

# **SOBRE EL INGRESO DE ARAGONÉS DE INSERCIÓN**

De acuerdo con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, el Pleno del citado Consejo emite en su sesión celebrada el día 15 de febrero de 1995 el siguiente

## **DICTAMEN**

### **1. ANTECEDENTES**

El Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón, en sesión del día 21 de junio de 1994, crea una Comisión de Trabajo sobre el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) con los objetivos de estudiar e informar la Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, así como analizar experiencias en otras comunidades autónomas y en otros países de la Unión Europea. Se realizó una labor de recopilación documental (legislación, experiencias, análisis, estudios comparativos, seguimiento en la prensa regional, etc.) y de contacto con diferentes instituciones y organismos (Diputación General de Aragón – Consejería de Bienestar Social, Servicio de Inserción y Normalización Social-, Ayuntamiento de Zaragoza –Área de Acción Social-, Cáritas y entidades sociales como la Federación de Entidades con Proyectos de Inserción –Abanico-) implicados en la gestión del IAI.

Con la documentación recopilada se elaboró un primer documento que aportaba una visión teórica global de los Salarios Mínimos de Inserción, un análisis de la situación en Aragón y un estudio comparativo de la cuestión en todas las Comunidades Autónomas y en aquellos países de la Unión Europea en los que están implantadas dichas acciones de inserción (en el Anexo I queda recogido de manera esquemática). Con este punto de partida se plantean una serie de reuniones con los equipos técnicos de las diferentes instancias que participan en el IAI y que aportan una visión más práctica y real de la situación. En las reuniones celebradas se manifiestan una serie de coincidencias por parte de todas las fuentes consultadas basadas fundamentalmente en cuestiones técnicas de aplicación y funcionamiento de la Ley.

Los documentos elaborados con la información recogida se presentan al Pleno del CESA del día 2 de noviembre (previamente fueron expuestos a la Comisión Permanente) que aprueba la creación de una Comisión de Trabajo formada por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, así como de las instituciones sociales representadas en el CESA. El objetivo de esta Comisión es el análisis de la documentación que se plantea con el fin de realizar un pronunciamiento o dictamen a la sociedad aragonesa sobre el Ingreso Aragonés de Inserción, así como plantear propuestas de actuación que contribuyan a un mejor funcionamiento de la Ley que regula el IAI.

### **2. VALORACIÓN**

El análisis que a continuación se realiza pretende ordenar aquellos puntos que se ha manifestado como fundamentales y que pueden ser claves para un mejor funcionamiento del Ingreso Aragonés de Inserción.

#### **I**

Se constata la existencia de un soporte documental teórico elaborado por los profesionales contratados en noviembre de 1992 por la Diputación General de Aragón; estos estudios técnicos constituyen una base teórica sólida en la que fundamentar el desarrollo práctico de la Ley por lo que deberían ser utilizados y difundidos a través de su publicación entre los profesionales implicados. Se realizó un estudio de acción investigación sobre la exclusión en Aragón con cuatro objetivos:

- Confeccionar una Guía de Recursos de Inserción que trate de conocer la relación y participación que cada Servicio o Entidad tiene con los excluidos de Aragón.

- Realizar un análisis cuantitativo y territorial de la exclusión en Aragón.
- Analizar los mecanismos institucionales de inserción.
- Elaborar documentación que sirva de soporte teórico para el desarrollo de la Ley.

Entre los documentos y trabajos realizados se encuentran:

- Criterios de interpretación para cumplimentar el impreso de solicitud del IAI.
- Funciones de cada uno de los profesionales integrados en los diferentes equipos multidisciplinares.
- Informe de situación de los distintos Servicios Sociales de Base en Aragón.
- Aproximaciones teóricas al concepto de exclusión.
- Terminología de trabajo en las acciones de inserción.
- Tablas para el cálculo de la dotación económica del IAI.
- Pautas básicas/Guía para la elaboración y revisión de un Plan Individualizado de Inserción según necesidades e indicadores.
- Proceso de tramitación del IAI dividido en las fases correspondientes por provincias.
- Priorización de Acciones y Proyectos de Inserción dentro de un Plan Individualizado según módulos de intervención (sectores de población).
- Temporalización del proceso de revisión de expedientes señalando la tarea a realizar, el profesional encargado y el tiempo que se emplea.
- Índices de posibles usuarios según sectores de población, instituciones y organismos que conceden prestaciones y por sectores de intervención.
- Análisis de diferentes experiencias de Rentas Mínimas en España y la Unión Europea.

Si bien la Ley que regula el IAI es aceptable aunque en algunos aspectos técnicamente mejorable, el desarrollo reglamentario para su aplicación ha creado dificultades que no se deben solamente a problemas de puesta en marcha o estrangulamientos por acumulación de expedientes iniciales (la Ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón); estos problemas son inherentes a la puesta en funcionamiento de casi todo proyecto. De hecho, en el corto período de un año ya se ha producido una modificación del Reglamento. Quizá el consenso general, incluidas las Organizaciones no Gubernamentales, que informó la Ley no se reflejó suficientemente en el reglamento.

## II

En la red básica (pública más privada) de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma existen claras deficiencias que hacen difícil el desarrollo de algunos aspectos concretos de la Ley como son los proyectos de inserción y su seguimiento. En el proceso intervienen tanto las administraciones locales como las autonómicas junto a la iniciativa privada, lo que produce en ocasiones cierta descoordinación por lo que debería tenderse a una integración de los recursos, a una unificación de medios humanos y materiales.

Por otra parte, el IAI no ha contado con una estructura personal y material estable ajustada a las necesidades, debido al modo en el que se han tenido que realizar las diferentes contrataciones: número excesivo de personal para un tiempo reducido, además a la finalización del contrato se producen vacíos que afectan definitivamente al Servicio. Cabe la posibilidad de establecer redes paralelas de servicios sociales al realizar este tipo de contratación creando cierto malestar en los servicios ya establecidos, sobre todo en el mundo rural. Lógicamente la introducción de una nueva Ley con estas características implica una nueva metodología de trabajo; no se plantean casos

puntuales con soluciones y gestiones rápidas, sino que se requiere un seguimiento y un análisis mucho más amplio. Esta forma de trabajo debe ser asimilada por los profesionales que tratan el tema.

### III

La Ley y sobre todo los reglamentos de aplicación, deberían difundirse en mayor medida con el fin, por un lado, de darle resonancia social al proyecto y por otro, aportar información a aquellos colectivos que en estos momentos no acceden a la misma debido a su desconocimiento. El procedimiento administrativo que se debe realizar en momentos dificulta la obtención de los objetivos planteados por lo que debería tender a su simplificación buscando agilidad y rapidez en la tramitación. Se han establecido modificaciones a través de Decretos y éstas deben ser efectivas para aquellos beneficiarios que ya estaban cobrando la prestación económica por lo que deberían establecerse dichos cambios con carácter retroactivo. Si se puede afirmar que la regulación de los expedientes para la obtención del ingreso está en vías de solución, no parece que puede decirse lo mismo de los Proyectos de Inserción.

### IV

Los objetivos que se pretenden conseguir con la Ley son objetivos a largo plazo y no siempre fácilmente alcanzables dadas las características de los sectores de población a los que se dirige y el carácter propio de la Acción Social. Sorprende que, a pesar de las críticas vertidas contra el desarrollo del IAI por parte de instituciones, ninguna organización política se ha manifestado abiertamente sobre el tema; a lo que cabe añadir las constantes visiones e informaciones negativas que salen a luz habitualmente, contribuyendo todo ello a establecer un entorno político y social desfavorable al desarrollo de la Ley.

### V

Por Ley debe existir una Comisión de Seguimiento (que no debe asimilarse o confundirse con las comisiones de coordinación interadministrativa) y, además, se deben elaborar y divulgar, con carácter anual, estadísticas y estudios sobre la relación entre el gasto efectuado y los resultados de inserción, circunstancias que no se cumplen. Todo ello, al menos, estará impidiendo el análisis en profundidad de las dificultades a las que debe hacer frente la ejecución del IAI en la práctica.

### VI

Se constata la inexistencia de Proyectos de Inserción. La inserción de los beneficiarios tiene una doble vertiente: por una parte la existencia de una prestación económica y por otra el compromiso de realizar por parte de los usuarios una serie de acuerdos. El desarrollo de los mismos pasaría por la participación de los usuarios en los Proyectos de Inserción.

La concesión de prestaciones se está llevando a cabo en mayor o menor medida, encontrando más problemas en la ciudad de Zaragoza y más concretamente en el Sector del Casco Viejo (lugar donde se concentra la mayor parte de los problemas de marginación de todo Aragón), pero se carece de Proyecto de Inserción que completen y complementen el proceso; por lo que en muchas ocasiones, al quedarse en la simple prestación económica, se está subvencionado oficialmente la marginación y no la integración.

Es cuestión fundamental y pieza clave el desarrollo de estos Proyectos de inserción social y laboral debido a que sin su planteamiento la Ley y cualquier medida que se establezca carece de sentido, implicando en los proyectos de iniciativas sociales planteados a las Administraciones Públicas y a los agentes sociales interesados: organizaciones empresariales y sindicales, Universidad, etcétera.

## 3. CONCLUSIONES

A la vista de los antecedentes expuestos y del contenido de la Ley de Medidas de Inserción y Normalización Social, el Consejo Económico y Social de Aragón estima hacer las siguientes consideraciones a modo de conclusiones:

a)

- La propuesta de poner en marcha un Ingreso Aragonés de Inserción como una vía para luchar contra la marginación social es válida y necesaria. La Ley 1/93 que la desarrolla es suficientemente amplia y consensuada como para que lo haga posible, si bien resulta restrictiva en cuanto a los colectivos que se consideran marginales, al no incluir expresamente inmigrantes, familias monoparentales, en su caso transeúntes, etc. Las dificultades se desprenden del desarrollo reglamentario, algunas ya subsanadas, a las que procede dar respuesta.

- El colectivo al que va destinado se podría catalogar como difícil y variable, más de lo que la Ley puede prever; se puede aprovechar el debate que actualmente existe en la sociedad para agilizar y facilitar esta adaptación.

- Se detectan problemas organizativos originados fundamentalmente por la dispersión de recursos con que cuenta el proyecto.

- Es urgente la constitución y puesta en funcionamiento de la Comisión de Seguimiento establecida por la Ley 1/93.

- Se constatan dificultades en el desarrollo de proyectos de inserción, para los que no existe aún una norma reguladora ni un sistema de colaboración ágil y consensuado entre la acción social pública y privada.

b) Dado el grado de desarrollo y aplicación en que se encuentra hoy la Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, el Consejo Económico y Social de Aragón estima la necesidad de debatir por parte de todos los organismos e instituciones implicadas (Gobierno Autónomo, Corporaciones Locales, instituciones y organizaciones privadas, confederaciones de empresarios, organizaciones sindicales, Universidad, etc.) su contenido y mecanismos de funcionamiento. El planteamiento fundamental es el debate y desarrollo de propuestas sobre el objeto y contenido de la Ley, es decir, sobre “el establecimiento de un programa social orientado a la normalización e integración de aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación, comprendiendo prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, y actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y laboral de los destinatarios”.

Por ello, el CESA recomienda al Consejo Aragonés de Bienestar Social que organice unas “Jornadas Técnicas de Debate sobre Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social” con el fin de avanzar en la solución de los problemas antes apuntados, en las que tendrían cabida representantes de las instituciones señaladas y experiencias de cómo lo resuelven en otras Comunidades Autónomas y países; ofreciéndose el CESA como moderador si fuese necesario.

c) Como aportación para el desarrollo de la función “inserción” en la que se detectan las mayores dificultades, el CESA, por su parte se compromete a estudiar las medidas llevadas a cabo en otros lugares y promover un debate, a fin de diseñar iniciativas concretas para su aplicación en Aragón, contando para ello con la capacidad del mundo de la empresa, las organizaciones sindicales y colectivos ciudadanos para desarrollarlos.