6
BALEARS, ILLES	1,4	13,2	49	..	36,4
CANARIAS	0,8	9,2	37,8	12,5	39,7
CANTABRIA	8,4	26,8	26,1	9	29,6
CASTILLA Y LEÓN	23,9	18,3	12,4	13,1	30,7
CASTILLA-LA MANCHA	14,2	28,9	29	18,7	8,5
CATALUÑA	4,5	14	27,5	12,4	41,5
COMUNIDAD VALENCIANA	4,1	13,9	36,5	14,8	30,7
EXTREMADURA	20,3	30,5	20,8	14,4	13,9
GALICIA	5,3	24,9	33,3	12,7	23,7
MADRID, COMUNIDAD DE	0,8	4,6	9,4	13,1	72
MURCIA, REGIÓN DE	0,3	3,5	40,4	11,1	44,7
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	12,9	30,5	25,6	..	30,7
PAÍS VASCO	4,9	14,8	33,8	6,4	40,1
RIOJA, LA	11	24,3	15,8	..	47,9
Ceuta	0	0	0	100	..
Melilla	0	0	0	100	..

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE. Censo de población 2017.

El fenómeno de la despoblación Aragón (datos subrayados en tablas 2 y 3) de califica de paradigmático por los expertos en la materia³, ya que conjuga “un porcentaje relativamente alto de población urbana en el único municipio con un tamaño superior a los 100.000 habitantes, que es su capital, con un porcentaje explosivo de municipios rurales” (Herrero, 2005: 5). Según los datos del INE a 1 de enero de 2017, el 90,07 % de los municipios de Aragón, son rurales, sin embargo, el 69,5 % de la población reside en zona urbana. Cabe

³ Ayuda, Pinilla y Sáez (2015).

señalar, que solamente la ciudad de Zaragoza, alberga al 50,2 % del total de la población aragonesa.

Habrà que analizar hasta qué punto la realidad poblacional/territorial de Aragón se ha tomado en consideración a la hora de diseñar la RSB, para no perpetuar las desigualdades interterritoriales. Vivimos en un Estado Social y Democràtico de Derecho en el cual, todos los ciudadanos deberían de poseer las mismas oportunidades, sin tener para ello que desvincularse de un determinado contexto para acceder a las mismas.

4. LA NUEVA PROPUESTA DE LA RENTA SOCIAL BÁSICA EN ARAGÓN

Con el presente apartado se responderá al objetivo general del presente estudio analizando el nuevo planteamiento de las Rentas Mínimas de Inserción en el caso aragonés, entendiendo la motivación de dicho cambio, así como sus efectos en la comunidad.

La nueva propuesta de la RSB, pretende mejorar la efectividad de la última red de protección social en C.A de Aragón, sustituyendo al actual programa del IAI, cuya obsolescencia en el diseño, lo torna inefectivo. Como se ha comentado, el IAI a penas a sufrido modificaciones desde su promulgación en 1993, sustentándose así, en concepciones desfasadas de la sociedad en la que pretende actuar. Por ello, la necesidad de adaptación a las nuevas realidades sociales, así como los nuevos perfiles de vulnerabilidad presentes en la sociedad aragonesa, es una constante a lo largo del texto del Anteproyecto de Ley de la RSB.

Tras el análisis en profundidad del Anteproyecto, y su comparación con la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, se destacan a continuación las principales diferencias observadas, profundizando en aquellas que son de mayor interés para el presente estudio.

En primer lugar, cabe reseñar aquellas modificaciones concernientes a la ampliación en la definición de la unidad de convivencia, vivienda y alojamiento, que constituye el esfuerzo por incorporar, y así amparar, situaciones devenidas de los cambios acontecidos en la sociedad española en todo que se refiere a tipologías de familias y nuevas formas de convivencia. Se observa también la flexibilización de algunos requisitos de los titulares. Además de su adaptación a la nueva concepción de unidad de convivencia citada, se contempla la posibilidad de que una persona que haya permanecido en Aragón durante 5 años consecutivos, comprendidos en los 10 años anteriores, y con una residencia efectiva de 6 meses previa a la solicitud en la C.A, tenga también derecho a ser titular de la misma. (En el IAI se requería 1 año de residencia en la C.A pero sin tener en cuenta circunstancias anteriores). Por otra parte, se amplía la duración del derecho, de 1 a 2 años.

Pero sin duda, la principal innovación, dirigida a lograr una mejor intervención con los individuos y familias en situación de vulnerabilidad, deviene de la adopción de la visión del doble derecho (a ingresos mínimos y a la inclusión), plasmada en la existencia de dos modalidades de prestación dentro de la RSB. Al igual que el IAI, la RSB también se configura como una prestación de carácter esencial, constitutivo de un derecho subjetivo, pero añade que puede estar vinculada a instrumentos de inclusión social y laboral. Se define así como “la prestación económica periódica destinada a garantizar unos ingresos mínimos a las personas integradas en una unidad e convivencia que carezcan de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas”. En el Art. 8, especifica las dos modalidades de RSB, que se delimitan según la procedencia de los ingresos de la unidad de convivencia en cuestión, y en el Art. 9 incorpora la relación de dichas modalidades con los instrumentos de inclusión social y laboral.

- a) Renta complementaria de ingresos del trabajo: prestación económica periódica destinada a completar el nivel de ingresos de las unidades de convivencia que aun contando con ingresos provenientes del trabajo, no perciban una cantidad mensual igual o mayor de la cuantía mínima de la RSB.

Bajo esta modalidad, no es necesario el establecimiento de un acuerdo de inclusión, a no ser que así se determine en la evaluación incluida en el informe emitido por el Centro de Servicios Sociales. Sí que se vincula al cumplimiento, “por parte del titular y las personas que conforman la unidad de convivencia, de los requisitos establecidos por el Sistema Público de Empleo para las personas desempleadas y ocupadas inscritas como demandantes de empleo”.

- b) Renta de inclusión y protección social: prestación económica periódica, “dirigida a las unidades de convivencia en situación de riesgo o exclusión social, que no dispongan de ingresos procedentes de rentas del trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe correspondiente” de esta Renta.

Esta modalidad se vincula al “establecimiento con la persona titular de un acuerdo de inclusión, al objeto de facilitar su inclusión social o laboral, estableciéndose un mínimo y un máximo de renta en función del compromiso asumido. El acuerdo tendrá carácter voluntario, salvo que se estime necesaria su suscripción por el Centro de Servicios Sociales”.

En el Art. 14 de la RSB se especifican los complementos de la prestación, tema análogo al plasmado en el Capítulo II de la Ley 1/1993 sobre el Régimen Económico. Se mantiene el incremento del 20% de la prestación, producido por los gastos de alojamiento (alquileres), no financiados por otros programas, y las amortizaciones de préstamos de vivienda. Existen dos complementos nuevos que sólo pueden aplicarse en el caso de que la Renta de Inclusión y Protección Social se vincule a un acuerdo de Inclusión. El primero tiene que ver con el refuerzo del estímulo del empleo, quedando excluidos del cómputo de ingresos, con carácter temporal, “determinados ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, correspondientes al solicitante o a otros miembros de su unidad de convivencia, en los términos que se fijen reglamentariamente”, de manera que cuando el titular o alguna de las personas integrantes la unidad de convivencia, consiga un empleo, y en los términos que se fijen reglamentariamente, esto no implicará la pérdida del derecho, de forma que se estimule la entrada en el mercado laboral. Por otro lado, se indica el establecimiento de un complemento económico para la Renta de inclusión y protección social que se destinará a unidades de convivencia en situación de extrema vulnerabilidad en los términos todavía por fijar.

Se observa así, la concepción del bloque de la inclusión como un derecho, y no como una obligación de los perceptores. Dicho bloque se desarrollará mediante actuaciones diferenciadas en cada una de las áreas de vulnerabilidad detectadas por los profesionales en cada caso concreto y serán vigiladas, por un profesional de referencia. Para ello, se propone la colaboración y cooperación con otros sistemas de protección, así como con entidades de lo social sin ánimo de lucro, presente en todas las fases del programa.

Por otra parte, se incorpora la visión de las situaciones de riesgo de exclusión y también se dota de mayor importancia a la participación del titular y su unidad de convivencia, que en el IAI se reducía a una posibilidad. Se dejan atrás las referencias a colectivos marginados así como la presunción de carencias de los perceptores presente en la Ley de 1993. La separación de las intervenciones según las zonas de vulnerabilidad de cada caso en itinerarios de inserción, necesitará de mayores recursos para aplicarse correctamente, más aun si el foco se coloca en las zonas rurales, con pocos recursos humanos y materiales, disponibles para tal fin. Para paliar dichas desigualdades, parece haberse abierto la posibilidad de colaboración a “Comarcas, Municipios, así como por entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro”, a la promoción de programas y proyectos de inserción, sin embargo no se clarifica de qué forma éstas se llevarán a cabo, corriendo el riesgo de perpetuar la situación arrastradas por el IAI en dichos territorios. (En la Tabla 4, se encuentran reflejadas las principales diferencias entre el bloque de la inclusión del IAI frente al de la RSB). No se hacen menciones específicas del mundo rural, y en muchos de los casos, los recursos humanos y materiales de estas zonas, son escasos.

Para dar visibilidad al ámbito rural aragonés, y detectar posibles carencias en el diseño de la RSB para la atención a dichas zonas, se presenta a continuación el análisis de los datos de los expedientes de IAI en 3 de las comarcas aragonesas con menos de 10.000 habitantes, para los años comprendidos entre el 2011 y el 2015, ambos inclusive. Para ello, se define el perfil de las personas titulares para el total de los años estudiados, y se compara con el del entorno autonómico y estatal, para detectar posibles diferencias en las características de la población. También, se analiza la evolución de la prestación a lo largo de los años y se enumeran los recursos disponibles en las comarcas que constituyen la muestra, susceptibles de ser utilizados en la implementación de los módulos de inserción. Se dedica un apartado para destacar las diferencias halladas entre las comarcas estudiadas y por último, se incorpora la visión de los profesionales y usuarios, de IAI del ámbito comarcal.

Tabla 4. Comparación del bloque de la inclusión IAI/RSB

<p>Ley 1/1993 de 19 de febrero de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social por la que se desarrolla el Ingreso Aragonés de Inserción.</p>	<p>Anteproyecto de Ley de la Renta Social Básica en Aragón.</p>
<p><u>PLAN INDIVIDUALIZADO DE INSERCIÓN (PII)</u></p> <p>Conjunto de acciones diseñadas después del análisis de las necesidades y características de cada caso, con la finalidad de lograr la autonomía personal, familiar, social y laboral de los perceptores.</p> <p>Pueden establecerse programas de inserción para el conjunto de la unidad familiar.</p> <p>Lo elabora el Trabajador Social de referencia + Servicios Técnicos de Apoyo + Titulares, si es posible.</p> <p>Requiere del diagnóstico socio-laboral del titular y su hogar → definición de las carencias observadas y podría no aplicarse en casos de difícil reinserción.</p>	<p><u>ACUERDO DE INCLUSIÓN</u></p> <p>Dispositivo básico de articulación. Conjunto de acciones de diferente naturaleza necesarias para la inclusión social y laboral. Se trata de un documento de carácter <u>vinculante</u>.</p> <p>Lo elabora el Trabajador Social + Equipo Técnico de Apoyo + <u>profesionales de otros ámbitos (salud, vivienda, empleo, educación y entidades)</u></p> <p>Requiere el informe social → según el cual se incorporarán diferentes módulos operativos de intervención.</p> <p><u>Los equipos técnicos se distribuirán según la distribución de la población.</u></p>
<p><u>ACCIONES DE INSERCIÓN.</u> Son aquellas dirigidas a:</p> <p>Apoyar el desarrollo personal, convivencia y relaciones de los titulares con su entorno, potenciar la educación y formación para el desarrollo de actitudes, hábitos y recursos personales y posibilitar mecanismos que favorezcan la incorporación al mercado de trabajo.</p>	<p><u>MÓDULOS OPERATIVOS DE INSERCIÓN.</u></p> <p>Se definirán por el <u>Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS)+ Servicios Sociales de entidades locales + servicio de empleo + de la salud + educación + vivienda + entidades sociales del territorio.</u></p> <p>Deberán recogerse en el acuerdo de inclusión.</p>
<p><u>PROYECTOS DE INSERCIÓN.</u></p> <p>Orientados a la integración social y laboral <u>de colectivos marginados o al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales.</u></p> <p>Deberán ser autorizados por el Departamento de Sanidad, bienestar Social y Trabajo.</p> <p>Reglamentariamente se determinarán sus requisitos y formas de financiación y podrán ser gestionados por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.</p>	<p><u>PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL.</u></p> <p>Conjunto amplio de medidas, en <u>cooperación con las administraciones públicas y la sociedad civil</u> para favorecer la plena integración social y laboral.</p> <p>Con actividades organizadas y dirigidas a la promoción personas y social de personas <u>en riesgo o en situación de exclusión social.</u></p> <p>Podrán ser promovidas por <u>comarcas, municipios y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro,</u> bajo los parámetros que desarrolle la Ley.</p> <p>Las actividades son: de desarrollo y acompañamiento social, promoción personal y social, formación ocupacional, acceso a empleo.</p>

Fuente elaboración propia a partir de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas de Inserción y Normalización social y el texto del Anteproyecto de Ley de la Renta Social Básica de Aragón.

5. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Teniendo conocimiento de la nueva propuesta de la Renta Social Básica en Aragón, y las diferencias con el actual programa del IAI, el presente apartado da respuesta al resto de objetivos marcados para el presente estudio.

Para la definición del perfil socio-demográfico de los titulares del IAI, en las comarcas constitutivas de la muestra, para los años estudiados, se han utilizado los datos primarios, extraídos de los Centros de Servicios Sociales de Base de las comarcas estudiadas. Por su parte, los datos a nivel autonómico y estatal, se han consultado en los Informes de las Rentas Mínimas de Inserción, publicados anualmente por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. La variable concerniente a la nacionalidad de los titulares del IAI, sólo está disponible a nivel estatal para los tres últimos años del presente estudio (2013, 2014 y 2015), y se debe reseñar la no concordancia con la realidad, debido a que no todas las Comunidades Autónomas poseen dicho dato.

5.1 CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA

A través del presente apartado, se define el perfil socio-demográfico de los titulares del IAI en las comarcas estudiadas, comparándolo con el perfil de las personas titulares a nivel autonómico y estatal, para cada uno de los años estudiados.

Los expedientes de las comarcas, se tratan de forma agrupada (ámbito comarcal), debido al poco volumen de IAI presentado con respecto al ámbito autonómico, no obstante, se dedica un epígrafe a destacar las diferencias observadas entre las mismas. Los titulares de IAI en el ámbito comarcal para los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, ascienden a un total de 219, referidos a un total de 120 expedientes (por la presencia de usuarios recurrentes). En la siguiente tabla se muestran el total de titulares (T), y miembros dependientes (MP), cuya suma se corresponde con el total de perceptores (TP) de IAI.

Tabla 5. Perceptores totales. Ámbito comarcal

AÑO	TITULARES	MD	TOTAL P
2011	38	57	95
2012	33	48	81
2013	43	47	90
2014	48	67	115
2015	57	89	146

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de los Centros de Servicios Sociales de Base de las comarcas estudiadas.

En la siguiente tabla se recogen los titulares y beneficiarios para los años mencionados, para el ámbito autonómico y estatal.

Tabla 6. Perceptores totales. Ámbito autonómico y estatal

AÑO	ESPAÑA			ARAGÓN		
	Titulares	MD	total	Titulares	MD	total
2011	223.940	232.723	456.663	4.311	10.247	14.558
2012	217.358	339.499	556.857	5.504	13.680	19.184
2013	258.408	379.165	637.573	7.236	18.030	25.266
2014	246.279	352.606	598.885	7.717	19.390	27.107
2015	323.406	466.266	789.672	8.582	21.454	30.036
TOTAL	1.269.391	1.770.259	3.039.650	33.350	82.801	116.151

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe de las Rentas Mínimas de Inserción del año 2015, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

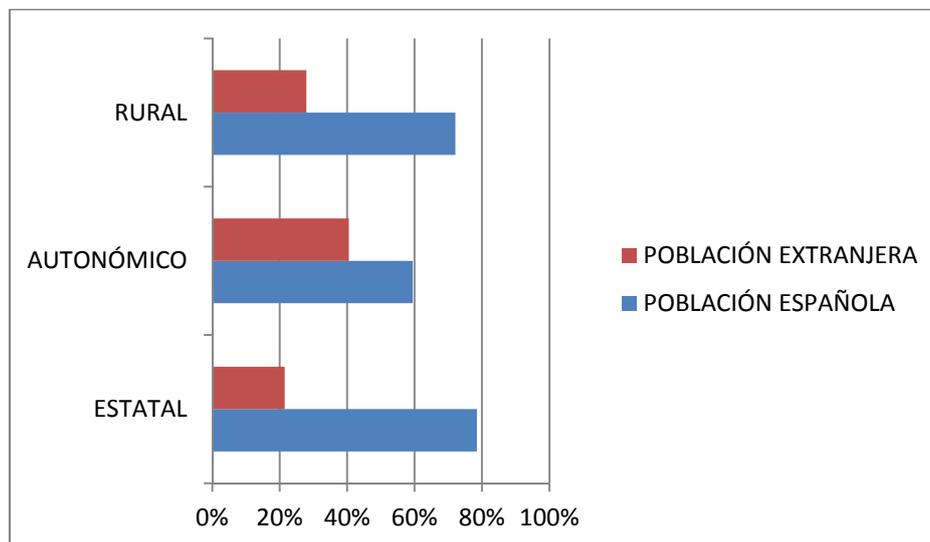
En cuanto al perfil socio-demográfico de los/as titulares del IAI en el ámbito comarcal destaca lo siguiente: En el año 2011, el porcentaje de mujeres es más elevado que el de hombres, con gran mayoría de personas de nacionalidad española frente a la extranjera (concretamente un 78.79 %), y el rango de edad mayoritario es el de 35 a 44 años. A grandes rasgos, el perfil sería parecido en los ámbitos autonómico y estatal pues los titulares con edades comprendidas entre los 35 y los 44 años, también son mayoritarios así como la mayoría de mujeres titulares. En cuanto a la población de nacionalidad española, es más numerosa que la extranjera, pero en el conjunto de la comunidad autónoma, la diferencia es mucho menos acusada que en el ámbito comarcal. (55 % de población española, frente al 45 % de extranjera).

En 2012, el porcentaje de mujeres sigue siendo más elevado que el de los hombres para los tres ámbitos, aunque con una diferencia más acusada en el ámbito estatal, pues éstas constituyen un 61,1 % del total. La nacionalidad española prevalece frente a la extranjera, tanto en el ámbito comarcal como en el autonómico, pero manteniendo la peculiaridad de 2011, en cuanto al peso de la población extranjera, que es un 21,21 % en el ámbito comarcal, y un 45,88 % en el ámbito autonómico. En cuanto a la variable de la edad, permanece como rango de edad mayoritario el de las personas de 35 a 44 años en los ámbitos autonómico y estatal. En el ámbito comarcal, el rango de edad mayoritario asciende al de personas de 45 a 54 años.

En el año 2013, el porcentaje de hombres pasa a ser más elevado que el de las mujeres en el ámbito comarcal, mientras que las mujeres mantienen la mayoría en el ámbito estatal y autonómico. La nacionalidad española sigue siendo mayoritaria para los tres ámbitos

estudiados, aunque la mayoría del entorno comarcal y el urbano, es mucho más acusada que en el autonómico, tal y como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Nacionalidad por ámbito. 2013



Fuente. Elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de las comarcas estudiadas

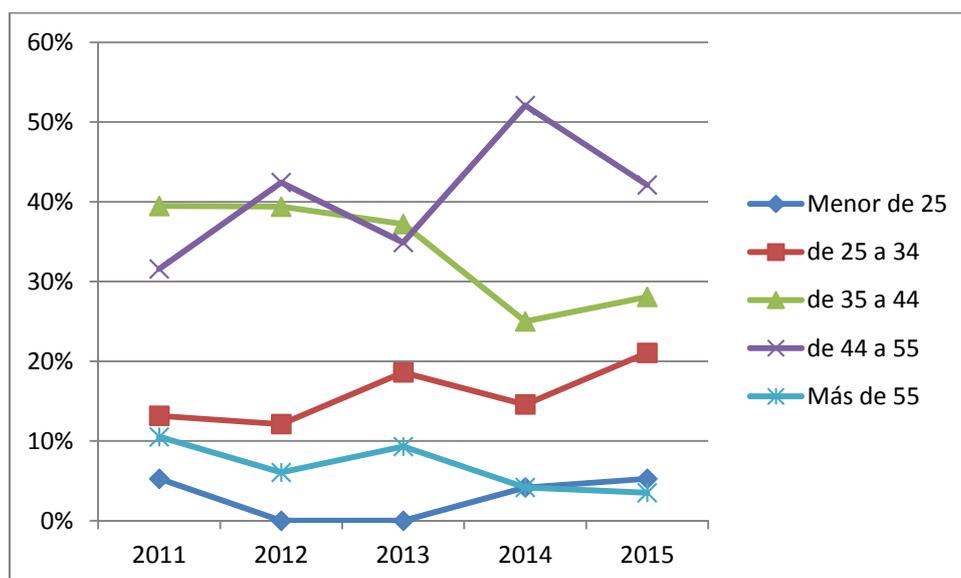
En cuanto al rango de edad mayoritario, es el mismo para los tres ámbitos, el de las personas comprendidas entre los 35 a los 44 años.

En 2014, los hombres vuelven a presentar mayoría frente a las mujeres en el ámbito comarcal, a diferencia de los ámbitos estatal y autonómico. La población española, es mayoritaria en los tres ámbitos estudiados. En cuanto a la edad, sigue la tendencia del resto de los años en el ámbito autonómico y estatal, mientras que a nivel comarcal, el rango de edad mayoritario pasa a ser de 45 a 54 años, además con una mayoría elevada.

Por último, en el año 2015, las tendencias del último año se mantienen en los tres ámbitos. En el ámbito comarcal, el perfil sería de hombres, de nacionalidad española con edades comprendidas entre los 45 a 54 años, categoría de edad muy superior al resto, de la misma forma que en el año anterior. Para los ámbitos autonómico y estatal, existe una mayoría de mujeres, con prevalencia de la nacionalidad española y con un rango de edad mayoritario de 35 a 44 años.

Así, las principales diferencias que encontramos entre los ámbitos autonómico y nacional con el comarcal, tienen que ver con el rango de edad mayoritario, que en los últimos años estudiados es más elevado en las comarcas, tal y como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Evolución de la variable de la edad. Ámbito comarcal



Fuente. Elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de las comarcas estudiadas.

En cuanto a la variable del sexo, existen más mujeres titulares de RMI, tanto en Aragón como en España para el total de los años estudiados, mientras que en el ámbito comarcal, la mayoría de los titulares son hombres. Las profesionales del ámbito comarcal, indicaron que dicha diferencia deviene, principalmente, de aspectos estructurales propios del ámbito rural.

P5: “En primer lugar, por cultura e historia, el ser el hombre el ‘cabeza de familia’, y en segundo lugar, muchos de ellos viven solos”.

P6: “Se nota que estamos en zona rural, todavía hay casos de mujeres que no trabajan”.

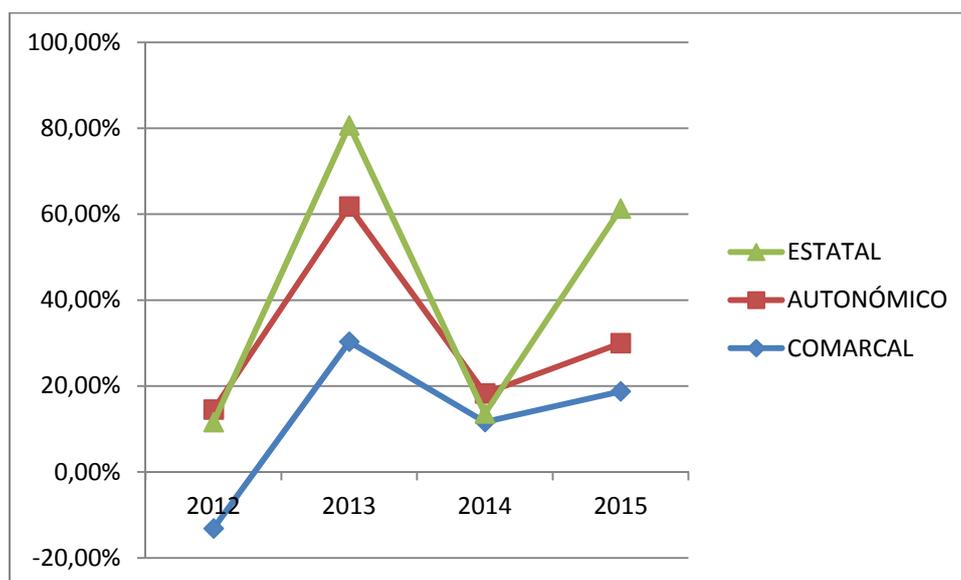
Por último, y como se ha ido comentando, el porcentaje de población extranjera, dentro de los titulares de las RMI aragonesa, presenta valores superiores en el conjunto de Aragón, que en los ámbitos comarcal y estatal, aunque esa diferencia se torna menos acusada en los últimos años del estudio.

5.2 EVOLUCIÓN DE LA MUESTRA

A continuación se presenta el patrón de incremento de la demanda de las RMI para cada uno de los años estudiados, y se procederá a comparar los datos estatales, autonómicos y comarcales.

En la siguiente tabla y gráfica, se observa el patrón de incremento para los tres ámbitos de estudio.

Gráfica 3. Porcentaje de incremento de los titulares de las RMI por ámbito y año



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de las RMI del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y los datos de los expedientes de IAI de las comarcas estudiadas.

Tabla 7. Porcentaje de incremento de los titulares de RMI por año y ámbito

	2012	2013	2014	2015
COMARCAL	-13,16 %	30,30 %	11,63 %	18,75 %
AUTONÓMICO	27,67 %	31,47 %	6,65 %	11,21 %
ESTATAL	-2,94 %	18,89 %	-4,69 %	31,32 %

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de las RMI del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y los datos de los expedientes de IAI de las comarcas estudiadas.

En el año 2013 se observa un fuerte incremento de titulares en los tres ámbitos estudiados, siendo mucho más acusado en el ámbito comarcal y autonómico, con unos incrementos de 30,3% y 31,5%, respectivamente. Sin embargo, en 2014, los tres ámbitos de estudio el porcentaje de titulares disminuye considerablemente, para volver a aumentar de una manera más moderada en 2015. Las profesionales indicaron que dicha situación pudo deberse a un retraso en las tramitaciones, aunada a un incremento de las denegaciones.

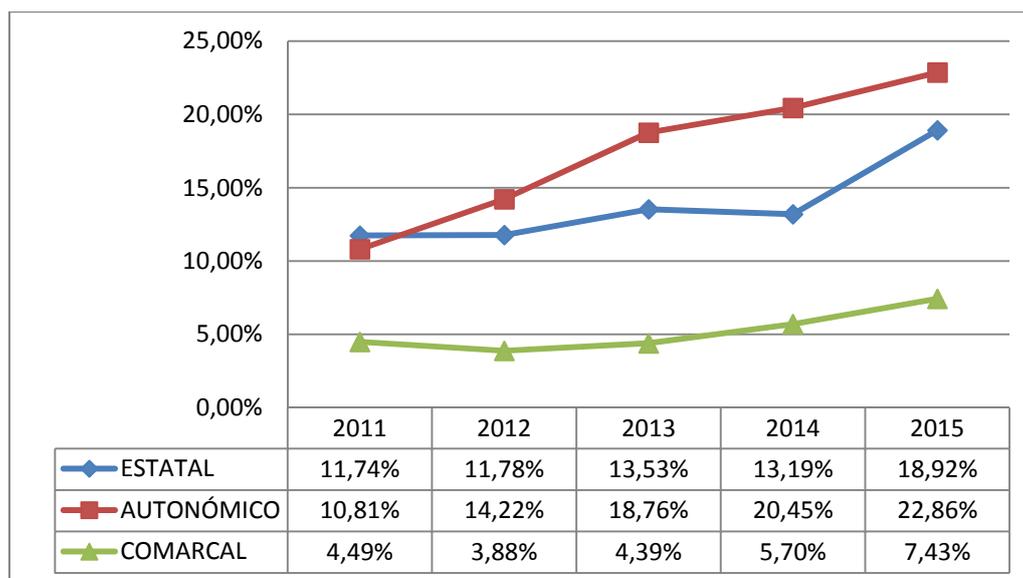
P5: “Aunque no sea estadísticamente probado, podría ser a causa de que las denegaciones aumentaron sustancialmente”.

P3: “Simplemente se debe a un retraso en las tramitaciones, que hubo gente que pasó de año hasta que se llegó a tramitar”.

En cuanto a la tasa de cobertura de la prestación por cada 1.000 habitantes (relación entre los titulares de la prestación y el total de perceptores con las cifras del padrón municipal para

cada uno de los años), destaca, que a excepción del año 2011, la tasa de cobertura de los perceptores totales (titulares y miembros dependientes), de la C.A de Aragón, presenta valores superiores a los de la media española, y el ámbito comarcal, valores muy por debajo de los ratios estatales y autonómicos (Gráfica 4).

Gráfica 4. Evolución de la tasa de cobertura de los perceptores totales de las RMI por ámbito y año



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Informes de las RMI del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 y los datos extraídos de los expedientes del ámbito comarcal.

A modo de resumen, cabe destacar que los casos de IAI en el ámbito comarcal, experimentan un incremento paulatino a lo largo de los años estudiados, a excepción del año 2012, cuando sí disminuyen. Un perfil general de las personas titulares de IAI, para el total de los años estudiados en el ámbito comarcal sería; hombres de nacionalidad española y con edades comprendidas entre los 45 a 54 años, mientras que en el ámbito autonómico y estatal, el perfil general cambia al de mujeres de nacionalidad española y con edades comprendidas entre los 35 y los 44 años, hecho que puede deberse a que la población de la zona rural está más envejecida. Estos trazos generales, elucidan las principales diferencias observadas entre los ámbitos estudiados, referidas al sexo y al rango de edad mayoritario.

5.3 ANÁLISIS DEL PROCESO DE TRAMITACIÓN

5.3.1 MOTIVO DE ARCHIVO

Bajo el propósito de conocer cuál es la situación de las personas titulares en el que el IAI les es suspendido, se debe atender a los datos de la variable, motivo de archivo. Para ello se

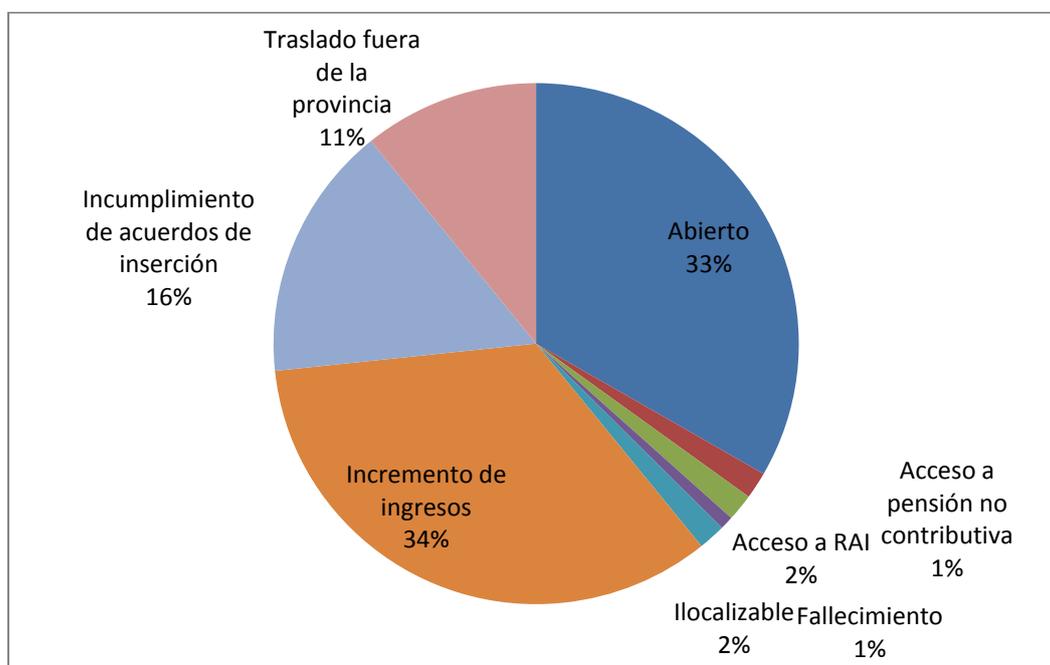
establecen diferentes categorías que separan por un lado los expedientes abiertos a 31-12-2015 y los expedientes archivados por acceder a una pensión no contributiva, por acceder a la renta activa de inserción (RAI), por fallecimiento, por ser imposible la localización de la persona (ilocalizable), por incremento de ingresos de la unidad familiar, por incumplir alguno de los acuerdos de inserción establecidos o por haberse trasladado fuera de la provincia o C.A. Del total de los expedientes analizados, un 33,33 % están abiertos a 31 de diciembre de 2015, variable que se analizará de forma separada en el siguiente epígrafe, “duración del expediente”.

Tabla 8. Motivo de archivo

MOTIVO DE ARCHIVO	PORCENTAJE
Abierto	33,33 %
Acceso a pensión no contributiva	1,67 %
Acceso a RAI	1,67 %
Fallecimiento	0,83 %
llocalizable	1,67 %
Incremento de ingresos	34,17 %
Incumplimiento de acuerdos de inserción	15,83 %
Traslado fuera de la provincia	10,83 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

Gráfica 5. Motivo de archivo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

El motivo de archivo mayoritario para los expedientes cerrados, es el incremento de ingresos de la unidad familiar (34,17 %), debido al acceso a un empleo de algunos de los miembros de la misma. Por otra parte, el incumplimiento de los acuerdos de inserción (15,83 %) y el traslado fuera de la provincia o la Comunidad Autónoma (10,38 %), también muestran valores considerables. Según las profesionales de los Centros de Servicios Sociales de Base de las comarcas estudiadas, los incumplimientos de los acuerdos de inserción se deben principalmente a dos motivos: no permitir las labores de seguimiento de las profesionales y no asistir a los cursos incorporados en los acuerdos.

P3: *“No acudir a la escuela de adultos”.*

P1: *“No acudir a las visitas de seguimiento, no renovar la demanda de empleo y no atender a las indicaciones de los Servicios Sociales en cuanto a la formación”.*

P5: *“Los incumplimientos de acuerdos suelen ir relacionados a compromisos adquiridos de búsqueda de empleo, asistencia a cursos y falta de visita a la trabajadora social en las citas concertadas para el seguimiento”.*

En cuanto a los traslados fuera de la provincia, las profesionales destacan la migración sobre todo, de población extranjera, que poseen un menor arraigo en la zona. Las zonas urbanas, suelen ser los destinos más comunes.

P1: *“La población extranjera es la que más se va porque tienen menos arraigo, y por motivos laborales”.*

P6: *“Sobre todo gente extranjera que se van a Cataluña o Valencia porque encuentran más trabajo”.*

El resto de las categorías presentan valores muy bajos, el acceso a una prestación no contributiva, o el acceso a la RAI, representa el 1,67 % cada una, y el fallecimiento un 0,83 %.

5.3.2 DURACIÓN DEL EXPEDIENTE

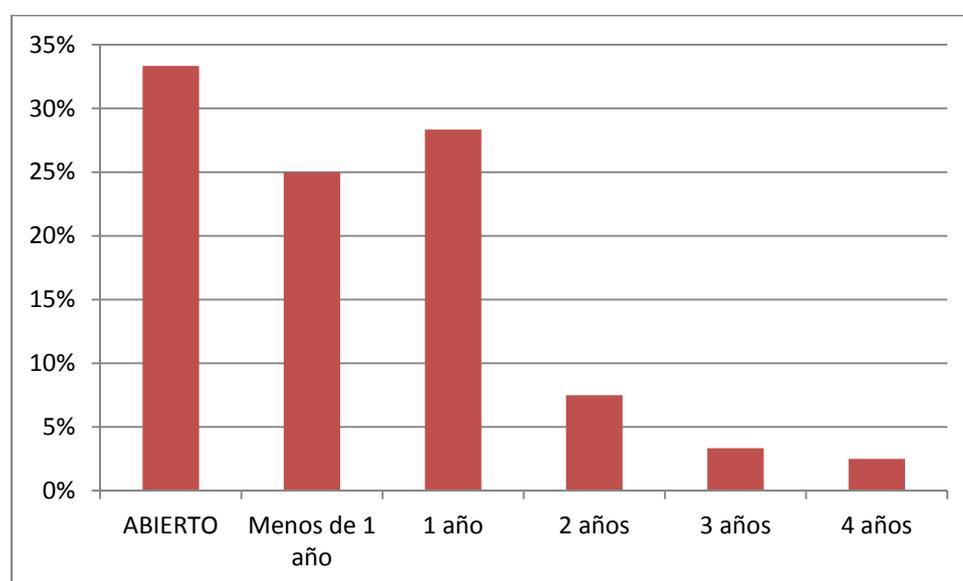
La variable duración del expediente, ha sido tratada a partir de la fecha del primer expediente, y la fecha final del último permitiendo conocer, el tiempo que las personas titulares y los miembros dependientes, han permanecido como perceptores del IAI. Las categorías establecidas para el análisis son de carácter anual. Dejando de lado los expedientes abiertos, los expedientes de un año son los más numerosos, representando el 28,33 % del total, seguidos de los de menos de un año con un 25 %. Los expedientes de más de 2 años, representan un 13,33 % del total de los expedientes. Un 7,50 % se correspondo con los expedientes de 2 años, un 3,33 % con los de 3 años y un 2,5 %, con los de 4 años.

Tabla 9. Duración del expediente. Ámbito comarcal

DURACIÓN DEL EXPEDIENTE	PORCENTAJE
ABIERTO	33,33 %
Menos de 1 año	25,00 %
1 año	28,33 %
2 años	7,50 %
3 años	3,33 %
4 años	2,50 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

Gráfica 6. Duración del expediente



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

Sin embargo, y debido a la relevancia de los expedientes abiertos, es importante analizar el año en el que se iniciaron (Tabla 10). La mayor parte de los expedientes abiertos (30 %) se iniciaron en 2015. Este hecho es normal, teniendo en cuenta que 2015 se corresponde con el último año consultado para la realización del presente estudio. Por tanto esas personas, no habían llegado al plazo fijado por ley (1 año), para la suspensión o renovación del IAI. Por otro lado, los expedientes iniciados en 2012, 2013 y 2014, representan el mismo valor (17,5 %), de manera que los iniciados en 2012 llevaban siendo titulares del IAI, tres años, los iniciados en 2013, dos años y los iniciados en 2014, un año. Se observa que un 10% de los expedientes, se iniciaron en 2010, siendo 4 los titulares que llevaban cinco años percibiendo el IAI. En cuanto al resto de categorías (iniciados en 2011, 2009 y 2007), presentan el mismo valor (2,5 %), correspondiente a una persona titular para cada año. A excepción de la persona titular de

2011 (4 años como perceptora), se observan dos casos de titularidad superior a los cinco años. (8 años el iniciado en 2007, y 6 años el iniciado en 2009).

Tabla 10. Expedientes abiertos y año de inicio

AÑO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
2007	1	2,50 %
2009	1	2,50 %
2010	4	10,00 %
2011	1	2,50 %
2012	7	17,50 %
2013	7	17,50 %
2014	7	17,50 %
2015	12	30,00 %
TOTAL	40	100,00 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

Por tanto, existen valores elevados de usuarios recurrentes, en cuanto a que son perceptores del IAI durante varios años, reflejados en la siguiente tabla.

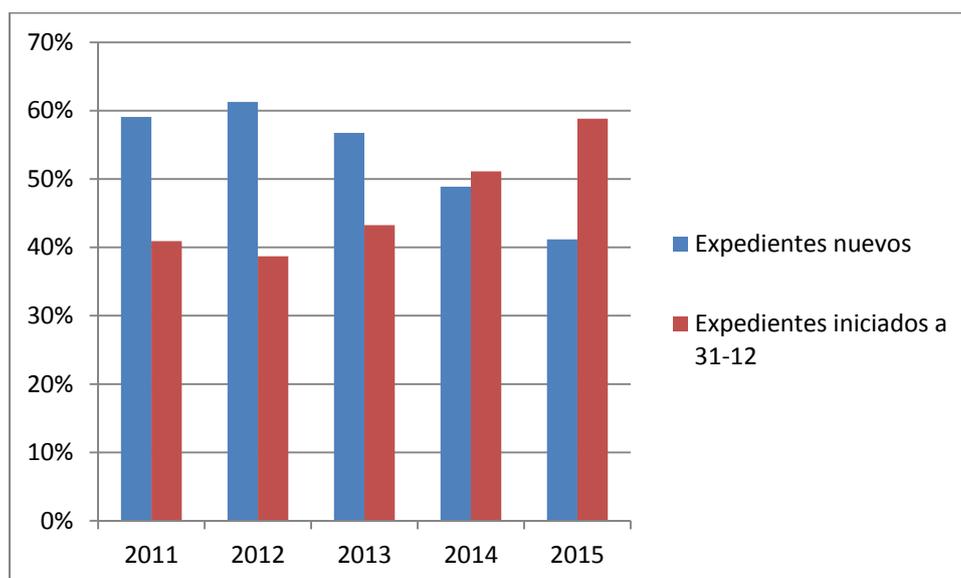
Tabla 11. Usuarios recurrentes ámbito comarcal

EJERCICIO	2011	2012	2013	2014	2015
Nº de titulares	38	33	43	48	57
Nº de titulares repetidos en 2015	0	14	18	27	57
% de beneficiarios del ejercicio	0,00 %	42,42 %	41,86 %	56,25 %	100,00 %
% total de beneficiarios de 2015	0,00 %	24,56 %	31,58 %	47,37 %	100,00 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

Como se ha comentado, el año 2014 es el que presenta mayores índices de recurrencia, pues el 56,25 % de los usuarios son recurrentes, representando el 47,37 % de los usuarios de 2015. Aun así los valores de los años anteriores son también considerables, ya que el 42,42 % de los usuarios de 2012 son recurrentes, representando el 24,56 % de los usuarios de 2015, y el 41,86 % de los usuarios de 2013 son recurrentes representando el 31,58 % de los usuarios de 2015 (Gráfica 7).

Gráfica 7. Expedientes nuevos e iniciados de 31 de diciembre. Ámbito comarcal



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de IAI del ámbito comarcal.

La recurrencia en la percepción de la prestación, no es un hecho aislado del ámbito comarcal, sino que representa valores todavía más elevados en la C.A de Aragón, en los años para los que es posible su comparación.

Tabla 12. Usuarios recurrentes IAI en Aragón

EJERCICIO	2010	2011	2012	2013
Nº de titulares	2.813	4.311	5.475	7.247
Nº de titulares repetidos en 2015	1.206	2.344	4.261	7.247
% de beneficiarios del ejercicio	42,87 %	54,36 %	77,83 %	100 %
% total de beneficiarios de 2015	16,64 %	32,24 %	58,80 %	100 %

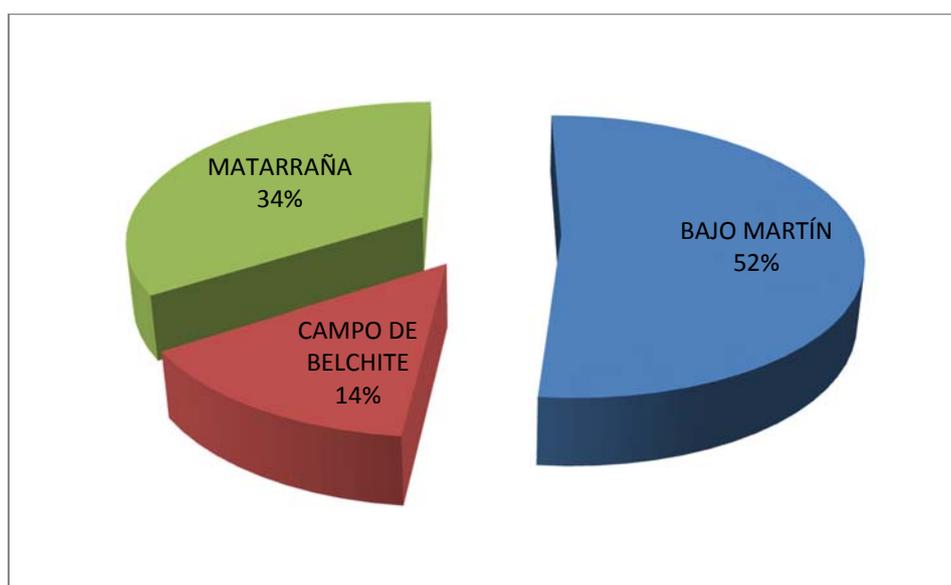
Fuente: Informe de Fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, ejercicio 2012-2013, Cámara de Cuentas de Aragón.

5.4 DIFERENCIAS ENTRE LAS COMARCAS ESTUDIADAS

Debido al poco volumen de expedientes de IAI para los años estudiados, los datos de las tres comarcas analizadas se han tratado de forma agrupada, permitiendo una comparación con los ámbitos estatal y autonómico. Sin embargo, es interesante dedicar el presente apartado para reseñar las principales diferencias observadas entre las comarcas estudiadas.

Destacan dos diferencias significativas: la primera relacionada con el volumen de expedientes de IAI, y la segunda, con la cantidad de expedientes abiertos en cada una de ellas (recurrencia de la prestación). Del total de los expedientes analizados (120), un 52 % corresponden a Bajo Martín, un 34 % a la comarca del Matarraña y un 14 % a Campo de Belchite.

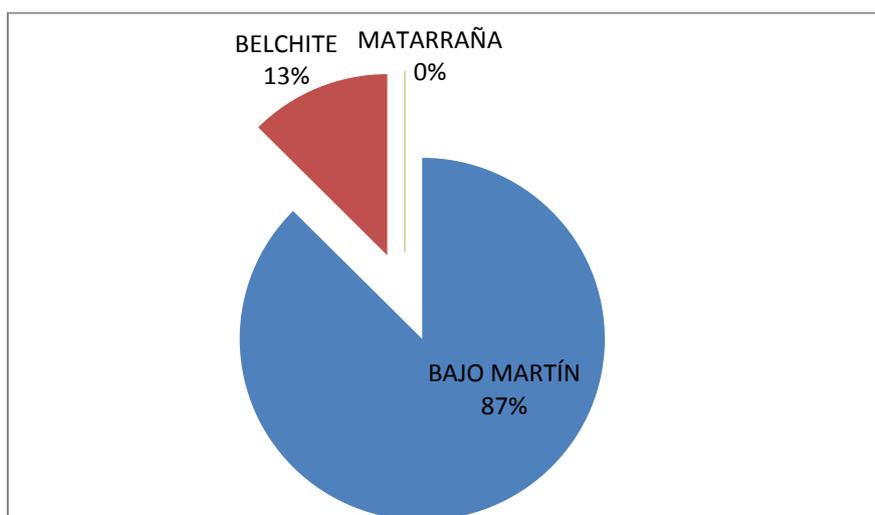
Gráfica 8. Volumen de expedientes de IAI por comarca



Fuente. Elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de los Centros de Servicios Sociales de Base de las Comarcas estudiadas desde el año 2011 al 2015.

Por otro lado, del total de los expedientes abiertos en el ámbito comarcal (Gráfica 9), el 87 % pertenecen al Bajo Martín y el 13 % restante, a Campo de Belchite, mientras que la Comarca del Matarraña no presenta ningún expediente abierto, siendo inexistente la presencia de usuarios recurrentes. La recurrencia de la prestación, muestra valores similares en Bajo Martín y Campo de Belchite, siendo algo más elevada en la comarca del Bajo Martín (Tablas 13 y 14).

Gráfica 9. Expedientes abiertos por comarca. Total



Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de los Centros de Servicios Sociales de Base de las Comarcas estudiadas desde el año 2011 al 2015.

Tabla 13. Usuarios recurrentes. Comarca del Bajo Martín. 2011-2015

EJERCICIO	2011	2012	2013	2014	2015
Nº de titulares	19	21	27	32	43
Nº de titulares repetidos en 2015	0	12	18	20	43
% de beneficiarios del ejercicio	0,00 %	57,14 %	66,67 %	62,50 %	100,00 %
% total de beneficiarios de 2015	0,00 %	27,91 %	41,86 %	46,51 %	100,00 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de los Centros de Servicios Sociales de Base de las Comarcas estudiadas desde el año 2011 al 2015.

Tabla 14. Usuarios recurrentes. Comarca del Campo de Belchite. 2011-2015

EJERCICIO	2011	2012	2013	2014	2015
Nº de titulares	3	5	8	11	9
Nº de titulares repetidos en 2015	0	2	4	7	9
% de beneficiarios del ejercicio	0,00 %	40,00 %	50,00 %	63,64 %	100,00 %
% total de beneficiarios de 2015	0,00 %	22,22 %	44,44 %	77,78 %	100,00 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de IAI de los Centros de Servicios Sociales de Base de las Comarcas estudiadas desde el año 2011 al 2015.

Por tanto, la comarca del Matarraña presenta una particularidad frente al resto, que tal como indicó la profesional de referencia, viene motivada por las características del mercado de trabajo de la zona.

P5: “El flujo de empleo temporal por la actividad turística hace que de repente, 5, 6 o 7 personas encuentren trabajo, además la actividad agrícola que existe en la zona de Mazaleón (temporeros agrícolas). En este caso, si el año de cosecha es bueno, el empleo temporal agrícola es muy bueno y hace que disminuyan los IAI”.

Con el objetivo de arrojar más datos acerca de esta situación, se han consultado los datos del informe anual del Instituto Aragonés de Estadística: Datos Básicos de Aragón 2016, y las fichas territoriales de cada una de las comarcas estudiadas publicadas por el mismo organismo. A través del análisis de dichas fuentes secundarias, pueden destacarse otras diferencias observadas entre cada una de las comarcas, en cuanto a las características de su población y del mercado de trabajo, que corroboran la afirmación realizada por la profesional de referencia en la comarca del Matarraña. Dichas diferencias tienen que ver, con el volumen de habitantes en cada una de las comarcas, con la proporción de población en paro y con la dinamización de las comarcas devenida de las características del sector turístico y los tipos de cultivo en el sector agrario.

En cuanto a la diferencia en el volumen de habitantes, dentro del ranking de las comarcas menos pobladas de Aragón, la comarca del Campo de Belchite ocupa el tercer puesto con 4.885 habitantes, el Bajo Martín se sitúa en el quinto puesto, con 6.619 habitantes, y la Comarca del Matarraña en el noveno puesto con 8.358 habitantes. En cuanto al porcentaje de la población en paro, tal como se observa en la siguiente tabla, la comarca del Matarraña es la que presente el menor valor (9.3), seguida del Campo de Belchite (11,7). El Bajo Martín, es la comarca con más porcentaje de la población en paro con un 13,8.

Tabla 15. Distribución de la población de 16 y más años por relación con la actividad

	Bajo Martín	Campo de Belchite	Matarraña
TOTAL	100 %	100 %	100 %
Activos	49,6	50,9	56
Ocupados	35,8	39,2	46,7
Parados	13,8	11,7	9,3
Inactivos	50,4	49,1	44
invalidez laboral permanente	0,7	1,2	1,5
Jubilado, prejubilado, pensionista o rentista	35,6	35,8	31,5
Estudiante	4,5	2,4	4,2
Otra situación	9,6	9,7	6,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las Fichas Territoriales del Instituto Aragonés de Estadística del 8 de Junio de 2017 de la Comarca del Bajo Martín, Comarca del Campo de Belchite y Comarca del Matarraña.

Por tanto, no existe una correlación entre el volumen de población y el volumen de IAI, ya que Matarraña es la comarca con mayor volumen de población, y no por ello la que presente mayor volumen de IAI, además de ser la comarca que menos paro presenta. En cuanto a las características del mercado de trabajo, cabe destacar que la comarca citada es de las tres, la más dinamizada, tanto en el sector turístico, como en el sector agrícola. Atendiendo a la oferta de alojamientos turísticos en cada una de las comarcas puede apreciarse la acusada diferencia en el desarrollo de dicho sector. Según el informe del IAEST sobre los datos básicos de Aragón 2016, el Bajo Martín en el 2014 poseía 147 alojamientos turísticos, Campo de Belchite 247 y la Comarca del Matarraña 1801.

Por otro lado, la repercusión del sector agrario en el mercado de trabajo de las comarcas, dependerá del tipo de cultivo predominante en cada una de ellas. Las explotaciones dedicadas a la producción de cereal, apenas necesitan mano de obra por presentar un proceso de producción realizado por herramientas mecánicas, mientras que las explotaciones centradas en los frutales, olivar, viñedos u hortalizas y similares, sí necesitan de mano de obra, sobretodo en el momento de su recolección, generando así oportunidades de trabajo temporal. En este sentido, la comarca del Matarraña necesita más mano de obra que el resto de las comarcas estudiadas, ya que según las Fichas Territoriales del IAEST del 8 de junio de 2017 de cada comarca, el principal cultivo en el Bajo Martín y Campo de Belchite es el cereal para grano, mientras que en Matarraña los cultivos predominantes (con valores similares), son el olivar y los frutales.

Por tanto la particularidad observada en la Comarca del Matarraña, deviene de una mayor oferta de empleo devenida del turismo y el sector agrario, produciendo empleos, en muchos casos estacionales, pero que ofrecen un sustento temporal a los habitantes de la comarca y aun en el caso de quedar desocupados, vuelven a acceder al mercado de trabajo antes de haber agotado otro tipo de recursos o prestaciones, no llegando a demandar el IAI en unos casos, o sin necesitar de su renovación en otros.

5.5 ANÁLISIS DE LOS RECURSOS SOCIALES DISPONIBLES EN EL ÁMBITO COMARCAL

Para la elaboración del presente epígrafe, se ha contado con la participación de los profesionales de trabajo social, de cuatro de las comarcas aragonesas con menos de 10.000 habitantes: Bajo Martín, Campo de Belchite, Comarca del Matarraña y Ribera Baja del Ebro. Esta última, a pesar de no ofrecer los datos cuantitativos de los expedientes de IAI, sí que ha prestado su colaboración mediante la realización de la entrevista a los profesionales.

Los datos recogidos en la siguiente tabla muestran, los recursos sociales disponibles en las comarcas indicadas; número de empresas de inserción, recursos de formación, el número de

profesionales de los Servicios Sociales tanto de la Administración Pública, como de otras organizaciones, y el número de Organizaciones no Gubernamentales, operativas en cada zona.

Tabla 16. Recursos sociales por comarca

	Bajo Martín	Campo de Belchite	Ribera Baja del Ebro	Matarraña
Empresas de inserción	0	0	0	0
Recursos de formación	Escuela de adultos, presente solo en 3 pueblos de la comarca, en 2 de ellos a jornada parcial, y algo de formación.	Escuela de adultos y algún curso organizado por la Asociación de Desarrollo Comarcal (puntualmente).	Escuela de adultos y algo de formación realizada a través de la Comarca pero de forma puntual.	Escuela de adultos, no presente en todas las localidades, aunado a los talleres que pueda realizar.
Profesionales de los Servicios Sociales (Admón. Pública)	Tres trabajadoras sociales, una psicóloga a 11 horas semanales.	Dos trabajadoras sociales y una psicóloga del IAM, a 5 horas semanales.	Cinco trabajadoras sociales (dos de ellas a media jornada), dos educadoras (una a jornada completa, otra a media jornada) y una psicóloga a media jornada.	Tres trabajadoras sociales, una psicóloga del IAM a media jornada, y una educadora.
Profesionales de ONGs	Una trabajadora social de Cruz Roja.	0	Uno, de Rey Ardid, que no opera en toda la Comarca.	Dos, de Cruz Roja y de los Calatravos.
ONGs operativas en la zona	5 Cruz Roja Bajo Martín, y Cáritas (pero sin profesional). Centro de Día.	2. Cáritas y Rey Ardid (residencia de Mayores)	Rey Ardid (residencia de Mayores)	4. Cruz Roja, Los Calatravos (Alzheimer), Salud Mental y el Centro de Día.

Fuente: elaboración propia a través de los datos obtenidos en las entrevistas con las profesionales de los Servicios Sociales de Base de las comarcas estudiadas.

Las empresas de inserción en la zona comarcal son inexistentes. En cuanto a los recursos de formación, se limitan a la formación de adultos en algunas de las localidades, y cursos que de manera puntual, se ofertan desde las Comarcas. En cuanto a los recursos humanos disponibles, se observa una mayor presencia de profesionales en la Comarca de la Ribera Baja del Ebro, más próxima al área de Zaragoza y con una dispersión territorial mayor a la del resto de comarcas. Fijando la atención en las ONGs operativas en la zona rural, abundan los recursos destinados a personas mayores. Por otra parte Cruz Roja, presenta actividad continuada en Bajo Martín y en la Comarca del Matarraña, contando con un solo profesional

para el total de los pueblos de las comarcas citadas, y encargado de todas las áreas de intervención de la entidad (juventud, personas en situación de extrema vulnerabilidad, personas mayores y voluntariado). Los recursos humanos de las ONGs, pueden calificarse como escasos.

5.6 PERSPECTIVA DE LOS PROFESIONALES Y USUARIOS

Para la elaboración del presente apartado, se ha contado con la colaboración de los profesionales citados en el apartado 5.5, sumando un total de 7 trabajadoras sociales, así como de 2 usuarias de IAI.

5.6.1 PERSPECTIVA DE LAS PROFESIONALES

La entrevista semi-directiva a las profesionales, se estructuró en dos bloques generales; uno concerniente al IAI, incidiendo en temas como el volumen de tramitación, los perfiles más destacados y los problemas que el programa ha presentado en su aplicación, y un segundo bloque, destinado a que las profesionales mostraran su opinión, a cerca del nuevo planteamiento de la RSB.

Del primer bloque las profesionales destacaron lo siguiente.

En cuanto a la evolución en el volumen de IAI tramitados durante los últimos 10 años, las profesionales de trabajo social de las comarcas estudiadas señalan un incremento significativo y progresivo, a excepción de la Comarca del Matarraña.

P1: “Pues yo podría decir que ha habido algún año que incluso se han ‘triplicao’, pero claro, partiendo de la base que si teníamos tres, hemos llegado a nueve, e incluso quintuplicarse en el 2015”.

P3: “Al principio casi eran anecdóticos los IAI que había, pues eso de tener dos, tres, vamos, poquísimo. La verdad es que ahora casi... no sabría decirte ni cuántos tenemos (...) que ha crecido vamos (...) ha ido en aumento año a año”.

Sin embargo en la Comarca del Matarraña, no reconocen ese incremento, ni tampoco haber experimentado mucho cambio a raíz de la crisis económica.

P5: “Yo como entorno rural, tampoco he visto tanta diferencia, no ha habido tanta diferencia con antes de la crisis”.

Sobre los perfiles observados dentro de los titulares de IAI, todas las profesionales coinciden en la existencia de dos perfiles diferenciados. El primero, correspondiente a personas más o menos normalizadas que pasan por situaciones puntuales de necesidad y con más posibilidades de inclusión; y el segundo, referido a personas con carencias de recursos y habilidades personales para la inclusión, sobre todo laboral, y con trayectorias vitales marcadas por la relación con la Administración, sin tantas posibilidades de inclusión.

P2: *“Yo creo que hay dos perfiles principales, el trabajador que se ha quedado descolgado con la crisis, y no se ha podido reenganchar, ni ha sido capaz de actualizarse laboralmente (pues porque no tiene estudios, o tiene una edad que les cuesta o no tienen suficiente apoyo), y no han podido reconducirse a otros trabajo; (...) y luego está el perfil de personas con problemas de exclusión, salud mental, drogadicción o desestructuración familiar, que ya venían teniendo problemas antes, y que es más difícil”.*

P7: *“Pues personas que se han encontrado así por la crisis y luego creo que siempre hay una parte que siempre van a tener IAI porque no se van a insertar, si no podían insertarse antes que no había trabajo (...), pero es el 4 % ese famoso, yo creo que esos siempre van a estar ahí”.*

P3: *“Tenemos los que estaban con IAI hace 10 años, que siguen estando, que van año si, año no, pasando por otras prestaciones (...) que con éstos es complicadísimo (...) y después, gente súper normalizada que acaban paro, subsidio, pero esta gente tiene otra forma de salir, porque tienen más red social”.*

Hay que tener en cuenta, las características propias de las zonas rurales en cuanto a las formas que tienen las personas de relacionarse. No se puede obviar la importancia de la ayuda informal como un mecanismo de los ciudadanos de proporcionarse bienestar fuera del contacto con la Administración, y que precisamente, en las zonas menos pobladas cobra un peso mayor.

P3: *“Pues les ofrecen un fin de semana te vas a cortar leña por ahí, o un vecino le pide ayuda para arreglar algo de un ‘masico’⁴”.*

E incluso, dicha red social, puede llegar a funcionar de alguna forma, como un mecanismo de inserción. Por lo tanto, como es lógico, una persona que no disponga de red social, tendrá más dificultades a la hora de insertarse.

P3: *“Porque sin red social... por ejemplo, si tú eres del pueblo, y el vecino te conoce y sabe que estás en paro... te recomienda... pero sin red social en el municipio nadie los avala a nivel de confianza o trabajo, que es como funcionamos aquí”.*

Por otra parte, el hecho de la existencia de un porcentaje de usuarios de alguna manera cronificados, la escasez de recursos de la zona y la edad, se erigen como los principales motivos de la recurrencia en la prestación.

P1: *“Hay una cronificación, sí. La mayoría tienen renovaciones de tres años o más, y creo que se da porque el perfil de usuario parado de larga duración, con poca cualificación, coincidente con la crisis económica, con la edad, el tema también de separaciones y divorcios, escasas habilidades sociales, hace que les haga dependientes de la prestación”.*

P2: *“En ocasiones ya salen del IAI pero porque entran en sistemas de protección por desempleo por mayores de 55 años, o por percibir la RAI, así que en realidad, se meten en el círculo de ayudas sociales”.*

⁴ Aceptación local referente a una pequeña casa situada en las afueras del pueblo (monte o huerta).

P5: *“Estamos en el mundo rural, y si tienes un usuario de IAI, que ni si quiera tiene coche para irse a buscar trabajo, o no tiene escuela de adultos para irse a formar, la verdad es que, se convierte es una historia recurrente”.*

Además de la escasez de recursos de las zonas estudiadas, también se menciona el problema en cuanto a la comunicación de éstas con las zonas intermedias más próximas, donde sí encontramos recursos para la inserción de los perceptores, principalmente, recursos de formación.

P3: *“Yo también entiendo que oye, uno que se tiene que ir a Alcañiz todas tardes a hacer un curso pues, o hace el curso o come, porque a ver, no estamos en un sitio en el que estén las oportunidades dos calles más abajo, tienes que desplazarte, si te vas en autobús, pues con unos horarios que no comas, porque además ese gasto tampoco te lo puedes permitir”.*

Las características del mercado de trabajo, aunado a los largos periodos en situación de desempleo, y en muchos de los casos, la carencia de una red social sólida, son factores que afectan a la autoestima de las personas, sintiéndose desmotivadas tanto para realizar una búsqueda activa de empleo, como para formarse para ello.

P3: *“Yo sí que veo gente que entra un poco en la espiral de la desmotivación, de la autoestima baja, de pensar que todo está fatal y como está fatal, pues dónde voy a mirar si no hay nada (...) son cuestiones también personales”.*

Como problemas principales en la aplicación del IAI, destacan de nuevo la carencia de recursos en la zona, hecho que provoca que los acuerdos de inserción se vean limitados desde el inicio. Las profesionales no pueden incluir compromisos muy exigentes por la doble carencia de los usuarios; carencia de recursos en la zona, y carencia de recursos económicos para cubrir los gastos de desplazamiento para asistir a los recursos para la inclusión más próximos.

P2: *“Claro, aquí el problema es que no tenemos recursos de inserción, porque a ver en todo caso hay que ir a Zaragoza a las entrevistas, a los cursos, y claro, estás con una persona con un IAI que no tiene medios para viajar, le estás diciendo que tiene que ir a formarse a Zaragoza, en fin, que es inasumible (...) Tampoco puedes poner unos objetivos más altos”.*

P1: *“Tampoco contamos con empresas mercantiles normales y corrientes, porque han ido desapareciendo, y empresas de inserción social que podrían habernos acogido alguno de los usuarios, pues en la comarca son inexistentes”.*

P6: *“Es que no hay más trabajo aquí, y no tienen tampoco la posibilidad de coger el coche e irse por toda la comarca”.*

P7. *“A la hora de los acuerdos de inserción, sobretudo la inserción laboral, porque ponemos lo justo porque no podemos exigir mucho más”.*

En este sentido, también se alude a problemas de coordinación con el INAEM.

P5: *“El mismo Gobierno de Argón, lleva Servicios Sociales y el INAEM, (...) el mismo señor coincidente (...) la colaboración es algo que hace muchos años que echo de menos. (...) si no ha*

renovado la tarjeta del INAEM me gustaría saberlo y no por hacer un seguimiento policial, más que nada porque pienso que el INAEM, tiene muchos más recursos formativos”.

P3: “luego también van al INAEM y nos sé si son dobles víctimas o qué, porque no se saben explicar, o en el paro tampoco les dan... pues oye, yo que sé, por ejemplo con las ofertas estas municipales de trabajos pues dices ¿cómo que a éstos no les han llamado?, pues porque justo no están apuntados en el epígrafe que corresponda, ¡Ostras!, pues el propio INAEM tendría que decir: de qué municipio eres, pues (...) te apunto en ese epígrafe”.

Estos problemas, convierten al IAI en un medio de subsistencia, más que en una herramienta que además de lo anterior, persigue unos objetivos de inserción social y laboral.

P1: “Sobre todo la falta de recursos de inserción, fundamentalmente, al final no deja de ser una prestación económica más, lo que pasa que lleva una tramitación mucho más farragosa total para al final, es una prestación económica del sistema de Servicios Sociales”.

P3: “Aquí es subsistencia, ingresos para subsistir porque no tenemos ni programas de inserción, ni proyectos ni nada, nosotros con el seguimiento pues poco... pero... cursos pues tienes que poner un caso para hacerlo, y yo pensaba que la RSB iba a venir con los proyectos de inserción, y ni llega, ni sabemos”.

P4: “Yo soy muy vieja, y la ley es vieja, entonces aunque sea ingreso para inserción, no ha sido así porque en sus comienzos era pues una prestación y no se exigía nada más que no tener ingresos, lo de inserción, pues se puso después pues poniendo todo eso que dicen que hagan formación, que hagan no sé cuántos, (...) y no vale para nada”.

Para lograr la inserción social y/o laboral de los perceptores de IAI, se indica la necesidad de contar con alguna empresa de inserción ubicada cerca de la zona rural, como un medio que además de formar, motive a las personas desempleadas y en definitiva, las empodere.

P3: “Yo veo que esta gente que tenemos (...) necesitarían una empresa de inserción, no es gente que se pueda enganchar al mercado de trabajo tal cual, de. Me voy a las 6 de la mañana... o sea, necesitarían un periodo intermedio de apoyo”.

En este punto, es importante reseñar, la experiencia adquirida por una de las comarcas, al realizar un taller de empleo durante los años 2016 y 2017 que está reportando buenos resultados como recurso de formación hacia el mercado de trabajo y las relaciones laborales, así como un recursos de empoderamiento para los usuarios asistentes.

P6: “Nosotros ahora el taller de empleo está funcionando, (...) es un programa del INAEM que lo solicitas, te lo conceden y hay unos criterios de selección que son los mismos que en el INAEM, (...) dura un año, y obtienen el certificado de profesionalidad, contratados por la comarca con un contrato de formación (...) nos ha servido para decir, pues mira éste es súper responsable, éste ha dado más problemas. O que muy bien trabajando, pero no se sabe relacionar bien con los compañeros, etc. nosotros a la gente en este aspecto no los conocíamos (...). Cuando salen, por lo menos tienen la experiencia de que han sido capaces de están ahí (de aprobar el examen), les dan un título, y por ejemplo este año tenían prácticas en empresa y ya

tienen la posibilidad de que el dueño, lo vea y diga, ¡oye!, esta persona me ha funcionado bien y lo voy a llamar (...) es un trabajo, vienes a las 8 y te vas a las 3, y pillas la dinámica”.

Una vez comentados los aspectos más destacados en cuanto a la aplicación del IAI en el ámbito comarcal, se preguntó a las profesionales acerca de sus impresiones sobre la RSB. De éstas, se percibe un clima de incertidumbre en cuanto a cómo será su aplicación, y la preocupación por los problemas devenidos de la carencia de recursos ya comentados, a la hora de poder llevar a cabo los nuevos módulos de inserción.

P2: “El mismo perro con otro collar. Es que no tenemos recursos para insertar a la gente... beneficiarios del IAI en Zaragoza capital, pues es que los compañeros que hagan los planes de inserción tienen multitud de opciones para enviarles”.

P4: “Eso de los módulos, cómo, cuándo... es que no hay recursos para ejecutar un plan como Dios manda, porque es que es muy bonito, si esto lo piensan desde un despacho en Zaragoza, pues mal vamos, mal vamos, porque no es ejecutable ni el 80 %”.

P6: “Yo pienso que es el IAI con otro nombre”.

P7: “A mí (la RSB), me parece bien (...) es lo que hablamos que hay gente que nunca se va a insertar, pues por lo menos tienen una renta (...) No sé cómo se va a hacer en los pueblos, porque o mandan formación, o nos dan recursos para hacer aquí, o yo no voy a poder... voy a estar en las mismas que con el IAI (...) se supone que van a poner medios, pero por nuestro volumen de IAI no sé si nos corresponderán”.

P3: “Pues a ver, con lo que he visto hasta ahora, tampoco creo que la DGA tenga muy claro cómo va a ser (...) en lo que hay no veo la definición de RSB. Yo de entrada, no tengo lo tengo claro (...) si es RSB, lo es, sin condicionante, sin embargo está un poco mezclado. Una RSB con un mínimo de 280 euros, con eso no te da para nada y tendríamos que complementar con otras cosas.... Condicionando el complemento a apuntarte recursos de inserción pero ¿y si no los tenemos... dónde te apuntas?, tendría que haber venido al revés. Haber estado creada toda esa red de recursos de inserción y plantear lo otro si lo vas a condicionar....” .

Sobre la opinión de las profesionales acerca de cuál sería la manera de aplicar la RSB al entorno rural, destacan sobre todo la necesidad de una definición más concreta en cuanto a los módulos de inserción, la toma en consideración de las características de cada zona comarcal, y la dotación de los recursos necesarios por parte de la Administración.

P1: “Es un tema como más complicado que habría que abordar de una manera mucho más global (...) qué empezamos a hacer con la despoblación, con los desiertos demográficos que estas comarcas tienen (...) podría incluirse el tema del IAI como un plan global (...) tienen que entrar aquí las administraciones. (...) Garantizar una RB a todo el mundo como derecho ciudadano, pues bien, pero luego poder insertarlo eso en un territorio y que a la vez, sirva para regenerar... pues eso un poco complicado”.

P7: “Teniendo más tiempo y más recursos (...) depende de las áreas de intervención de IAI no se puede trabajar, y más con los nuevos perfiles que no es... llevar los niños al colegio... tienes que perder más tiempo y tienes que buscar unos recursos que no están. Lo que falta son recursos”.

P6: *“Dota a las comarcas de los recursos y financia, que hasta transversalmente podría hacerse, por ejemplo garantizar a todas las comarcas que van a tener un taller de empleo, que no sea una lotería (...). Aquí están cargando también mucho al tercer sector, pero eso es también, pero a ver si tú quieres hacer una RSB organizarlo tu... las comarcas tienen competencias en servicios sociales, ¿Qué habrá cosas específicas que no se puedan hacer?, vale, pero la base, financia y desarrolla, que es que tienes la red de servicios sociales. Y lo del tercer sector, en el medio rural ¿cuál es?, además es una forma también de abaratar el sistema”.*

A modo de síntesis, deben reseñarse varios aspectos. En primer lugar, se observa una constatación por parte de las profesionales, en cuanto a la existencia de dos perfiles diferenciados dentro de los perceptores del IAI, y que han sido recogidos en el planteamiento de la RSB. Un perfil caracterizado por personas con una trayectoria vital marcada por las relaciones con la Administración, periodos muy largos o cronificados de percepción de ayudas sociales, y con carencia de habilidades sociales para los cuales, estaría destinada la prestación económica incondicional de la RSB. Un segundo perfil derivado de la situación de crisis económica, conformado a su vez de diferentes perfiles, cada uno con distintas necesidades de apoyo para la inclusión y para los cuales, con la RSB, se diseñarán diferentes módulos de inserción. En segundo lugar, la importancia que tiene la ayuda informal en los territorios poco poblados como un mecanismo de inclusión laboral.

En tercer lugar, las consecuencias originadas por la falta de recursos de inserción en estas zonas, que derivan en tres aspectos principales. 1) La limitación de las profesionales a la hora de fijar los acuerdos de inserción, que no pueden tornarse muy exigentes, 2) la doble carencia que sufren los perceptores de IAI, Y 3) carencia de recursos de inclusión, y también de recursos económicos para cubrir los desplazamientos generados por los acuerdos.

La despoblación influye directamente en la escasez de todo tipo de recursos en la zona rural. Se observa rigidez de horarios en las redes de comunicación en transporte público con zonas intermedias o urbanas, y un tejido empresarial escaso. Estos aspectos dificultan la inserción de los perceptores del IAI, y les provoca cierto desánimo ante la dificultad de encontrar un empleo. Los talleres de empleo desarrollados en una de las comarcas han servido para mejorar esa situación personal de desmotivación, y empoderar a estas personas. Por último, destacar como la carencia de recursos, es la principal preocupación de las profesionales a la hora de implementar los módulos de inserción de la RSB, así como de (según ellas), la escasa definición de la RSB y su proceso de desarrollo. Como propuestas de mejora, destaca la estructuración de una red de inclusión más próxima a las comarcas, empresas de inserción y la dotación de más recursos humanos para la realización de intervenciones prolongadas e integrales.

5.6.2 PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS USUARIAS

Como se ha comentado, para la elaboración del presente apartado se ha contado con la colaboración de dos personas usuarias.

La usuaria 1 (U.1), es una mujer de 37 años de edad, separada y con dos hijos menores de edad. Tiene el graduado en ESO y lleva más de tres años en situación de desempleo. En el momento de la realización de la entrevista, llevaba siendo perceptora del IAI un año, y se le acababa de renovar para otro año más. La usuaria 2 (U.2), es una mujer de 31 años de edad, casada y con tres hijos menores de edad. Al contrario que su marido, posee el graduado en ESO. Ambos llevaban casi tres años en situación de desempleo pero, poco antes de la realización de la entrevista, habían encontrado trabajo. Habían sido perceptores del IAI durante dos años. Los temas tratados, han girado en torno a su propia experiencia como perceptores del IAI, en cuanto a la cuantía percibida, la efectividad de los acuerdos de inserción, así como de las posibles dificultades que han encontrado para su cumplimiento. Por otro lado, se les explicó el nuevo planteamiento de la RSB para que pudieran dar su opinión al respecto.

En primer lugar, se destacó la insuficiencia de la cuantía de la prestación para hacer frente a gastos imprevistos o para costear los desplazamientos necesarios para la realización de cursos de formación, o llevar a cabo una búsqueda activa de empleo.

U.1: *“Los 600 euros te dan para vivir... pagar lo de la casa, la comida y todo eso (...), me ha ‘dao’ para subsistir, pero yo no he dejado mi situación esta de paro que llevo ya un montón de tiempo... es una ayuda muy buena pero no te saca del paro”.*

U.2: *“Pues a ver, te da para vivir, lo único cuando a lo mejor no tenías dinero para gasolina para hacer lo de la búsqueda activa de empleo (...). Es suficiente para vivir, pero si no se tuviesen pagos, es para sobrevivir más que para vivir”.*

En segundo lugar, dudan de la efectividad de los acuerdos de inserción a la hora de encontrar un empleo, y destacan también, la carencia de recursos de la zona rural como principal motivo.

U.1: *“Lo de los acuerdos, si, a ver, te hacen sellar en lo de las empresas, que hay empresas que no te sellan ya porque se cansan... (...) Porque vas ahí como que has ido a buscar empleo pero sabes perfectamente, que no te lo van a dar”.*

U.2: *“No sé si sirven los acuerdos porque por ejemplo, el trabajo que tengo yo ahora no me ha ayudado nadie a encontrarlo. El IAI me ha ayudado a sobrevivir pero a nada más”.*

Por último, sobre la RSB, observan una mejora en el planteamiento pero por su propia experiencia, dudan de su implementación si no se construye previamente una red articulada de recursos de inserción. Para paliar dicha situación, demandan una mayor oferta de empleo y formación más próximos, o que se den ciertos complementos económicos destinados a cubrir los desplazamientos necesarios.

U.1: *“Pues a ver, como idea está bien pero si no ponen más gente o más cosas para hacerlos, igual estaremos (...) podría haber más oportunidades aquí en el pueblo de hacer más cursos, de desarrollar más cosas, porque es que siempre sale lo mismo o no sale nada y yo estoy ya desesperada, o sea, desesperada”.*

U.2 *“Pues sin más recursos lo veo difícil, (...) ¿hacerlo? Pues no lo sé, pero de alguna otra manera, por ejemplo dando más facilidades, por ejemplo, pagarte los gastos cuando has de ir a hacer algún curso”.*

Las usuarias entrevistadas, reflejan muchos de los aspectos comentados por las profesionales, sobretodo en cuanto a las consecuencias devenidas de la carencia de recursos y ese sentimiento de desmotivación en las personas desempleadas. Por otra parte, el tejido industrial es escaso y la búsqueda activa de empleo dentro del ámbito comarcal se torna ineficaz. Los recursos de las personas perceptoras son insuficientes tanto para costearse un desplazamiento a otras zonas para buscar empleo, como para comenzar una vida en otro lugar, puesto que el coste de emigrar, es elevado.

6. CONCLUSIONES

A través del análisis de las fuentes documentales y los datos recopilados, se han inducido las siguientes conclusiones que tienen que ver, con las principales modificaciones introducidas por la RSB en el sistema de RMI aragonés y aquellos problemas que su implementación puede generar en el mundo rural. Se introducen algunas posibles soluciones para mitigar dichas diferencias y se reflexiona sobre las características propias de la zona rural, a tomar en consideración en el diseño de cualquier política sin incurrir en actuaciones que generen inequidad horizontal.

Los aspectos más destacables de la RSB, derivan de la adaptación del programa a la nueva realidad social. Se termina con la concepción homogeneizante de las personas perceptoras mostrada por el IAI, permitiendo llevar a cabo actuaciones adaptadas a cada caso concreto.

La definición de unidad de convivencia, logra amparar a las nuevas tipologías de familia, se flexibilizan los requisitos de acceso a la prestación, y se asumen las consecuencias de la precariedad laboral actual, permitiendo el cobro de la prestación a unidades de convivencia que, aun conservando alguno de sus miembros ocupador, no superen el umbral de la pobreza. Por otra parte, se adopta la concepción del doble derecho (a ingresos mínimos y a la inclusión), extinguiendo así el condicionamiento de realizar labores de inserción para obtener la prestación económica. El bloque de la inclusión quedará separado en itinerarios de inserción, uno por zona de vulnerabilidad detectada, permitiendo realizar intervenciones integrales y adaptadas a las necesidades de cada persona. Los itinerarios de inserción, serán supervisados por un profesional de referencia, y podrán ser implementados por otros sistemas de protección y/o por entidades de lo social sin ánimo de lucro.

Sin embargo, no se contempla la situación específica de la zona rural, y aunque sí se deja abierta la posibilidad de crear convenios u otras modalidades de colaboración con el nivel local y las entidades de lo social, no se especifica de qué manera y con qué medios desarrollarla. Este hecho, podría constituir un problema en la aplicación de la RSB. Tal como se ha mostrado en la presente investigación, los recursos humanos y materiales susceptibles de ser utilizados, se tornan escasos en el mundo rural. La carencia de recursos se erige como el principal problema presentado en los últimos años para la correcta aplicación del IAI en el ámbito comarcal y también como la principal preocupación de las profesionales y usuarias ante la RSB.

En las comarcas analizadas, no existen empresas de inserción, los recursos de formación se centran simplemente en escuelas de adultos, (no presentes en todas las localidades) y aquellos cursos que desde Comarca se puedan proponer. Los/as profesionales de lo social de la Administración parecen distribuidos de manera proporcional a los habitantes y a la dispersión poblacional de cada zona, aunque reconocen que la atención a personas mayores es el área de intervención con mayor volumen de demanda. Tan sólo Bajo Martín y Matarraña,

cuentan con una entidad que presta actividad de manera continuada con un profesional de trabajo social y varias áreas de intervención. Para que la RSB logre actuar de forma equitativa en el territorio aragonés, se hace necesario atender a las peculiaridades del entorno rural.

La presente investigación, ha permitido observar cuáles son las particularidades y las dificultades experimentadas por el mundo rural a la hora de implementar el programa de RMI aragonés, permitiendo trazar algunas líneas que mejorarían la implementación y desarrollo de la RSB en dicho ámbito.

Dichos aspectos pueden sintetizarse en cuatro: en primer lugar, la diferencia en el perfil de las personas receptoras en el entorno rural y urbano, en segundo lugar, la importancia del tejido social como un mecanismo de inclusión, en tercer lugar, la doble carencia experimentada por las personas usuarias (económica y de inserción) devenida de la escasez de recursos de la zona y por último, la propia heterogeneidad del mundo rural que exige enfocar el tipo de actuaciones a cada zona concreta.

A través del análisis de los datos de los expedientes de IAI en las comarcas estudiadas durante los años 2011 y 2015, ambos inclusive, se han podido trazar las principales diferencias en cuanto al perfil sociodemográfico de los titulares de IAI entre el ámbito comarcal y los ámbitos autonómico y estatal. Estas diferencias tienen que ver con un rango de edad mayoritario superior en el ámbito comarcal (de 35 a 44 en España y Aragón y de 45 a 54 en las comarcas), y la mayoría de hombres titulares. Existe así, una población más envejecida en el ámbito comarcal y con unos titulares de RMI en el tramo de edad en el que es más frecuente el desempleo de larga duración. Por otra parte la mayoría de hombres, muestra la persistencia en este ámbito, de patrones de desigualdad entre hombres y mujeres (hombre cabeza de familia, que otorga el sustento familiar), sin duda dos aspectos importantes a la hora de desarrollar las actuaciones en la zona.

Como segunda peculiaridad, cabe destacar la importancia de la ayuda informal y el tejido social como un mecanismo de inclusión. Un tejido social sólido reporta entre otros aspectos, apoyo psicológico a las personas en situación de necesidad, y abre las puertas al mercado laboral a través de las recomendaciones de los propios vecinos a los/as empresarios/as de la zona. Por ello, sería también conveniente realizar intervención comunitaria que permitiera a las personas prejuzgadas (por la existencia de estereotipos) y a los que no poseen una red social en la zona, estrechar lazos y tender puentes de ayuda mutua.

En cuanto a las dificultades propias de las personas usuarias en la zona rural, se debe tomar conciencia de que los grandes índices de despoblación que afectan a estas zonas tienen múltiples efectos. En el caso de las personas receptoras de RMI, derivan en la escasez de recursos para la inclusión, malas comunicaciones de transporte público entre estas zonas y otras zonas más pobladas y con más recursos. Además, el tejido empresarial es escaso y la mayoría de las personas desocupadas tienen dificultades para acceder al mercado laboral. Este hecho repercute también en su autoestima y auto concepto, tal y como se ha constatado

mediante las entrevistas a las personas usuarias. Para mitigar los efectos de la escasez de recursos en la zona rural, sería interesante garantizar a las comarcas al menos, un taller de empleo por año. Las empresas de inserción han sido una demanda general de todas las profesionales entrevistadas, sin embargo, la experiencia con el taller de empleo en la Comarca del Bajo Martín, podría ser extrapolada al resto de comarcas, al funcionar como un mecanismo que además de formar y orientar a los perceptores de las RMI hacia el mercado laboral, consigue empoderarlos y mejorar su autoestima. Aun así, debería valorar la posibilidad de instalar alguna empresa de inserción a la que pudiera acogerse más de una comarca.

Para finalizar, debe destacarse la existencia de una realidad rural heterogénea que requiere de actuaciones adaptadas a la misma. El presente estudio ha constatado, con la peculiaridad del caso del Matarraña, (única comarca sin usuarios recurrentes y un nivel de usuarios que no es correlativo a su mayor población), la disparidad del mundo rural. En este caso el Matarraña, presenta más posibilidades de empleo y un sector turístico importante, por lo cual, la orientación y la formación laboral, se deberían enfocar de forma diferente que en el Bajo Martín y en el Campo de Belchite, con actividades mayoritariamente agrarias y escaso tejido industrial. Todo ello, atendiendo a los intereses de cada unidad de convivencia, ya que si manifiestan su intención de emigrar, la formación y orientación cobrarían otro sentido.

La delimitación territorial es un factor decisivo a la hora de ser un territorio susceptible de recibir fondos para llevar a cabo acciones derivadas de cualquier política. Si sólo se toma en consideración la densidad de población de los territorios, se perpetúan las desigualdades interterritoriales en cuanto a las posibilidades de desarrollo de cada zona, así como de los individuos y familias que allí residen. En la RSB, deberían tenerse en cuenta la tipología de cada zona rural, distinguiendo entre zonas dinámicas (turísticas, con centralidad propia o las que se encuentran cerca de zonas urbanas), zonas estancadas, con actividad agrícola tradicional y escaso tejido empresarial, y zonas periféricas y en declive, siendo las políticas de desarrollo rural un eje transversal a cualquier actuación que intervenga y opere, desde el ámbito que sea, en el mundo rural. Esa distinción, permitirá diseñar actuaciones según la tipología de cada zona velando por la igualdad de oportunidades entre todas las personas, independientemente del lugar donde residan.

Por tanto, sería razonable prestar especial atención a las características territoriales y poblacionales del conjunto de la Comunidad Autónoma de Aragón, formulando políticas flexibles que sean capaces de adaptarse al territorio sin caer en generalidades y siendo lo más equitativas posibles, sin tratad de forma igual a lo que es desigual.

7. REFERENCIAS

- Aguilar, M., Arriba, A., ayala, L., Sanzo, L., & Zalakain, J. 2015. *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: FUNCDACIÓN FOESSA.
- Aguilar, M., Gabiria, M., & Laparra, M. 1995. "La caña y el pez. Los salarios sociales de las comunidades autónomas 1984-94". *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada* 96: 201-222.
- Hierro, M. 2005. *Concentración poblacional y dispersión territorial y migratoria en España. 1986-2003*. Zaragoza: CEDDAR.
- Instituto Aragonés de Estadística. (2017). Estadística Local de Aragón. Ficha Territorial Comarca del Matarraña. Zaragoza: Gobierno de Aragón. Departamento de Economía y Empleo. Dirección General de Economía.
- Instituto Aragonés de Estadística. (2017). Estadística Local. Ficha Territorial Comarca del Bajo Martín. Zaragoza: Gobierno de Aragón. Departamento de Economía y Empleo. Dirección General de Economía.
- Instituto Aragonés de Estadística. (2016). Datos Básicos de Aragón. Zaragoza.: Gobierno de Aragón. Departamento de Economía, Industria y Empleo. Dirección General de Economía.
- Instituto Aragonés de Estadística. (2017). Estadística Local de Aragón. Ficha Territorial Comarca del Campo de Blechite. Zaragoza.: Gobierno de Aragón. Departamento de Economía y Empleo. Dirección General de Economía.
- La Calzada de Mateo, M. J. 2010. "Los Servicios Sociales en el cambio integral de la Asistencia a la Cohesión Social". *Acciones e Investigaciones Sociales* 28: 157-130.
- Laparra, M. 2004. "La travesía en el desierto de las rentas mínimas en España". *Documentación social* 135: 57-76.
- MINISTERIO DE SANIDAD SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. (2011, 2012,2013,2014,2015). *Informes anuales de las Rentas Mínimas de Inserción*. Gobierno de España.
- Rodríguez, G. 2009. *Valoración de los programas de Rentas Mínimas en España*. European Comission. DG Employment, Social Affairs and Equal Oportunities.
- Sáez Pérez, L. A., Ayuda, M. I., & Pinilla, V. 2015. "Activismo local y parsimonia regional frente a la despoblación en Aragón: una explicación desde la economía política". Zaragoza: Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Zaragoza.

