



2

La acción social
pública en el sector
de la exclusión social

1. Concepto de acción social para la población excluida

“Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y de conciencia, deben comportarse fraternamente los unos con los otros” (Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptados y proclamados por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948).

Esta proclamación bastaría para justificar este Plan, y contiene el eje de la acción social a desarrollar para conseguir esa igualdad.

A pesar de que ya han transcurrido cincuenta años y que nos encontramos en los albores del siglo XXI, el mundo, que tiende a la globalización y prepara la revolución de la sociedad de la información, presenta la dramática realidad de la suma pobreza de una gran parte de la humanidad y de las desigualdades entre el Norte y el Sur, y entre los países ricos y los países pobres.

Pero incluso dentro de los países llamados desarrollados las diferencias sociales se acrecientan, influidas por la ausencia de trabajo para una parte importante de sus habitantes. Los gobiernos de estos países, que no acaban de encontrar la solución a estos males, intentan disminuir las desigualdades sociales, al menos las más dramáticas, mediante actuaciones puntuales de lucha contra la pobreza.

Nuestro país no es ajeno a esta problemática, incluso acrecentada por las altas tasas de desempleo y por el cada vez más importante número de inmigrantes provenientes, en su mayoría, del continente africano y de latinoamérica.

El Estado del Bienestar debe significar la garantía de unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción, como parte de los derechos políticos del ciudadano.

La crisis económica de los últimos años ha afectado al Estado del Bienestar y en muchos foros se ha replanteado su vigencia. Sin embargo, esta hipotética limitación de las prestaciones sociales no debe afectar a la población más necesitada sino al contrario: deben potenciarse las actuaciones de la Administración en la lucha contra la pobreza, buscando fórmulas más eficientes y en colaboración íntima con la denominada sociedad civil, la cual debe jugar un papel fundamental en la consecución del bienestar.

En tiempos pasados fueron tradicionales en nuestro país las organizaciones benéficas dedicadas a la caridad. Su labor asistencial fue ímproba, pero qué duda cabe, sesgada por un fuerte paternalismo y una limitación de miras referida a la asistencia, sin buscar las causas ni los remedios.

En Navarra, estos empeños de la sociedad se unieron con la dedicación de las Cortes y la Diputación Foral para atender a huérfanos, pobres y necesitados, mediante orfanatos, padrones de beneficencia y otras instituciones similares. Son conocidas las instituciones del “Padre de Huérfanos” –que en el siglo XVI discernían si los pobres eran verdaderos pues no podían trabajar, o falsos por ser robustos y recios–, los hospicios o casas de misericordia de Pamplona y Estella, fundados a lo largo del siglo XVIII, la Casa de Galera destinada para acoger a mujeres de vida “divertida”, e incluso los famosos “Vínculos”, instituciones municipales que procuraban pan y trigo a precios subvencionados.

Haciendo abstracción de su falta de respeto a los más elementales derechos y a su modo peculiar de gestión, podemos considerar a muchas de estas instituciones como precursoras de recursos de servicios sociales de la actualidad.

El resurgimiento de la democracia en nuestro país ha reforzado los derechos de los ciudadanos y en particular de los más necesitados, a recibir dignamente el apoyo de la sociedad y las prestaciones sociales que corresponden al Estado. El punto de inflexión de este devenir histórico lo marcó la Constitución Española de 1978 que proclamó la vigencia del Estado social y democrático de Derecho.

En este contexto, el concepto de pobreza ha evolucionado hacia el de exclusión social. Ello no es una simple cuestión semántica, sino que implica un cambio de mentalidad de reparación a prevención, y de socorro a atención a las causas y a las consecuencias de la pobreza.

Las entidades de iniciativa social, verdaderos movimientos de solidaridad social con los marginados, han sido los promotores de este cambio de mentalidad y han impulsado a los poderes públicos a adecuarse a estos principios.

En 1961 se aprobó la Carta Social Europea, ratificada por España en 1980. En ella los Estados, para hacer efectiva la lucha contra la exclusión social, se comprometen a establecer todas las condiciones necesarias para obtener y mantener un nivel lo más elevado y estable posible de empleo, a promover la orientación, formación y readaptación profesional, a proteger especialmente a los niños y adolescentes

contra los peligros físicos y morales y la utilización de los mismos como mano de obra, a fomentar y proteger económica, jurídica y socialmente a la familia como célula fundamental de la sociedad y, especialmente, a organizar o fomentar servicios sociales que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, a su adaptación al entorno social, y a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas en la creación y mantenimiento de esos servicios.

Nuestra carta magna proclama el derecho de los españoles a la educación, al trabajo, a la protección a la salud, a la cultura y al disfrute de una vivienda digna. Todo ello bajo el supremo valor de la dignidad de la persona y de la igualdad sin discriminación alguna por nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia, y con el mandato a los poderes públicos para remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación económica, social y cultural de los ciudadanos, que deben componer las medidas a adoptar por las Administraciones Públicas para luchar contra la exclusión social.

Conviene desarrollar cada uno de los derechos a efectos de conocer su alcance.

El derecho a la educación, regulado en el artículo 27 de la C.E., se concreta en la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (hoy enseñanzas primaria y secundaria obligatorias). Ello supone una obligación prestacional de los poderes públicos, que en Navarra se asumen en virtud del artículo 44 de la L.O.R.A.F.N.A. y del traspaso de servicios en materia de enseñanzas no universitarias.

No debe la educación, por tanto, suponer la exclusión de ningún niño o niña en edad de escolarización.

Más indeterminado es el derecho al trabajo previsto en los artículos 35 y 40 de la Constitución. La interpretación que el Tribunal Constitucional ha dado a este derecho, en principio difuso, es la de que presenta una doble dimensión, individual y colectiva.

El aspecto individual se concreta en la igualdad de todos ante un determinado puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos no discriminatorios de acceso, y a no ser despedidos si no existe una causa justa.

La dimensión colectiva implica la obligación de los poderes públicos a poner en práctica una política de pleno empleo. Sin embargo hasta que se consiga esa meta, el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población, trae consigo el desempleo de otra. Esta desigualdad que supone la imposibilidad de dar cumplimiento a este derecho al trabajo, hace que surja en el desempleado el derecho genérico a las

prestaciones correspondientes y a las ayudas que las diferentes Administraciones conceden a las personas que se hallan en penuria económica por falta de trabajo.

La familia es una institución especialmente protegida por la Constitución Española. Los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica a la misma, y los niños y niñas que forman parte de ellas, merecen la protección especial prevista en los Derechos Universales y en los acuerdos internacionales.

Por ello se deben articular prestaciones económicas y apoyos sociales que garanticen la supervivencia de la institución familiar y que eviten su marginación.

Como bien superior, debe exigirse a las propias familias el desarrollo integral de los niños, a través de la educación y la cultura. El derecho a la educación, especificado en la obligatoriedad de la misma en los niveles de educación que la Ley establezca, se transforma en obligación para las familias de posibilitar y favorecer el acceso de los niños a la escuela.

Para poder desarrollar todos sus empeños, la persona precisa estar en plenitud física y mental. El bien de la salud es una de las reivindicaciones más anheladas por los diferentes colectivos sociales. En España, se instaura el sistema general de la seguridad social en el año 1963, para los trabajadores que debían afiliarse al mismo.

Sin embargo, las personas más necesitadas de la sociedad debían acudir a los sistemas de beneficencia que les procuraban los cuidados de salud. La Diputación Provincial de Navarra cuidó de estas necesidades a través de su sistema foral, mediante los padrones de beneficencia, el Hospital de Navarra y el Instituto de Higiene.

A partir de 1978, se establece el derecho de los españoles a la protección de la salud, lo que se concreta en la Ley General de Sanidad y en la Ley Foral de Salud, ésta última de ámbito de Navarra.

A ninguna persona debe negársele atención sanitaria, por lo que la penuria económica no puede suponer un freno al acceso a los cuidados de salud. Obviamente, el estado de salud de esas personas estará influido por las condiciones de alimentación y de hábitat, lo que no es posible paliar desde las instituciones sanitarias.

Si continuamos recorriendo el texto constitucional, hallaremos en su artículo 47 el enunciado del derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Ello obliga a los poderes públicos a

desarrollar la normativa y promover las ayudas para hacer efectivo ese derecho.

Todos estos derechos se aúnan para conferir a la persona en riesgo de exclusión la posibilidad de su desarrollo con el fin de conseguir la plena integración social y sin demérito de su dignidad.

El ejercicio de estos derechos debe ser posibilitado por todos los poderes públicos, independientemente del ámbito nacional, autonómico o local. Y deben ser utilizados fundamentalmente como medida preventiva, para evitar el desarraigo social y para, de esta forma, conseguir entre todos una sociedad más justa y solidaria.

Esta responsabilidad de los poderes públicos no supone una renuncia a la necesaria participación de las entidades de iniciativa social, sino al contrario. El texto constitucional encomienda a esos poderes la promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en estos empeños. La consecución de la sociedad del bienestar, sin exclusión de nadie, precisa del trabajo de todos, especialmente de aquellos que por su dedicación y conocimientos son el nexo de unión de los poderes públicos con los destinatarios de la acción social. Será fundamental para ello el establecimiento de los cauces de colaboración entre esas entidades de iniciativa social y las Administraciones Públicas de nuestra Comunidad, especialmente la foral y la local.

2. Sujetos prestadores

La calificación de España como un Estado social y democrático de Derecho proclamada en el artículo 1º de la Constitución, así como el reconocimiento de los derechos y deberes fundamentales de las personas, recogidos en el título primero de la misma, supone un cambio cualitativo esencial en la función del Estado. Pasa de ser un Estado prestador de asistencia con carácter de beneficencia a ser un Estado prestador de los servicios necesarios encaminados a garantizar la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos.

A tal efecto el Capítulo III de la Carta Magna, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, encomienda a los poderes públicos:

- Asegurar la protección social y económica de la familia.

- Promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal mas equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

- Fomentar una política que garantice la formación y readaptación profesionales.

- Mantener un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo.

- Velar por la salvaguarda de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientar la política hacia su retorno.

- Organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

- Promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada.

- Promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

- Realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

- Garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la Tercera Edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

El reconocimiento de estos derechos sociales impone a los poderes públicos la obligación positiva de realizar las acciones necesarias conducentes a la consecución de los objetivos y fines del Estado social, que hagan efectivo el principio de igualdad recogido en la Constitución.

La noción de poderes públicos, según el Tribunal Constitucional, incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en conse-

cuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo.

No obstante, los poderes públicos deben actuar dentro del marco y distribución competencial definido en los artículos 148 y 149 de la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Así, el artículo 148 de la Constitución establece las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, entre las que figuran la Asistencia Social y la Sanidad e Higiene. El artículo 149 recoge las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva y entre las que se encuentran:

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- La legislación penal y penitenciaria.
- La legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- Las bases y coordinación general de la sanidad.
- La legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

El punto tercero de este precepto determina, que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado.

El Gobierno de la Nación, en cuanto que ejerce el poder ejecutivo a través de la Administración del Estado y de sus órganos jerárquicamente ordenados será, por tanto, el sujeto prestador de servicios en las materias de su competencia.

Comunidad Foral de Navarra

El artículo 44.1 de la LORAFNA atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y en el artículo 44.17 en materia de Asistencia Social.

En las materias que sean competencia exclusiva de Navarra corresponden a la Comunidad Foral las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa.

- En materia de Servicios Sociales

La Ley Foral de Servicios Sociales, aprobada en ejecución de la potestad legislativa, manifiesta en su artículo 1º que constituyen competencias del Gobierno de Navarra, los servicios y actuaciones sociales que tienen por objeto fomentar al máximo posible el desarrollo del bienestar social de los ciudadanos.

- En materia de Salud

Navarra, en base a lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la LORAFNA, tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, siendo asimismo el Gobierno de Navarra, según se dispone en el artículo 1º de la Ley Foral de Salud, el poder público al que corresponden las funciones de ejecución y administración para hacer efectivo el derecho a la salud de los ciudadanos en el ámbito de la Comunidad Foral.

- En materia de Educación

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación se refiere a los poderes públicos y administraciones competentes, en clara referencia a la Administración del Estado y a las de las Comunidades Autónomas, como los responsables de llevar a cabo las acciones conducentes a hacer efectivo el derecho a la educación, por lo que el Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Educación y Cultura, será el órgano competente para ejercer en Navarra las funciones atribuidas en el artículo 47 de la LORAFNA, cuales son la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

- En materia de Trabajo

En los mismos términos hay que referirse en relación a las competencias en materia de Trabajo, siendo el Departamento de Industria, Comercio Turismo y Trabajo el órgano competente para llevar a cabo las acciones encaminadas a hacer efectivas las competencias atribuidas en el artículo 58.1 b) de la LORAFNA como son la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado.

Entidades Locales

Los artículos 137 y 140 de la Constitución garantizan la autonomía municipal para la gestión de sus respectivos intereses.

En este sentido, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, en su artículo segundo establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Esta actividad municipal ha sido concretada en el artículo 25 del mismo texto legal encomendando a los municipios para la gestión de sus intereses, y en el ámbito de sus competencias, promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos, y en todo caso:

- Participación en la gestión de la atención primaria de salud.
- Prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas y ocupación del tiempo libre.
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Además de las competencias que dicho precepto atribuye como propias, el artículo 28 encomienda actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda y la sanidad.

A mayor abundamiento, el artículo 26 obliga a los municipios, en función del número de habitantes, a

prestar una serie de servicios mínimos entre los que se encuentra la prestación de servicios sociales en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Por tanto, en materia de servicios sociales los municipios ostentan la misma competencia que las Comunidades Autónomas, si bien corresponde a éstas, a través de la legislación sectorial, concretar las funciones a desarrollar por cada Administración.

En esta línea, la Ley Foral de Servicios Sociales atribuye a los ayuntamientos las funciones de creación, organización y gestión en materia de servicios sociales de acuerdo a la programación establecida al efecto, dentro de la planificación de la Administración Foral determinando, asimismo, como actuaciones que tendrán carácter prioritario en la gestión municipal, las siguientes:

- Los Servicios Sociales de Base, con funciones de información, concienciación, asesoramiento y orientación a las personas, familias y colectivos locales sobre los derechos, obligaciones y recursos en materia de servicios sociales.
- Creación y gestión de guarderías infantiles, hogares familiares de menores y clubes juveniles.
- Atención a la Tercera Edad, mediante ayuda a domicilio, hogares, clubes y residencias.
- En colaboración con otros ayuntamientos, la participación necesaria en los programas de asistencia y promoción laboral de los minusválidos.
- Garantizar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en la programación y control de los centros y servicios de asistencia social.
- Impulsar y formar el voluntariado para actuaciones complementarias.
- Desarrollar la coordinación adecuada con los sistemas educativos, culturales y sanitarios para conseguir una máxima eficacia y economía de servicio en las prestaciones a realizar.

La Ley Foral de Salud atribuye asimismo competencias a los ayuntamientos, que serán ejercidas en el marco de los planes y directrices sanitarias de la Administración de la Comunidad Foral, tanto en materia de salud, como de participación y gestión sanitarias.

La Iniciativa Social

La participación de la iniciativa privada a través de Fundaciones y Asociaciones ha sido esencial en la prestación de servicios de carácter benéfico-asistenciales.

Por ello la Constitución, además de imponer a los poderes públicos la obligación de prestar los servicios encaminados a garantizar la libertad y la igualdad de todos los individuos, les encomienda facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, reconociendo a tal efecto el derecho de asociación y el derecho de fundación para la realización de fines de interés general.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales de carácter social y con relevancia pública indicando que “es propio del Estado social de derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general”.

Asimismo, el mandato constitucional de interrelación entre lo público y lo privado a través de la participación de la iniciativa social, ha sido recogido en la diferente normativa sectorial, como es el caso del artículo 4 de la Ley Foral de Servicios Sociales cuando indica que las fundaciones, asociaciones, entidades e instituciones privadas de asistencia social inscritas en el registro correspondiente, podrán tener la consideración de asociadas o colaboradoras en la prestación de asistencia social.

Igualmente, la Ley Foral de Salud recoge la posibilidad de integrar los centros y servicios asistenciales privados en la red asistencial pública para la prestación de la asistencia sanitaria.

En los mismos términos se expresa la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en el que se contempla la posibilidad de financiar con fondos públicos los centros privados que presten el servicio público de educación.

No obstante, la colaboración o participación de la iniciativa privada se realiza bajo el principio de responsabilidad pública, y por tanto sometida a los criterios de planificación, intervención y control de las administraciones respectivas, por lo que la normativa instrumenta esta colaboración a través de la técnica de la concertación administrativa. Asimismo se contempla la financiación de las actividades desarrolladas por la iniciativa privada mediante un régimen de subvenciones.

3. Personas destinatarias de la acción social en el ámbito de la exclusión

Sería correcto definir como personas destinatarias del Plan de lucha contra la exclusión social a todas aquellas que sufren, o están en situación de sufrir, procesos de exclusión social de carácter económico, educativo, de salud, de vivienda o de cualquier otro derecho que afecte a su condición de ciudadano de nuestro país.

Sin embargo, esta definición es excesivamente amplia y presenta el problema de la indefinición espacial y subjetiva.

En efecto, los conceptos de marginación, pobreza o exclusión varían dependiendo del ámbito territorial o social en el que nos encontremos. Esta relatividad, superado un umbral mínimo establecido para todo ser humano, es la que debe interesar a este Plan de lucha contra la exclusión social para que sus planteamientos sean dinámicos, variables en el tiempo, y progresivos en cuanto a la superación paulatina de todos los elementos que puedan contribuir a la exclusión social.

El tipo de personas amenazadas por la exclusión es tan amplio como el número de factores que pueden incidir en ella. Así, aunque enumerásemos la falta de trabajo, la carencia de salud, el no acceso a la educación y a la cultura, la no disponibilidad de una vivienda digna la marginación por causa de la étnia, la lengua, las ideas y el género, caeríamos en graves olvidos, y lo que es peor, en flagrantes exclusiones.

Por otra parte, no es bueno sectorializar en exceso porque un plan de exclusión social podría convertirse en la suma más o menos ordenada de acciones puntuales, pero sin un nexo de unión común. Hay que encontrar un punto de vista conjunto para luchar contra estas desigualdades.

En contrapunto con lo anterior, determinados grupos sociales como las personas mayores, las mujeres, los minusválidos, afectados por problemáticas concretas y severas, han sido objeto de planes concretos de actuación y de normativas específicas para minimizar los factores negativos que afectan a su plena integración social. Recordemos aquí los planes de la vivienda y de las personas mayores (gerontológico) que el Gobierno de Navarra ha promovido a lo largo de 1997.

Las personas destinatarias de las medidas que promueve este Plan de lucha contra la exclusión pue-

den caracterizarse, en su mayor parte, salvo casos muy particulares, por un déficit de recursos económicos que traen como consecuencia las desigualdades apuntadas.

En cualquier sociedad de mercado, el volumen de recursos económicos que una familia es capaz de conseguir es un indicador muy importante de la posición social alcanzada. En este sentido, la cuantificación de las distancias en términos de renta entre el colectivo más desfavorecido y la riqueza media del conjunto de la sociedad, da lugar a la determinación de lo que llamamos “línea de pobreza moderada” y “línea de pobreza extrema”.

La primera nos indicaría cuáles son los hogares que no alcanzan el 50% de la renta familiar neta disponible media equivalente, mientras que la segunda identifica los hogares que no alcanzan el 25% de la misma renta.

En el segundo nivel de pobreza (pobreza extrema) se van a centrar la mayoría de las actuaciones previstas en el presente Plan, entendiendo que es tarea prioritaria la búsqueda de un nivel de ingresos básicos sin el cual no es posible mantener una vida digna y por debajo del cual nadie debería estar.

A la hora de definir los umbrales sobre los que configurar los límites de pobreza hemos considerado el ámbito de Navarra, frente al del conjunto de la Unión Europea o al del Estado, ya que entendemos que la determinación de cuáles son los ingresos aceptables para garantizar una vida digna a todos los ciudadanos tiene que ver con aspectos como las formas de vida, el coste de los bienes y servicios en el mercado local, y la disponibilidad de recursos del conjunto de la sociedad en el contexto más próximo, cercano y homogéneo.

Por último, a la hora de analizar los ámbitos de actuación y los recursos disponibles, tomamos como unidad de referencia a la familia pues esta institución sigue siendo un pilar básico de solidaridad en plena interrelación con las políticas sociales. En este sentido, para establecer las escalas de equivalencia de cada miembro de la familia en cuanto unidad de gasto, hemos optado por una escala de equivalencia ajustada, utilizada por la OCDE: Primer adulto: 1; otros adultos: 0,5; menores: 0,3.

Con todo lo anterior nos aproximaremos a la concreción de los umbrales de pobreza económica, objetivo operativo imprescindible para planificar la distribución de recursos. Además de la pobreza económica, encontramos otros sectores en los que las necesidades pueden no ser estrictamente económicas pero que se enfrentan a

carencias básicas que limitan su plena participación en la vida social.

Aunque parece evidente que la exclusión económica puede ser origen de la exclusión de la vivienda, o de la educación, o de la salud, la interrelación entre una y otras no es automática.

Siendo tan complejos y diversos los procesos de exclusión social, parece lógico que las actuaciones que definamos se orienten a combatir las distintas exclusiones concretas. Limitaríamos por otra parte excesivamente el concepto de exclusión social si lo equiparásemos a la suma de exclusiones en relación a estos sistemas de protección.

Además, no podemos olvidar que son muy diversas las situaciones de pobreza que se esconden detrás de una misma categorización como sectores excluidos: las condiciones de vida son muy distintas para unos grupos y para otros. Lo mismo pasa con sus percepciones, sus actitudes y comportamientos, los procesos causales que potencian, evitan o compensan la exclusión, o las tendencias integración-exclusión.

La exclusión social va muy a menudo acompañada y a su vez genera conflictos interpersonales que es preciso abordar desde una óptica no sólo de incorporación, sino de prevención. De poco servirán acciones encaminadas a la incorporación económica y laboral de los adultos si no se presta a la familia el apoyo necesario para que sus hijos e hijas vean cubiertas no sólo sus necesidades familiares, sino también las afectivas e intelectuales.

El plan prevé, por tanto, algunas importantes medidas encaminadas al trabajo con aquellas familias en las que los menores pueden encontrarse en mayor riesgo de sufrir maltrato o negligencia en los cuidados, con las que se pretende romper el círculo de reproducción de la exclusión.

4. Marco normativo

El marco normativo bajo el que se llevan a cabo las políticas dirigidas a las personas que se hallan en situación de exclusión social está configurado por normas de Derecho Internacional, Derecho Comunitario, Derecho Constitucional y Derecho Autonómico.

Derecho Internacional

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, bajo la consideración de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, proclama que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Igualmente, toda persona tiene derecho al trabajo, a la educación, y a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

2. Asimismo, en El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977 se conviene que los Estados Partes del mismo reconocen el derecho de todas las personas al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, a estar protegido contra el hambre, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la educación, etc., a la vez que se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de estos derechos.

3. En el mismo sentido, la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 por los Miembros del Consejo de Europa y ratificada por España con fecha 29 de abril de 1980, conviene en reconocer como objetivo de sus políticas el establecimiento de condiciones para que puedan hacerse efectivos, entre otros, los derechos siguientes:

- A un trabajo libremente elegido.
- A una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso.
- A medios adecuados de formación profesional.
- A beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar.

- A la seguridad social.
- A la asistencia social y médica.
- A beneficiarse de servicios de bienestar social.

Los trabajadores migrantes nacionales de cada una de las Partes Contratantes y sus familias tienen derecho a la protección y a la asistencia en el territorio de cualquiera otra Parte Contratante.

Derecho Comunitario

4. Los Estados Miembros del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 y del Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992, convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, contribuir al desarrollo de una educación y formación profesional de calidad y a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana, siendo numerosas las Directivas, Resoluciones y Recomendaciones del Consejo de la Comunidad Europea sobre estas materias.

5. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, reconoce asimismo derechos sociales referidos a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social, formación profesional, protección de la salud, protección de los niños y de los adolescentes, de las personas de edad avanzada y de los minusválidos.

Derecho Constitucional

6. La Constitución Española proclama la voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos y promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

En este sentido, propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad, son fundamento del orden político y de la paz social.

A tal efecto, reconoce como derechos fundamentales de todas las personas el derecho a la educación, al trabajo, a la salud y a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Señala asimismo que el condenado a pena de prisión que estuviera cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales.

Como principios rectores de la política social y económica señala:

- Los poderes públicos asegurarán la protección social y económica de la familia.

- Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal mas equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

- Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo.

Por otro lado, el artículo 10 de la Carta Magna establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Asimismo, el artículo 96.1 indica que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno.

Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.

La plasmación, en lo que afecta al Plan, de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos quedan recogidos en diferentes normas como son:

- Derecho a la Educación

7. La Ley Orgánica 8/1985, de 13 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (L.O.D.E.).

8. La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E.).

- Derecho a la Salud:

9. La Ley 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública.

10. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

- Derecho al Trabajo:

11. Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores.

12. Ley 51/1980, de 8 de octubre Básica del Empleo.

13. Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos.

14. Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto de protección por desempleo.

15. Real Decreto 1368/1985 de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo.

16. Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección del desempleo.

17. Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial.

18. Ley 10/1994, de 10 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación (disposición adicional 6ª).

19. Ley 14/1994, de 1 de junio por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

20. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

21. Orden de 3 de agosto de 1994, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre Escuelas Taller y Casas de Oficios.

22. Real Decreto 4/1995, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

- Derechos de los presos:

23. Ley Orgánica 1/79, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

24. Real Decreto 190/96, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento General Penitenciario.

- Derecho de los extranjeros

25. Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

29. Real Decreto 1702/1985, de 1 de agosto, por el que se traspasan a la Comunidad Foral los servicios estatales, en materia de Asistencia y Servicios Sociales.

30. Real Decreto 1775/1985, de 1 de agosto, por el que se traspasan a la Comunidad Foral los servicios estatales en materia de Protección de Menores.

31. Decreto Foral 256/1984, de 10 de diciembre, por el que se regulan las ayudas a personas mayores de edad procedentes del Orfanato de Navarra

32. Decreto Foral 40/1985, de 27 de febrero, por el que se crea el Consejo Navarro de Bienestar Social.

33. Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre, de conciertos en materia de servicios sociales, y el Decreto Foral 120/1992, de 25 de marzo, que la desarrolla.

34. Decreto Foral 11/1987, de 16 de enero, por el que se establece el régimen de Servicios Sociales de Base.

35. Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales y el Decreto Foral 154/1989, de 29 de junio que la desarrolla.

36. Decreto Foral 168/1990. de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares y el Decreto Foral 13/1991, de 10 de enero por el que se modifica.

37. Decreto Foral 169/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones laborales como medida de inserción de los destinatarios de la Renta Básica en empresas y entidades públicas y privadas.

38. Decreto Foral 170/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones de Renta Básica en la modalidad de Empleo Social Protegido.

39. Ley Foral 9/1990. de 13 de noviembre, de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales y el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo que la desarrolla.

40. Decreto Foral 94/1992, de 9 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en materia de servicios sociales, deporte y juventud.

41. Orden Foral 134/1992, de 2 de abril del Consejo de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, por la que se aprueban las bases para la convocatoria de subvenciones para funcionamiento, equipamientos menores y fomento de actividades en materia de servicios sociales.

Normativa Autonómica

26. El artículo 148.1 de la Constitución establece las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, y el artículo 149.1 determina las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva y entre las que se encuentran, en relación a las personas en situación de exclusión social, la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, las bases y coordinación general de la sanidad, y la legislación general y penitenciaria.

27. La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, (L.O.R.A.F.N.A.) en su artículo 44.1 establece que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y en el artículo 44.17, en materia de Asistencia Social.

El artículo 40 del mismo texto legal determina que en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponden a la Comunidad Foral las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa.

En ejercicio de estas potestades, se aprueba:

- En materia de Servicios Sociales

28. La Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo de Servicios Sociales, constituyendo el marco normativo general de cuantas actuaciones se realicen en la Comunidad Foral de Navarra tendentes a garantizar el bienestar social de los ciudadanos. La misma ha sido desarrollada por numerosas disposiciones de inferior rango, entre las que se encuentran:

42. Orden Foral 322/1994, de 22 de abril del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda por la que se aprueban las bases de la convocatoria de subvenciones para inversiones en materia de servicios sociales.

- En materia de Vivienda:

43. Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre reguladora del sistema y modelos de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

44. Decreto Foral 100/1997, de 14 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles.

45. Decreto Foral 338/1997, de 17 de noviembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en régimen de alquiler destinadas a personas menores de 30 años (alquiler-joven).

46. Decreto Foral 374/1997, de 15 de diciembre, por el que se regula la Vivienda de Integración Social.

- En materia de Salud:

47. La Ley Orgánica de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra en sus artículos 53 y 54 atribuye a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

En su virtud, se han dictado las siguientes disposiciones:

48. Real Decreto 1697/1985, de 1 de agosto de traspaso de servicios de la administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad.

49. Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre de salud.

50. Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la comunidad Foral de Navarra en materia del Instituto Nacional de Salud. (I.N.S.A.L.U.D.)

51. Orden Foral de 16 de enero de 1995, del Consejero de Salud, por la que se regulan las condiciones para la concesión de subvenciones para ayudas a otras instituciones y a programas de salud.

52. Decreto Foral 64/1996, de 18 de noviembre, que establece el procedimiento y las condiciones para el acceso a las prestaciones del régimen de Universalización de la Asistencia Sanitaria Pública en la Comunidad Foral de Navarra.

53. Orden Foral 103/1997, de 19 de agosto del Consejero de Salud, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a Entidades Locales para la realización de proyectos y actividades de Prevención de conductas de riesgo y promoción de estilos de vida saludables en jóvenes.

- En materia de Educación

54. La Ley Orgánica de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra en su artículo 47 atribuye a Navarra la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre la materia y de las Leyes Orgánicas que las desarrollan.

En su virtud se han dictado las siguientes disposiciones:

55. Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de enseñanzas no universitarias.

56. Decreto Foral 205/1991, de 23 de mayo, por el que se regula la Educación Básica de Adultos.

57. Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio, por el que se regulan los comedores escolares en centros públicos no universitarios en niveles de Enseñanza Obligatoria.

58. Decreto Foral 153/1994, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo en la Comunidad Foral de Navarra.

59. Orden Foral 100/1996, de 11 de marzo, por la que se regula, con carácter experimental la anticipación de Programas de Garantía Social.

60. Orden Foral 194/1997, de 2 de junio, por la que se aprueban los instrumentos para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar durante el curso 1997-98.

61. Orden Foral 225/1997, de 19 de junio, por la que se aprueba la convocatoria general de becas en niveles de grado medio y universitario.

- En materia de trabajo

62. La Ley Orgánica de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra en su artículo 58.1.b) indica que corresponde a Navarra la ejecución

de la legislación del Estado en materia laboral, respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado.

En su virtud, se han dictado las siguientes disposiciones:

63. Real Decreto 937/1986, de 11 de abril de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de trabajo.

64. Real Decreto 930/1986, de 11 de abril de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Apoyo a la Creación de Empleo.

65. Real Decreto 1319/1997, de 1 de agosto de traspaso de servicios del Estado a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

66. Orden Foral de 17 de diciembre de 1997, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo por la que se regulan las subvenciones a Entidades Locales por la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general o social.

67. Orden Foral de 5 de febrero de 1998, del Consejero de Industria, Turismo, Comercio y Trabajo, por la que se regula el procedimiento de concesión de ayudas para acciones de formación continua.