



1

La población excluida:
Impacto social

1. Las personas excluidas en Navarra

El riesgo de exclusión ha aumentado en las sociedades desarrolladas en los últimos decenios...

Desde los años 70 las sociedades desarrolladas han experimentado una serie de transformaciones económicas y sociales de gran importancia. Estas transformaciones han traído consigo por una parte, un incremento sustancial de la riqueza material, y por otra, la extensión de ciertas situaciones de vulnerabilidad y de riesgo.

Las economías, cada vez más competitivas y exigentes en términos de formación y cualificación, hacen que el riesgo de quedar fuera del juego económico sea mayor para aquellos grupos sociales cuyo nivel de estudios o de formación es más bajo o cuyas competencias profesionales ya no son demandadas por el mercado de trabajo. La necesidad de flexibilidad derivada de la creciente internacionalización y competencia en los mercados se ha traducido en mayor inestabilidad en el empleo, lo que ha aumentado el riesgo de no poder garantizar la independencia económica a largo plazo de algunas personas y hogares. Estos procesos se han traducido en la aparición en las economías desarrolladas de niveles relativamente elevados de desempleo, de niveles significativos de desempleo a largo plazo y en el crecimiento de la proporción de personas ocupadas que no tienen un empleo fijo a jornada completa y razonablemente retribuido.

Las sociedades avanzadas han experimentado también cambios en las formas de convivencia que han erosionado la capacidad protectora y compensatoria de las dificultades que tenía la familia. El crecimiento de formas de convivencia distintas de la familia nuclear clásica, como las familias monoparentales o las personas que viven solas, implica una reducción de los apoyos familiares informales para hacer frente a las dificultades. La incorporación de las mujeres al empleo fuera de casa supone una disminución de los recursos informales que cada hogar tiene para atender a las personas ancianas, enfermas o a la población infantil. Muchos hogares son así más vulnerables a la pérdida del empleo o a la inestabilidad del mismo, al mismo tiempo que otros pueden alcanzar niveles de bienestar y de seguridad mayores.

Un tercer grupo de factores de exclusión tiene que ver con el mantenimiento (incluso el crecimiento en algunos países) de las desigualdades de renta. En todos los países desarrollados existen franjas de la población cuyos ingresos se sitúan claramente por

debajo de la media. Ello se debe en parte al desarrollo de formas de trabajo precario o a tiempo parcial, cuya retribución es muy baja, y por otro lado a la existencia de huecos en los sistemas de protección social, que dejan desprotegidos o muy escasamente protegidos a ciertos grupos sociales.

En cuarto lugar, hay que señalar el mantenimiento de formas de discriminación social por razón de género, de etnia y de origen nacional. Aunque la posición de las mujeres en la sociedad y la ruptura de ciertos prejuicios y discriminaciones ha sido muy importante en los últimos 30 años, siguen manteniéndose estereotipos y formas de discriminación que limitan el acceso de las mujeres a un nivel de empleo y de retribución equiparables a los de los varones. Ciertos grupos étnicos como los inmigrantes procedentes de países pobres y ciertas minorías étnicas autóctonas (como los gitanos en España) sufren formas de discriminación y de enquistamiento en espacios sociales marginales.

...pero la sociedad navarra presenta niveles muy reducidos de exclusión social

Sin embargo, el hecho de que los factores excluyentes existan o incluso crezcan en las sociedades desarrolladas, no significa que se traduzcan siempre en situaciones de exclusión social. Existen otros factores que pueden reducir el impacto de los riesgos de exclusión y también existen factores que compensan y mitigan las situaciones de exclusión cuando éstas se producen.

En su conjunto, el Estado español muestra una peculiar combinación de factores graves de exclusión (alta proporción de desempleo y de precariedad laboral, pobreza relativa elevada comparativamente) con una realidad de exclusión social muy inferior a lo esperable. El caso de Navarra es más llamativo aún, ya que algunos de los factores excluyentes son claramente menores que la media del Estado, mientras que muchos de los factores compensatorios tienen igual o mayor eficacia que en otras comunidades.

En concreto, en Navarra pueden señalarse los siguientes elementos en relación con los factores excluyentes antes mencionados:

- El nivel de desempleo en Navarra es claramente inferior al del conjunto de España. Según la Encuesta de Población Activa, en el primer trimestre de 1997,

la tasa de paro era del 10,9% en Navarra, frente a un 21,5% en el conjunto del Estado. A principios de 1998, Navarra es la única comunidad autónoma cuya proporción de paro es inferior a la media de la Unión Europea. Se trata por tanto de una diferencia muy sustancial, que sitúa al Estado español en los niveles de paro más altos de Europa y a Navarra con un nivel similar al de algunos de los países más ricos y con menos paro de Europa.

- El nivel de renta de la Comunidad Foral se sitúa prácticamente en la media europea, claramente por encima de la mayoría de las comunidades autónomas.

- Los niveles de pobreza relativa y de desigualdad son inferiores a los del resto de España. Los estudios realizados sobre la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990–91 muestran una proporción de hogares por debajo de la mitad de la renta familiar media del 19,7% en el conjunto de España y del 7,4% en Navarra.

Si estos elementos hacen que los factores exógenos actúen con menor intensidad que en otras comunidades, los mecanismos de solidaridad familiar y protección social no parecen ser más débiles.

- Navarra es una comunidad muy integrada en la que el grueso de la población tiene relaciones familiares sólidas dentro de su territorio. La solidaridad familiar no se limita a echar una mano al pariente que tiene problemas. Es ante todo un mecanismo de integración de las situaciones de desempleo que reduce significativamente su impacto. Ello se aprecia con facilidad si analizamos las tasas de paro en función de la posición en el hogar de quienes están en desempleo.

TABLA 1. Personas ocupadas y desempleadas según su posición en el hogar en Navarra, 1^{er} trimestre 1997, según la Encuesta de Población Activa

	Ocupados	Parados	Activos	Proporción de paro
Persona principal	88.436	3.618	92.054	3,9%
Cónyuge	37.458	3.041	40.499	7,5%
Hijo/a	57.283	16.078	73.361	21,9%
Otros/as	10.523	899	11.422	7,9%
	193.700	23.636	217.336	10,9%

Como se aprecia en la Tabla 1, la tasa de desempleo de las llamadas personas *principales* de cada hogar es de cerca de un 4%, tasa que puede considerarse casi de pleno empleo. El funcionamiento de los hogares en Navarra y la forma en la que se distribuye el desempleo hace que convivan un casi pleno empleo de las personas principales de los hogares con un nivel de paro importante entre los cónyuges y bastante elevado entre los hijos e hijas.

- El desarrollo de la protección social en Navarra es en muchos aspectos similar al del conjunto del Estado. Las leyes reguladoras de la seguridad social o del acceso a la educación o la sanidad son de carácter estatal. Sin embargo, hay que señalar que la seguridad social otorga mejores prestaciones a las personas que más han cotizado (por tener mayores salarios), factor que beneficia a los pensionistas de la Comunidad Foral. En segundo lugar, aunque el diseño de la educación y la sanidad sea formalmente el mismo, Navarra tiene una larga tradición de mejorar y completar los servicios de carácter general aportando fondos propios de la Administración Foral. Además, Navarra ha sido de las comunidades pioneras en el establecimiento de programas de asistencia y servicios sociales dirigidos a los colectivos más desfavorecidos.

En conjunto, estos factores hacen que la exclusión social en Navarra sea un fenómeno muy reducido en número de personas y hogares afectados, aunque la gravedad del problema para quienes lo padecen sea notable.

La exclusión social consiste en una acumulación de límites para la participación en la vida social

La exclusión social no es simplemente la pobreza económica, ni siquiera la pobreza económica extrema. La exclusión social es una acumulación de barreras y límites que dejan fuera de la participación en la vida social mayoritaria a quienes la padecen. Estos límites y barreras son de tipo muy diverso y no se reducen (aunque incluyen) a la carencia extrema de ingresos y recursos económicos.

En este documento hemos identificado a las personas y los hogares como excluidos a partir de la presencia de los siguientes indicadores:

- Pobreza económica extrema. En una sociedad de mercado, la carencia de un mínimo de ingresos supone no tener acceso a múltiples bienes necesarios, desde los más básicos hasta los que contribuyen a configurar una vida socialmente digna.

Aunque no existe una definición oficial ni oficiosa de pobreza relativa extrema, en diversas ocasiones se ha utilizado el criterio de considerar en la pobreza económica extrema a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al 25% de la renta familiar disponible neta por unidad de equivalencia. Este nivel de ingresos es justamente la mitad del que, con frecuencia y de forma oficiosa, se emplea como línea de pobreza moderada (50% de la renta familiar disponible neta).

La línea del 25% se aproxima a los baremos de la Renta Básica y las Pensiones No Contributivas, que de hecho serían en la actualidad un criterio público de mínimo de ingresos a asegurar a un hogar en nuestra Comunidad.

TABLA 2. Líneas de pobreza relativa moderada y extrema para Navarra 1996

		Persona sola	Pareja con dos hijos/as
Línea de pobreza moderada	Ptas/año	1.057.899	2.856.327
(50% de la renta familiar disponible neta)	Ptas/mes	88.158	238.027
Línea de pobreza extrema	Ptas/año	528.950	1.110.794
(25% de la renta familiar disponible neta)	Ptas/mes	44.079	92.566
Baremo de la Renta Básica	Ptas/año	489.600	712.800
	Ptas/mes	40.800	59.400

- Fuertes dificultades para el acceso al empleo. En las sociedades desarrolladas el empleo se ha convertido en la principal fuente de seguridad en la vida, de ingresos, y de reconocimiento e identidad social. No es de extrañar que la mayoría de estas sociedades consideren el desempleo como el principal problema social. Pero, para identificar la exclusión social, el simple hecho de carecer de empleo y buscarlo es insuficiente. Sólo una parte de las personas desempleadas pueden considerarse de hecho excluidas del empleo.

En este documento hemos identificado dos situaciones de exclusión grave del empleo:

a) Hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace más de un año.

b) Hogares cuya persona sustentadora principal tiene un «empleo de exclusión», es decir, un trabajo marginal (venta ambulante, recogida de cartón o chatarra, temporeros agrícolas, empleadas de hogar, etc.).

- Escaso acceso a la educación. La educación constituye un mecanismo básico de acceso a la cultura, a la comunicación social y al empleo. Hemos identificado las siguientes situaciones de exclusión extrema de la educación:

- Hogares en los que hay menores entre 3 y 16 años que no están escolarizados o que no asisten regularmente a la escuela por razones distintas de la enfermedad.

- Hogares en los que hay personas analfabetas entre 16 y 38 años.

- Hogares en los que hay personas de 16 a 38 años sin estudios (menos de 5 años de escuela).

- Falta de acceso a una vivienda digna. Como situaciones de exclusión grave de la vivienda hemos considerado las siguientes:

- Hogares y personas sin vivienda, es decir, que viven en carromatos, chozas o chabolas o en pensiones por falta de vivienda.

- Hogares que viven en viviendas claramente inadecuadas (con graves problemas de hacinamiento, ruina, humedades, etc.)

- Hogares que viven en la pobreza extrema y tienen gastos de vivienda superiores al 30% de sus ingresos o carecen de equipamiento básico (cocina, frigorífico, etc.)

- Fuertes dificultades en el mundo de las relacio-

nes familiares y sociales. En el terreno de la integración social hemos considerado como problemas graves de conflicto social y de relación la presencia en un hogar de conflictos familiares graves (malos tratos, trato inadecuado de menores, etc.), presencia de conductas socialmente rechazadas y estigmatizadas (problemas graves en relación con las drogas, prostitución, mendicidad, etc.), problemas con la justicia penal e internamientos en centros de inserción social (centros de menores, comunidades terapéuticas, etc.).

La investigación se realizó por medio de una encuesta a una muestra representativa de los 14.284 hogares que habían recurrido a:

- los programas asistenciales del Gobierno de Navarra (prestaciones y programas asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, pensiones no contributivas y asistenciales, etc.) y del Ayuntamiento de Pamplona;

- los programas de apoyo específico del sistema educativo (módulos de garantía social, becas de comedor, etc.);

- otros programas públicos dirigidos a personas con bajos ingresos (acceso a viviendas de régimen especial, etc.);

- el apoyo de entidades de iniciativa social que trabajan en el campo de la pobreza y la exclusión social.

En la investigación se consideró que padecen una situación grave de exclusión social los que cumplen alguno de los criterios que acabamos de señalar.

Unos 6.000 hogares padecen exclusión social grave en Navarra...

La investigación ha detectado 5.539 hogares en situación de exclusión social, tal como la hemos definido anteriormente. Estos hogares suponen un 3,4% de los hogares navarros.

¿Hasta qué punto esta detección ha sido exhaustiva? ¿Es posible que haya más hogares en situaciones similares no detectadas? En este sentido hay que hacer algunas precisiones:

1. Hay dos colectivos en situación de dificultad social que no se han recogido en la encuesta:

- En primer lugar personas que no residen habitualmente en Navarra y que por períodos breves de tiempo son atendidos en los albergues y centros de acogida para transeúntes.

- En segundo lugar, la mayoría de los inmigrantes extracomunitarios, que no acceden a los programas y servicios sociales públicos. Es una población que tiende a asentarse en Navarra y que en parte padece problemas de exclusión.

2. Existe el riesgo de que algunas de las situaciones de exclusión no hayan sido reconocidas por las personas entrevistadas. Una parte pequeña de los hogares entrevistados no ha ofrecido datos fiables acerca de sus ingresos, por lo que no han sido tenidos en cuenta para aplicar el criterio de pobreza severa. Del mismo modo, no todos los casos de desescolarización pueden detectarse a través de las declaraciones de la propia familia.

3. Puede existir un cierto número de personas que aún padeciendo una situación de exclusión social no hayan recurrido en ningún momento a los dispositivos públicos y privados de asistencia.

En conjunto, nuestra convicción es que, dejando a un lado los casos de los inmigrantes extracomunitarios y los transeúntes, la cifra total se sitúa entre un mínimo de 5.539 hogares (los efectivamente detectados) y un máximo de unos 6.500. Es decir, entre un 3,4 y un 3,8% de los hogares navarros.

...aunque no son los únicos que padecen dificultades.

La exclusión social no tiene límites exactos. Como situación de acumulación de problemas está «rodeada» por otras situaciones en las que esos mismos problemas se dan con menor intensidad, o de forma parcial y limitada. Indicar que hay un 3,4% de los hogares navarros en situación de exclusión no significa que no haya otros hogares que puedan padecer problemas, incluso importantes, en diversos campos. Pero es importante establecer una graduación. El desempleo afecta a un número significativo de hogares en Navarra, pero sólo se convierte en un problema de exclusión en un número muchísimo más pequeño.

Casi 6 de cada 10 en Pamplona y Comarca

De estos 5.539 hogares, 3.149 (un 57%) residen en Pamplona y su Comarca. Este área presenta proporciones de hogares excluidos sobre la población total mayores que la media, al igual que sucede con el área de Tafalla. Las demás áreas se sitúan por debajo de la media.

TABLA 3. Distribución de los hogares en situación de exclusión por áreas de servicios sociales de base, Navarra 1997

Área de Servicios Sociales de Base	Hogares	Porcentaje sobre el total	Proporción sobre hogares del área
Noroeste	405	7,3%	2,6%
Noreste	215	3,9%	3,3%
Estella	529	9,6%	2,4%
Tafalla	501	9,0%	3,6%
Tudela	739	13,3%	2,9%
Pamplona	2.042	36,9%	3,9%
Comarca de Pamplona	1.107	20,0%	3,8%
Navarra	5.539	100,0%	3,4%

De cada 5 hogares excluidos, uno lo forma una persona sola, otro es monoparental y un tercero es muy numeroso

Si nos fijamos en los tipos de hogares (por tamaño y por estructura) presentes entre los excluidos, se observa que los más numerosos son aquéllos que en el conjunto de la sociedad son también los más frecuentes, a saber, las parejas con hijos y los hogares de 2 a 4 miembros. Sin embargo, hay dos tipos de hogar cuya presencia entre los excluidos es muy superior a la que les correspondería por su frecuencia en la sociedad: las personas solas (es decir, los hogares unipersonales), los hogares formados por un núcleo monoparental (una madre, o en mucha menor medida un padre, sola con sus hijos) y los hogares formados por 6 ó más miembros.

TABLA 4. Distribución de los hogares en situación de exclusión por número de miembros, Navarra 1997

Área de Servicios Sociales de Base	Hogares	Porcentaje sobre el total	Proporción sobre hogares del tamaño en Navarra
1	1.189	21,5%	5,3%
2 ó 3	1.815	32,8%	2,6%
4 ó 5	1.594	28,8%	2,7%
6 ó más	941	17,0%	6,7%
Navarra	5.539	100,0%	3,4%

TABLA 5. Distribución de los hogares en situación de exclusión por tipos de composición del hogar, Navarra 1997

Tipo de Hogar	Hogares	Porcentaje sobre el total	Proporción sobre hogares del tipo en Navarra
Unipersonales	1.191	21,5%	5,3%
Pareja sin hijos/as	366	6,6%	1,5%
Pareja con hijos/as	2.299	41,5%	3,0%
Madre/padre con hijos/as	1.075	19,4%	8,5%
Otros	608	11,0%	2,2%
Navarra	5.540	100%	3,4%

La exclusión afecta de manera muy amplia a las minorías gitana y trasmontana

Algo parecido sucede al analizar la pertenencia a minorías étnicas o nacionales de los hogares excluidos. La gran mayoría (tres cuartas partes) de los hogares que padecen la exclusión no pertenecen a ninguna minoría étnica. Sin embargo, las minorías étnicas padecen situaciones de exclusión con una frecuencia mucho mayor que la mayoría de la población. Las más de 900 familias gitanas identificadas como excluidas suponen una gran parte de las familias gitanas de Navarra, y esto sucede, incluso en mayor proporción, con la minoría trasmontana.

TABLA 6. Distribución de los hogares en situación de exclusión por grupos étnicos, Navarra 1997

Grupo étnico	Hogares	Porcentaje sobre el total
Etnia mayoritaria	4.234	76,4%
Gitanos	911	16,4%
Trasmontanos	138	2,5%
Extracomunitarios	256	4,6%
Navarra	5.538	100,0%

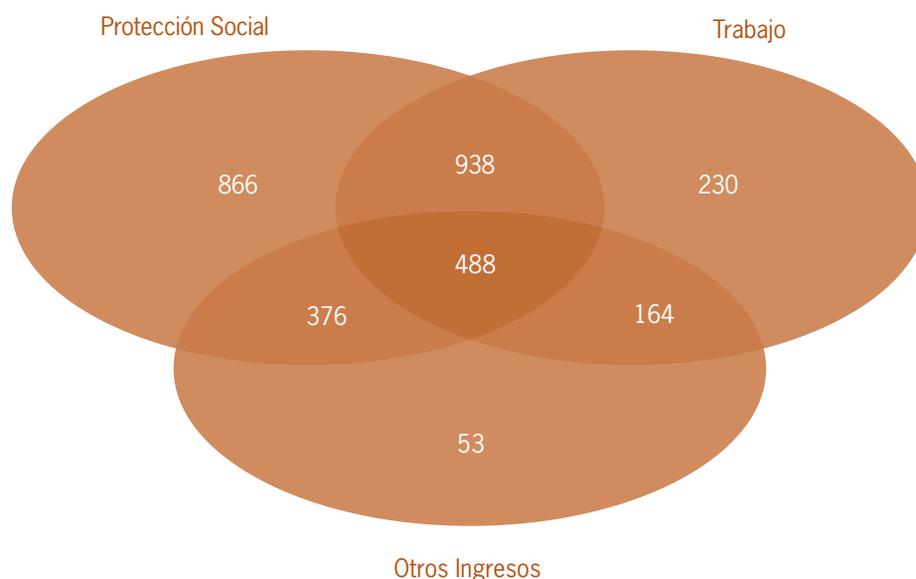
Los excluidos viven de su trabajo... y de las prestaciones sociales

De acuerdo con estos datos, la protección social se ha convertido ya en la primera fuente de ingresos de los sectores más desfavorecidos, como es previsible en una sociedad avanzada, aunque siguen teniendo una importancia central los ingresos por trabajo de estas familias y la propia solidaridad de la familia extensa. En tres de cada cuatro familias aparecen ingresos de uno u otro tipo.

TABLA 7. Tipos de ingresos a los que tienen acceso los hogares en pobreza extrema

	Nº	Porcentaje
Hogares con ingresos por trabajo	1.820	58,4%
Hogares con prestación social pública	2.668	85,6%
Hogares con otros ingresos	1.081	34,7%
Total Hogares pobreza extrema	3.115	100,0%

GRAFICO 1. Articulación de los distintos tipos de ingresos en los hogares en pobreza extrema. Nº de familias con presencia de ingresos de cada tipo



TOTAL: 3.115

En el Gráfico 1 puede verse cómo los ingresos provenientes del apoyo familiar, de entidades sociales o de pequeñas propiedades, sirven más de complemento que de alternativa a las prestaciones sociales o al trabajo.

Casi la mitad de los hogares excluidos viven en la pobreza extrema...

La pobreza extrema, ya definida al principio de este capítulo, es uno de los problemas que afecta a una parte sustancial de los excluidos. Pero no todas las personas en situación de exclusión social viven en la pobreza extrema.

TABLA 8. Distribución de los hogares en situación de exclusión por nivel de ingresos, Navarra 1997

Nivel de ingresos	Hogares	Porcentaje sobre el total de casos con datos
Pobreza extrema	2.363	52,2%
Pobreza moderada	1.615	35,7%
No pobreza	548	12,1%
Sin datos fiables	1.013	—
Navarra	5.539	100,0%

La mayoría presenta problemas graves en varios terrenos

Si algo caracteriza a los hogares excluidos es la acumulación de problemas en diferentes ámbitos.

Hemos distinguido entre problemas muy graves, que por sí mismos determinan una situación de exclusión, y problemas importantes, que necesitan de una intervención de apoyo, pero que no determinarían por sí solos una situación de exclusión.

La Tabla 9 muestra la incidencia de esos dos tipos de problemas en los 5.539 hogares excluidos detectados por la investigación. Como puede verse, los porcentajes son muy elevados en el terreno de los ingresos, la vivienda, el empleo y las relaciones sociales.

TABLA 9. Presencia en los hogares excluidos de problemas muy graves y problemas importantes en diversos ámbitos (porcentajes sobre el total de hogares excluidos=5.539) Navarra 1997

Ambito	Problemas muy graves (exclusión)	Problemas importantes
Ingresos	52,2%	87,9%
Empleo y formación profesional	18,3%	68,9%
Educación	14,6%	47,4%
Vivienda	33,8%	71,7%
Salud	3,1%	34,7%
Relaciones sociales	31,4%	62,5%

La identificación inicial de los hogares excluidos se ha hecho a partir de la detección de al menos uno de los problemas muy graves. Ello podría llevar a pensar que nos encontraríamos con un número importante de hogares a los que sólo afecta ese problema.

Los resultados son los contrarios. Sólo una pequeñísima minoría de los excluidos tiene únicamente problemas económicos. La gran mayoría de los casos presenta problemas en 2, 3 y 4 ámbitos diferentes.

TABLA 10. Número de ámbitos en los que aparecen problemas importantes (porcentajes sobre el total de hogares excluidos=5.539) Navarra 1997

Número de ámbitos en los que aparecen problemas	Porcentaje sobre total excluidos
Sólo problemas económicos	3,1%
1	11,7%
2	21,6%
3	31,1%
4	26,0%
5	6,6%

1.1 Pobreza económica y exclusión social

No es necesario justificar el análisis de los recursos económicos como una dimensión importante del estudio de la exclusión social. Más bien al contrario, las investigaciones tradicionales sobre la pobreza hacen del análisis monetario el instrumento fundamental para la detección y cuantificación de los sectores más desfavorecidos de la población. En realidad están basadas en el reduccionismo de considerar la pobreza exclusivamente como pobreza económica, o más exactamente, como pobreza monetaria. Esto es así, tanto para las investigaciones basadas en el análisis de los ingresos, como para aquellas otras que atienden preferentemente a los gastos. Efectivamente, en

cualquier sociedad de mercado, y todavía más en un modelo de protección social como el nuestro, más basado en las prestaciones económicas que en la dotación de servicios, el volumen de recursos económicos que una familia es capaz de conseguir es un indicador muy robusto (aunque no es el único) de la posición social alcanzada.

Definición de pobreza

Es necesario distinguir dos tipos de análisis que darán lugar a métodos y a decisiones operativas relativamente distintas:

a) La *pobreza relativa* como medida de desigualdad social, como cuantificación de las distancias en términos de renta entre el colectivo más desfavorecido y la riqueza media del conjunto de la sociedad. Estos análisis, realizados tradicionalmente en el entorno europeo como evaluación de conjunto de las políticas redistributivas estatales, dan lugar a diversas metodologías concretas, pero quizás el indicador más comúnmente utilizado es el de considerar pobres aquellos hogares que no alcanzan el 50% de la renta familiar neta disponible media equivalente. En cierto modo se trata de una valoración de hasta qué punto las sociedades europeas se han aproximado a un objetivo ideal de una relativa igualdad social.

b) Por otro lado, podemos considerar el análisis de la pobreza, en términos de *pobreza extrema*, como búsqueda de un nivel de ingresos básicos sin el cual no es posible mantener una vida digna. No se trata aquí ya de valorar el acercamiento a un objetivo general de política social, sino más bien de definir unos niveles de ingresos que habrá que garantizar y por debajo de los cuales nadie tendría que estar. Se trata por tanto de la medida más extrema, más operativa y más inmediata de las necesidades económicas. Dígase de paso, además, que este segundo concepto de pobreza, como pobreza extrema, se aproxima mucho más a lo que la inmensa mayoría de la población entiende como pobres. Aunque a este respecto los instrumentos metodológicos están menos homogeneizados, se tiende a considerar pobres aquellos hogares que no alcanzan el 25% de la renta familiar disponible neta media equivalente. En otros contextos también se utilizan los niveles de ingresos definidos políticamente en los programas de garantía de mínimos como el umbral de pobreza socialmente establecido.

En este segundo concepto de pobreza extrema se centra nuestro análisis de los ingresos de las familias

atendidas por los dispositivos asistenciales. Sin embargo, como ya veremos, el nivel de la información recogida permite utilizar un nivel amplio de pobreza moderada, que permita establecer algunas comparaciones con otras metodologías aplicadas en Navarra.

Consideraremos por tanto:

- Pobreza relativa: Hogares con ingresos inferiores al 50% de la renta familiar neta disponible por unidad de equivalencia.

- Pobreza moderada: Hogares con ingresos situados entre el 25% y el 50% de la renta familiar neta disponible por unidad de equivalencia.

- Pobreza extrema: Hogares con ingresos inferiores al 25% de la renta familiar neta disponible por unidad de equivalencia.

Una segunda cuestión es elegir el territorio de referencia sobre el que configurar los umbrales de pobreza. La decisión aquí es también fundamental ya que los niveles de riqueza de las sociedades de referencia varían de forma importante. Desde una perspectiva teórica cabrían tres posibilidades:

a) Considerar el conjunto de la Unión Europea, un espacio político en configuración en el que existe un compromiso general de convergencia y de mutua solidaridad.

b) Considerar el conjunto del Estado, que es el espacio en el que se configuran los procesos básicos de redistribución de la renta.

c) Considerar el ámbito de Navarra, como el más cercano e inmediato para nuestro análisis.

En este documento hemos utilizado esta tercera perspectiva, por varios motivos: no tratamos de valorar aquí el conjunto de los procesos de redistribución que se dan a escala estatal o aún europea; el análisis de la exclusión, en su aspecto económico, se centra en el estudio de las condiciones de vida, que es necesario contemplar en un contexto social más cercano; la determinación de cuáles son los ingresos aceptables para una vida digna que, como mínimo, habría que garantizar a todos los ciudadanos tiene que ver con aspectos como las formas de vida, el coste de bienes y servicios en el mercado local y la disponibilidad de recursos del conjunto de la sociedad. Todo ello debe analizarse en un contexto cercano y homogéneo. Por otra parte, aunque no sean argumentos centrales, sí es conveniente resaltar que Navarra tiene un alto nivel de autonomía en el aspecto fiscal y de políticas sociales, por lo que referir el análisis a su territorio tiene ciertas ventajas a la hora de articular pro-

puestas de intervención. Por último, se da la circunstancia de que el nivel de renta en Navarra se sitúa en un punto intermedio entre el estatal y el europeo, por lo que, a lo ya dicho, se añade la virtud estadística del punto medio.

Otra decisión a establecer es si el análisis de los recursos se realiza tomando como unidad a las personas o a las familias, y, en este último caso, cómo se consideran internamente las equivalencias de cada miembro en cuanto unidad de gasto.

La consideración de las familias está notablemente más extendida en Europa y todavía es de mayor justificación en los modelos del sur, donde la institución familiar sigue siendo un pilar básico de solidaridad en plena interrelación con las políticas sociales.

A la hora de establecer las escalas de equivalencia, hemos optado por utilizar, en el nivel de pobreza moderada, la llamada escala de Oxford, que considera a la primera persona por un valor unitario, a los siguientes adultos (mayores de 14 años) por un valor equivalente a 0,7, y los menores de dicha edad por un valor equivalente a 0,5.

Somos conscientes de que dicha escala de equivalencia, a pesar de ser la más utilizada, no es la que mejor se ajusta al contexto de la sociedad española. El propio Instituto Nacional de Estadística, que la utiliza, reconoce este hecho y defiende que las economías de escala de las familias españolas deberían llevar a utilizar escalas de equivalencia más ajustadas. El requisito de la comparabilidad, sin embargo, nos mantiene en su uso para el nivel de pobreza moderada. Sin embargo, para el nivel de pobreza extrema, en el que la posibilidad de comparación es menor, hemos utilizado una segunda escala de equivalencia más ajustada, similar a la utilizada en algunas revisiones de la OCDE, por varios motivos:

a) En sí es una decisión que parece más ajustada al conjunto de la sociedad española.

b) Puede observarse además cómo las economías de escala aumentan conforme se reducen los ingresos, por lo que todavía es más importante para el nivel de pobreza extrema.

c) Aquí, el imperativo de la comparabilidad es menor porque el nivel de la pobreza extrema tiene un interés eminentemente local y porque las investigaciones disponibles a este respecto carecen de la homogeneidad necesaria

TABLA 11. Escalas de equivalencia utilizadas en el análisis de la pobreza económica de las familias asistidas por dispositivos asistenciales

Nivel de pobreza	Primer adulto	Otros adultos	Menores
Pobreza moderada	1	0,7	0,5
Pobreza extrema	1	0,5	0,3

Una vez establecidas estas decisiones metodológicas podemos analizar los resultados de la investigación.

Umbrales de pobreza establecidos para Navarra

De acuerdo con los criterios anteriormente establecidos, podemos establecer, para 1996, año de referencia para la recogida de la información, las siguientes estimaciones.

TABLA 12. Datos de referencia para el cálculo de los umbrales de pobreza en Navarra para 1996.

	Navarra	España
Renta Bruta disponible de los hogares (1993) (1)	710.419	46.840.439
Renta Bruta disponible de los hogares (1996) (1)	885.669	57.029.106
Renta Familiar disponible Neta (1993) (2)	679.245	44.772.883
Renta Familiar disponible Neta (1996) (según evolución)	846.805	54.511.818
Población (1996) (3)	520.574	39.270.313
Renta familiar neta disponible per capita (1996) (pts)	1.626.675	1.388.118
Hogares (1996)	164.722	
Renta familiar neta disponible por hogar (1996) (pts)	5.140.812	
Unidades de equivalencia (1996) (1/0,7/0,5)	400.233	30.192.232
Renta familiar neta disponible por unidad de equivalencia (1996) (pts)	2.115.778	1.805.492
Línea de pobreza moderada por unidad de equivalencia (50%)	1.057.889	902.746
Línea de pobreza extrema por unidad de equivalencia (25%)	528.944	451.373

(1) Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas

(2) Fundación BBV

(3) Padrón de Habitantes de 1996. Servicio de Estadística del Gobierno de Navarra. Una vez tenidas en cuenta estas valoraciones, los resultados finales son los siguientes:

Resultados

Con los umbrales de pobreza establecidos para Navarra, hemos realizado el análisis del nivel de ingresos de las familias atendidas por el conjunto de los dispositivos asistenciales analizados.

Para garantizar una mayor fiabilidad de los resultados, dejamos al margen del análisis aquellos casos en los que la información sobre los ingresos es poco fiable como medida del nivel de ingresos de una determinada familia.

Una vez tenidas en cuenta estas valoraciones, los resultados finales son los siguientes:

TABLA 13. Nivel de ingresos de las familias atendidas por dispositivos asistenciales en Navarra en 1996

	Nº	%	% válidos	Estimación total	% /total Navarra
Pobreza extrema (<25% rfdnue)	2.363	16,5	21,8	3.115	1,89
Pobreza moderada (2550% rfdnue)	6.084	42,6	56,1	8.020	4,87
Riqueza (>50% rfdnue)	2.388	16,7	22,0	3.148	1,91
No consta o no es fiable la información	3.449	24,1			
Total	14.284	100,0	100,0	14.284	8,67

Vemos, a partir de los resultados, que se ha llegado a una parte muy considerable de la pobreza moderada: Según los datos oficiales publicados por el INE para 1991, en Navarra había un 7,4% de hogares en situación de pobreza relativa (con unos gastos inferiores al 50% de los gastos medios para el conjunto del Estado), lo que supone 12.189 hogares. Aplicando el mismo criterio estatal, pero para los ingresos y durante 1996, la investigación tendría información representativa para 9.570 hogares, es decir para 4 de cada cinco familias en situación de pobreza relativa, según criterios estatales.

TABLA 14. Comparación entre la pobreza relativa estimada por el INE y la que se detecta en la población atendida por dispositivos asistenciales (Nº de hogares)

Pobreza relativa con baremo estatal, detectada en la encuesta	9.570
Estimación INE 1991	12.189
Proporción de pobreza detectada (%)	78,5%

El grado de detección de la investigación aumenta conforme disminuye el nivel de ingresos, por lo que podemos decir que se ha logrado llegar prácticamente a la totalidad de la pobreza extrema, objetivo básico de la investigación.

Podemos pensar que ese quinto de pobreza relativa a la que no se ha llegado estaría compuesta por un lado por pensionistas de la Seguridad Social con pensiones bajas, preferentemente mujeres solas o parejas, y por otro lado, por trabajadores regulares, con salarios bajos en familias de tamaño medio y grande, preferentemente en el ámbito rural. En ambos casos, se trataría de poblaciones con un nivel de integración social muy alto, a pesar de sus bajos ingresos, por lo que es lógico que no aparezcan por los distintos dispositivos asistenciales.

Por último, es necesario recordar dos colectivos para los que ni la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, ni la Encuesta de Exclusión de Navarra aportan capacidad de detección: los transeúntes y los inmigrantes. Para ambos colectivos se han desarrollado investigaciones paralelas, al margen de esta encuesta.

Cómo es la pobreza extrema en Navarra

A diferencia de otros procesos de exclusión social, el aspecto económico, como pobreza extrema, no presenta un perfil urbano, sino que aparece más disperso por el territorio.

A la hora de examinar las cifras nótese que se aportan exclusivamente datos sobre los casos válidos, sin estimar cuántos de los hogares de los que no conocemos los ingresos se encuentran por debajo del umbral. Por tanto, nos encontraríamos siempre ante *estimaciones mínimas para cada zona*.

TABLA 15. Distribución territorial de la población de Navarra en situación de pobreza extrema. (Sólo casos válidos)

	Nº hogares (a)	%	Nº hogares de Navarra (b)	Proporción (%) (a/b)
Noroeste	188	8,0	15.297	1,23
Noreste	131	5,5	6.492	2,02
Estella	196	8,3	21.763	0,90
Tafalla	341	14,4	13.758	2,48
Tudela	375	15,9	25.656	1,46
Pamplona	807	34,1	52.713	1,53
Comarca	325	13,8	29.043	1,12
TOTAL	2.363	100,0	164.722	1,43

Destacan las Areas Noreste y de Tafalla en cuanto a la presencia relativa de pobreza extrema. Sin embargo, respecto al conjunto de la pobreza relativa, también destaca sobre todo la Comarca de Pamplona, como se observa en la tabla 16.

TABLA 16. Distribución territorial de la población de Navarra en situación de pobreza relativa. (Sólo casos válidos)

	Nº hogares (a)	%	Nº hogares de Navarra (b)	Proporción (%) (a/b)
Noroeste	557	6,6	15.297	3,64
Noreste	386	4,6	6.492	5,95
Estella	1.008	11,9	21.763	4,63
Tafalla	802	9,5	13.758	5,83
Tudela	1.357	16,1	25.656	5,29
Pamplona	2.537	30,0	52.713	4,81
Comarca	1.800	21,3	29.043	6,20
TOTAL	8.447	100,0	164.722	5,13

Recuérdese que el nivel de cobertura de la Encuesta a la población excluida respecto de la pobreza relativa podría estimarse en un 80%, por lo que los datos anteriores hay que verlos como una aproximación.

Tampoco el fenómeno de la feminización de la pobreza es fácil de defender si tenemos en cuenta el conjunto de población afectada por estos procesos.

TABLA 17. Índices de feminización de la pobreza en el conjunto de la población atendida por dispositivos asistenciales en Navarra

	Total Personas	Mujeres	% feminización
Pobreza extrema (<25% rfdnue)	8.904	4.673	52,5%
Pobreza moderada (25-50% rfdnue)	23.323	11.962	51,3%
Riqueza (>50% rfdnue)	8.591	4.251	49,5%
No consta o no es fiable la información	10.541	5.136	48,7%
Total	51.359	26.022	50,7%

Sin embargo, considerando las personas principales del hogar, sí es preciso resaltar la mayor probabilidad de acabar en situaciones de pobreza extrema para aquellos hogares bajo la responsabilidad de una mujer: teniendo en cuenta que representan el 19,7% del total de hogares de Navarra, los hogares encabezados por mujeres acumulan el 45% de la pobreza extrema.

Los hogares sin núcleo y los hogares monoparentales (16,5%) serían los dos tipos de hogar más relevantes dentro de los que encabeza una mujer.

La minoría gitana aparece claramente como la más afectada por la pobreza extrema, aunque 3 de cada 4 familias en situación de pobreza extrema pertenece a la etnia mayoritaria.

A este respecto hay que destacar cómo la mitad de los hogares en situación de pobreza extrema está encabezado por una persona inactiva, lo que sin duda pone de relieve los límites de los sistemas de garantía de ingresos a la hora de corregir los efectos del cese de actividad. Los hogares encabezados por parados son, sin embargo, los que más probabilidades tienen de verse afectados por la pobreza extrema.

Origen de los ingresos de las familias más pobres

Incluso analizando el colectivo de población en pobreza extrema, encontramos cómo la presencia de ingresos por trabajo es importante y cómo el acceso a la protección social se ha extendido a la inmensa

mayoría de la población, hecho éste que no ha sido suficiente, al parecer, para que estas familias superaran la barrera del 25% de la Renta Familiar Disponible Neta Equivalente.

La presencia de otros ingresos es también importante, y se refiere preferentemente a apoyos familiares, difíciles de cuantificar, pero que aparecen claramente constatados en la encuesta.

En cualquier caso, teniendo en cuenta un cierto nivel de ocultamiento, habría que tomar estas cifras como mínimos que podrían incrementarse ligeramente.

De acuerdo con los datos expuestos en la Tabla 7, la protección social se ha convertido ya en la primera fuente de ingresos de los sectores más desfavorecidos, como es previsible en una sociedad avanzada, aunque siguen teniendo una importancia central los ingresos por trabajo de estas familias y la propia solidaridad de la familia extensa. En tres de cada cuatro familias aparecen ingresos de uno u otro tipo.

En el Gráfico 1 puede verse cómo los ingresos provenientes del apoyo familiar, de entidades sociales o de pequeñas propiedades sirven más de complemento que de alternativa a las prestaciones sociales o al trabajo.

Dejando el capítulo de otros ingresos, siempre más irregulares e imprevisibles, y más difíciles de cuantificar, tendríamos que el conjunto de las familias en situación de pobreza extrema podría disponer de 2.169 millones de pesetas, casi la mitad de los cuales provienen de su propio trabajo.

TABLA 18. Estimación del volumen de ingresos conseguidos por las familias en situación de pobreza extrema.

	Nº de hogares	Promedio ingresos (pta)	Total de ingresos (M pta)	Proporción de ingresos
Ingresos totales por trabajo	1.820	536.702	964	44,5%
Prestaciones sociales públicas	2.668	457.480	1.205	55,5%
Total Hogares pobreza extrema	3.115	696.266	2.169	100,0%

Partiendo de esta estimación, podemos calcular lo que en los análisis clásicos de pobreza se denomina *poverty gap*. Se entiende con este concepto la distancia que separa al conjunto de los hogares pobres del nivel de ingresos seleccionado como umbral de pobreza. Aplicando esto a la pobreza extrema, el volumen total de recursos que tendríamos que dirigir a estas familias para que superasen ese nivel de ingresos podría estimarse en una cantidad inferior a los 1.000 millones de pesetas.

TABLA 19. Ingresos necesarios en las familias en pobreza extrema para superar el nivel de pobreza extrema.

Nº total de familias	3.115
Media de ingresos necesarios (pts)	296.806
Total de ingresos necesarios (pts)	924.549.833

TABLA 20. Necesidades de ingresos suplementarios de las familias en situación de pobreza extrema

Miles/ptas.	Nº estimado	Porcentaje
Hasta 100	1.047	33,5%
De 100. a 200	526	16,9%
De 200. a 300	408	13,1%
De 300. a 400	299	9,6%
De 400. a 600	371	11,9%
De 600. a 800	218	7,0%
Más de 800	246	7,9%
Total	3.115	100,0%

En la Tabla 20 puede apreciarse cómo la mayoría de las familias se encuentran muy cercanas ya al umbral de pobreza extrema, y cómo son pocas las que necesitarían altas transferencias de renta para colocarse por encima del mismo.

Algunas consecuencias de la escasez de ingresos

Si hemos seleccionado un umbral muy ajustado de pobreza, el de pobreza extrema, como indicador de la exclusión social en su dimensión económica, es porque, cuando un hogar se sitúa por debajo de este nivel de ingresos, claramente padece consecuencias en sus condiciones de vida que le llevan a una situación muy delicada.

En la Tabla 21 podemos ver cómo más de dos tercios de los hogares en pobreza extrema se han visto expuestos a experiencias problemáticas, a la reducción de sus actividades de ocio muy principalmente. Es especialmente relevante observar cómo la reduc-

TABLA 21. Problemas experimentados en la vida cotidiana de los hogares afectados por la pobreza extrema

	%
Reducción de gastos básicos	48,8
Pedir ayuda económica amigos o familia gastos habituales	41,3
Reducción actividades de ocio	38,2
Pedir ayuda económica institución gastos habituales	37,7
Dejar de salir con amigos	33,2
Pedir ayuda económica amigos o familia gastos extraordinarios	32,5
Pedir ayuda económica institución gastos extraordinarios	28,3
Reducción actividades ocio de hijos	26,3
Relaciones familiares resentidas	25,6
Cortes de luz, agua, teléfono	25,0
Recurrir a roperos	21,3
Letras o alquileres impagados	18,4
Dejar de usar transporte público	11,5
Cambio de vivienda	11,2
Dejar de comprar medicinas	8,9
Incumplir dieta	7,2
Abandonar asociaciones o grupos	3,8
Abandono proceso educativo	3,7
Experiencia de alguno de los problemas anteriores	67,4
Promedio de problemas manifestados	3,9

ción de ingresos va erosionando la red de lazos sociales y familiares hasta hacer que se resientan este tipo de relaciones en una proporción significativa de los casos.

Como promedio, cada hogar se ha enfrentado a cuatro de las situaciones analizadas, lo que supone sin duda un nivel alto. La concentración de este tipo de problemas puede verse en la Tabla 22.

TABLA 22. Nº de situaciones problemáticas experimentadas en la vida cotidiana de los hogares afectados por la pobreza extrema

Nº de problemas	Nº hogares	%
0	834	35,3
1	197	8,3
2	169	7,2
3	82	3,5
4	111	4,7
5	152	6,4
6	140	5,9
7	168	7,1
8	93	3,9
9	128	5,4
10	85	3,6
11	84	3,5
12	49	2,1
13	37	1,5
14	11	0,5
15	5	0,2
16	9	0,4
18	9	0,4
Total	2.363	100,0

En relación con esto, siguiendo con la percepción que manifiestan los propios hogares en cuanto a su situación económica, vemos cómo más del 80% de los hogares consideran que necesitan algún tipo de ayuda pública para cubrir necesidades de primer orden (alimentación, vivienda, sanidad, educación...)

TABLA 23. Necesidades de ayuda económica expresadas por las familias en situación de pobreza extrema

	%
Necesidades básicas	49,8
Para comprar equipamientos	12,1
Para pagar deudas	31,8
Para pagar gastos sanitarios	15,6
Para alquilar vivienda	19,8
Para amortización vivienda	14,8
Para acceder a una vivienda	30,6
Para arreglar la vivienda	38,9
Para muebles y electrodomésticos	38,9
Para gastos escolares	29,1
Para otras necesidades	22,6
Necesidad de alguna ayuda económica	82,5
Promedio de necesidades declaradas	3,0

TABLA 24. Nº de necesidades de ayuda económica expresadas por las familias en situación de pobreza extrema

Nº de necesidades	Nº hogares	%
0	438	18,6
1	429	18,1
2	323	13,7
3	253	10,7
4	279	11,8
5	215	9,1
6	189	8
7	150	6,3
8	47	2
9	11	0,4
10	11	0,5
11	18	0,7
Total	2.363	100,0

1.2 La exclusión del empleo

La integración social a través del empleo y sus transformaciones

El empleo asalariado estable y con remuneración digna ha sido, durante el siglo que está concluyendo, uno de los principales mecanismos de integración en las sociedades desarrolladas. Durante la revolución industrial y el desarrollo económico de los siglos XVIII, XIX y de la primera mitad del XX, la condición de asalariado conllevaba la inseguridad de existencia, la falta de perspectiva a medio y largo plazo, la dependencia absoluta y la subordinación a otros. En ese contexto era la propiedad (de la tierra o del capital) la fuente principal de seguridad en la vida, de perspectiva de proyecto vital y económico a largo plazo y de reconocimiento social. La propia ciudadanía (incluyendo el derecho al voto y a la participación política) estaba asociada a la propiedad.

Una de las principales transformaciones sociales de nuestro siglo en los países desarrollados ha sido, precisamente, la integración social de las clases trabajadoras, es decir, su acceso a un grado *razonable* de seguridad de existencia y de reconocimiento y participación sociales. Esta integración se ha producido a través de diversos mecanismos, entre los que destacan el acceso al empleo estable con una remuneración superior a la mera subsistencia, y el acceso a la propiedad de la vivienda y a los derechos sociales. Paralelamente, se ha producido la

extensión de la democracia política por medio del acceso progresivo de los trabajadores, las mujeres, los analfabetos y los jóvenes al derecho de voto. Este proceso ha transformado a las antiguas clases proletarias excluidas en clases trabajadoras integradas, asimiladas en buena parte a las clases medias y estabilizadoras de los conflictos sociales y políticos.

El llamado modelo fordista de empleo está en el corazón de la integración social de las clases trabajadoras y es el fundamento socioeconómico principal del Estado de Bienestar. Este modelo de empleo se caracteriza por una relación estable del trabajador con la empresa y el puesto de trabajo, y por una retribución no de mera subsistencia, sino claramente destinada a ofrecer el acceso a un nivel de consumo superior, llamado con frecuencia «digno». La vida laboral del trabajador varón aparece como un período casi continuo de trabajo asalariado, en una o unas pocas empresas, desde su incorporación joven hasta la jubilación. En este itinerario laboral aparecen pocos y breves espacios de desempleo *friccional*, como momentos de transición de un empleo hacia otro.

Este modelo hace que el empleo proporcione seguridad en los ingresos a lo largo del tiempo (contrato indefinido y seguridad social contributiva para sustituir el salario en caso de perderlo por desempleo, invalidez, enfermedad o jubilación), y acceso, en muchos casos a la asistencia sanitaria (como en España hasta su reciente universalización). La propia estabilidad en el ingreso suele ser la llave del acceso al crédito, central para la compra de vivienda, equipamiento doméstico, vehículo, etc.

Este modelo fordista de empleo está concebido para el acceso al mismo de una persona adulta (en general un varón cabeza de familia) por hogar. Ello explica que la generalización del modelo fordista en Europa y Estados Unidos desde 1945 (y en España desde los años 60) supusiera el pleno empleo de los varones cabeza de familia, y un acceso mucho más limitado al empleo de los jóvenes y las mujeres, que a menudo se producía en condiciones más inestables.

El modelo fordista de empleo entra en crisis parcial desde los años 70. Las transformaciones de la estructura productiva y del mercado de trabajo han ido reduciendo, al menos relativamente, el empleo estable y extendiendo formas más flexibles y precarias de trabajo. Al mismo tiempo se ha producido una incorporación notable de las mujeres a la actividad económica, en parte al empleo fijo, pero en mucha mayor proporción al precario.

Desde los años 70 aparecen dos situaciones que claramente quedan fuera del modelo, a saber, el des-

empleo de larga duración y el empleo inestable o precario. Un porcentaje relativamente importante de la población activa aparece en desempleo como efecto de un proceso de destrucción de puestos de trabajo (reconversión industrial y reducción del empleo agrario) y creación de puestos alternativos insuficientes en algunos períodos o no alcanzables por una parte de los desempleados o en otros. Paralelamente, la población activa ha ido creciendo con la llegada a la edad de trabajar de nuevas generaciones más numerosas y de la incorporación a la actividad de las mujeres. Por otro lado, una parte sustancial del empleo creado (nuevo o sustitutivo del destruido) tiene carácter temporal. España ha alcanzado niveles de desempleo y de precariedad laboral claramente superiores a los de cualquier otro país europeo.

Esta crisis no ha hecho que el empleo fordista haya sido sustituido por otra fuente de integración y seguridad de existencia. Aunque los sistemas de protección social se han adaptado en parte, siguen estando en buena medida vinculados al empleo. La familia sigue siendo el espacio donde se integran diversas fuentes de ingresos, y buena parte de las personas con empleo precario (mujeres y jóvenes, sobre todo) obtienen la seguridad no de sus propios sueldos sino de los de sus padres o esposos. La precariedad en el empleo no se traduce automáticamente y en todos los casos en precariedad de existencia, aunque aumente considerablemente el riesgo de sufrirla. En todo caso hay que destacar que la familia ha sido uno de los principales mecanismos que han reducido el impacto social del desempleo y la precariedad. La combinación en los hogares de personas con empleo estables y precarios y de personas en desempleo ha compensado, al menos en parte, la situación de éstas últimas. La concentración de facto del empleo precario y del desempleo en las mujeres y los jóvenes ha sido coherente con este mecanismo. También es la familia el espacio donde se ha desarrollado otra de las estrategias de reducción del daño del desempleo que han tenido un efecto notable: el retraso sustancial de la edad de independización de hijos e hijas, la prolongación de los estudios y la reducción (por retraso) de la natalidad.

Algunos datos nos permiten situar esta realidad en Navarra. La proporción de desempleo en Navarra ha sido desde hace años una de las más bajas de todas las comunidades autónomas.

TABLA 25. Principales magnitudes de actividad, empleo y paro en Navarra, Primer trimestre 1997 según la Encuesta de Población Activa.

Población total	Personas 520.372
Activos	217.336
Ocupados	193.700
No asalariados	57.890
Empleadores	10.843
Autónomos	37.664
Cooperativistas	2.367
Ayuda familiar	7.016
Asalariados	135.810
Fijos/TC	93.274
Resto	42.536
Desempleados	23.637
1 ^{er} empleo	4.305
Con trabajo anterior	19.332
No activos	303.036
Menores 16	80.582
16 y más	222.454

Estos datos muestran una proporción de desempleo del 10,9% de la población activa. Esta cifra se ha reducido a lo largo de 1997 y se sitúa en la actualidad cerca del 9%. Hay que señalar que las cifras de desempleo que ofrece el Instituto Nacional de Empleo para Navarra son muy similares a las que ofrece la Encuesta de Población Activa, a diferencia de lo que sucede en otras comunidades. Por otro lado, de la Tabla 25 se desprende que un 70% de los ocupados son asalariados, y que un 31% de las personas asalariadas no tienen contrato fijo. Se trata pues de cifras que muestran un desempleo sustancialmente menor que la media estatal y más cercano a los niveles de otros países europeos, mientras que los niveles de precariedad son similares a los del resto de España.

La distribución de las personas en paro y de la proporción que representan por su posición en el hogar nos muestra muy claramente ese modelo de organización familiar del empleo y el desempleo. De los 23.000 parados que muestra la Encuesta de Población Activa, 16.000 son hijos o hijas, mientras que sólo 3.600 son personas principales. La proporción de paro del 10,9% para el conjunto de Navarra se distribuye desigualmente en un 4% entre las personas principales y un 22% entre los hijos e hijas, con los cónyuges y otros miembros de los hogares en torno al 8%.

TABLA 26. Personas ocupadas y desempleadas según su posición en el hogar en Navarra, 1er trimestre 1997, según la Encuesta de Población Activa

	Ocupados	Parados	Activos	Proporción de paro
Persona principal	88.436	3.618	92.054	3,9%
Cónyuge	37.458	3.041	40.499	7,5%
Hijo/a	57.283	16.078	73.361	21,9%
Otros/as	10.523	899	11.422	7,9%
	193.700	23.636	217.336	10,9%

Veamos en la Tabla 27 cómo alcanzan estas situaciones a los hogares navarros. Hemos llamado ocupado seguro a las personas que tienen un empleo como asalariado fijo continuo a jornada completa, como cooperativista o como empleador. Son ocupados no seguros los asalariados eventuales, fijos discontinuos y a tiempo parcial, los autónomos y las personas que figuran como ayuda familiar. La Tabla 27 recoge la distribución de los hogares navarros en función de la presencia de activos, ocupados (seguros o no) y desempleados. La clasificación que aparece por líneas refleja la presencia o no de personas activas, ocupadas seguras y pensionistas en los hogares. Mide, en cierto modo la *capacidad de tener algún ingreso estable* de los hogares. Las columnas muestran el total de hogares y la distribución según haya o no parados en el hogar. Muestra por tanto la *carga* que suponen las personas en desempleo.

TABLA 27. Distribución de los hogares de Navarra según la presencia de personas activas, ocupadas y desempleadas, 1er trimestre 1997, según la Encuesta de Población Activa.

	Todos	Sin parados	Con algún parado
Total Navarra	166.429	105.933	20.713
Con activos	126.646	105.933	20.713
Con ocupados	86.863	71.495	15.368
Con algún ocupado seguro	76.630	67.217	9.413
Ningún ocupado seguro	44.581	38.626	5.955
Algún pensionista	17.163	14.324	2.839
Ningún pensionista	27.419	24.303	3.116
Sin ocupados	5.435		5.435
Algún pensionista	3.794		3.794
Ningún pensionista	1.640		1.640
Sin activos	39.783		
Algún pensionista	38.437		
Ningún pensionista	1.346		
Agrupaciones de tipos			
Con algún ocupado seguro y/o algún pensionista	136.861	119.978	16.046
Sin ocupados seguros (pero con ocupados) y sin pensionistas	27.419	24.303	3.116
Hogares sin ningún ocupado ni pensionista	2.986	1.346	1.640

Desde el punto de vista del acceso a un ingreso estable, podemos estimar que unos 137.000 hogares navarros (el 82% del total) acceden al menos a un empleo seguro o a una pensión (que en su mayor parte son sustitutos permanentes de un empleo). En el otro extremo, unos 3.000 hogares (menos del 2%) aparecen sin ninguna persona empleada ni pensionista. En unos 1.600 de estos hogares hay personas en desempleo, mientras que en unos 1.400 sólo hay personas inactivas¹. Esto muestra cómo la carencia de

1. Evidentemente no se puede traducir automáticamente la relación con el empleo y la protección social que muestran estos datos en bienestar material. La EPA no ofrece datos de ingresos. Puede

haber empleos fijos mal pagados y empleos eventuales bien remunerados. Algunos de los que carecen de trabajo y de pensión pueden ser rentistas con una situación desahogada. Pero este tipo de

razonamientos llevaría a descalificar el valor mismo de las cifras de desempleo y precariedad. Todas deben ser relativas, pero todas tienen un cierto valor.

ingresos por empleo y por pensiones afecta a un número relativamente pequeño de hogares en Navarra (menos de 2 de cada 100), de los que unos 1.000 (un tercio) perciben prestaciones por desempleo.

La Tabla 27 muestra igualmente la distribución de la carga que supone el desempleo. De los 21.000 hogares navarros con alguna persona en paro, unos 9.500 cuentan con al menos una persona con empleo seguro. Si unimos a éstos aquellos que cuentan con un pensionista, ascenderían a 16.000. Finalmente tendríamos unos 5.400 hogares con parados pero sin ocupados, de los que unos 3.800 cuentan con algún pensionista.

La Tabla anterior confirma la imagen de un desempleo que es absorbido en la mayor parte de los casos al tratarse de personas distintas de la *persona principal* del hogar, y darse en hogares en los que hay alguna otra fuente de ingresos. En el extremo opuesto aparece, sin embargo, un relativamente pequeño grupo de hogares que no ha podido combinar ingreso seguro con desempleo, en el que se acumulan los problemas y que tiende a quedar muy desprotegido.

La exclusión del empleo estable

Podemos aproximarnos a la situación de la población asistida en lo que se refiere al empleo midiendo su acceso al modelo fordista, de un empleo asalariado fijo y a tiempo completo por hogar.

Para ello hemos recurrido a dos indicadores de exclusión del empleo estable:

- Hogares en los que no hay ningún ocupado fijo.
- Hogares en los que el sustentador principal es activo pero carece de empleo fijo.

El primer indicador nos muestra un número considerable de hogares en los que no hay ninguna persona con empleo fijo. La investigación detecta unos 8.100 hogares en esa condición. Recordemos que la Encuesta de Población Activa estimaba esta situación en unos 44.000 hogares en Navarra. Si las estimaciones son correctas, la encuesta a la población excluida habría detectado casi una de cada cinco familias navarras en esta situación. De las 8.100 detectadas por la investigación alrededor del 60% estarían viviendo con ingresos inferiores a la línea de pobreza relativa (18% por debajo de la extrema y 41% por encima de la extrema y por debajo de la relativa). Visto de otro

modo, los hogares con activos pero sin ningún empleo fijo suponen algo más del 60% de los hogares en pobreza extrema que detecta la investigación.

Por ello, si bien entre los hogares en pobreza extrema el no acceso a un empleo fijo por parte de ningún miembro del hogar es un elemento básico de sus carencias, en una proporción muy elevada de los casos, la mera carencia de un empleo fijo por hogar no lleva a la pobreza extrema en la mayoría de los casos. Pensemos que de los cerca de 44.000 hogares navarros con activos que carecen de ocupados fijos, sólo unos 1.900 estarían en pobreza extrema (1.448 detectados, con una estimación por falta de datos en ingresos que los elevaría a unos 1.900)

Casi la mitad de estos hogares han sido atendidos por el Instituto Navarro de Bienestar Social. A su vez, este tipo de hogares supone casi tres cuartas partes de los atendidos por el Instituto Navarro de Bienestar Social.

El impacto de esta situación es especialmente alto entre los hogares monoparentales y muy numerosos, y especialmente en los grupos étnicos gitano, tramontano y extracomunitario. Muchos hogares monoparentales tienen una sola sustentadora, con frecuencia con empleo eventual, mientras que en los grupos étnicos mencionados son frecuentes actividades económicas marginales, desreguladas y, en todo caso, inestables.

El segundo indicador es más restrictivo, ya que hace referencia a la situación del sustentador principal (que suele ser la persona con mejor empleo o ingresos). El perfil de exclusión del empleo estable que muestra es similar al del primer indicador.

El acceso precario al empleo y el empleo de exclusión

Otra forma de medir la exclusión del empleo es fijarnos no tanto en el no acceso al empleo fijo, sino en las situaciones claramente de exclusión de los sustentadores principales. Hemos seleccionado otros dos indicadores:

- Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión. Entendemos por empleos de exclusión los correspondientes a las ocupaciones de tipo marginal (venta ambulante, oficios callejeros, recogida de chatarra y cartón, etc.), junto con los temporeros agrícolas y las empleadas de hogar.

- Hogares cuyo sustentador principal lleva más de un año en paro.

Estos indicadores afectan a un volumen de casos más reducido que los dos indicadores de la primera parte. Unos 700 hogares tendrían como sustentador principal una persona con un empleo de exclusión. Aún siendo un grupo relativamente pequeño, su presencia es significativa entre los gitanos y, algo menos, entre los hogares monoparentales. En su mayor parte no están en pobreza extrema. Parece coherente, ya que en ocasiones estos empleos pueden suponer ingresos modestos pero no míseros. El principal problema de los empleos de exclusión radica en su estigmatización y en el riesgo de quedar encerrado en los mismos.

Menor aún es el colectivo de los hogares cuyo sustentador principal lleva más de un año en desempleo. Aunque las cifras son muy reducidas y pierden significación, parece afectar a las personas solas algo más que al resto de los hogares.

Finalmente hay que hacer referencia al tipo de situación que hemos mencionado al analizar los datos de la Encuesta de Población Activa, es decir, a los hogares en los que hay activos y todos están en paro, lo que podríamos llamar situación de paro total familiar. La investigación detecta unos 1.500 casos. Recordemos que la Encuesta de Población Activa estimaba estas situaciones en unos 5.400, lo que nos permite estimar que algo más de la cuarta parte de estos casos han sido detectados.

La gran mayoría de los hogares detectados de este tipo se encuentra por debajo de la línea de pobreza relativa (algo más de mil), lo que representa casi uno de cada 5 hogares con paro total familiar en Navarra. Se trata en su mayoría de hogares encabezados por varones, casados o solteros y, en buena parte, parejas con hijos. Esta situación afecta a una cuarta parte de los hogares gitanos detectados, aunque como es lógico la mayoría no son gitanos.

1.3 La exclusión educativa

A pesar de los grandes avances educativos producidos en España en los últimos 20 años, desde los que se garantiza la educación universal, gratuita y obligatoria de los 6 a los 16 años, siguen quedando sectores minoritarios de la población afectados por situaciones de exclusión del sistema educativo.

En los hogares navarros asistidos por dispositivos asistenciales, tanto públicos como privados, se manifiestan situaciones de exclusión grave de la educación tales como la desescolarización de menores, el analfabetismo en grupos de población activa, y menores tasas de escolaridad en los tramos anterior y posterior a la enseñanza obligatoria.

Este tipo de situaciones afectan a unos 5.500 hogares, cifra que viene a suponer algo más del 3% de los hogares de nuestra Comunidad.

Dichas situaciones aparecen asociadas a procesos de exclusión de otros sistemas paralelos de protección social: un 61% de estos hogares se encuentra también en situación de exclusión con respecto a la vivienda, y en un 69% no hay ningún activo con empleo fijo, además de duplicarse el porcentaje de familias que se dedican a una actividad de tipo marginal. También, la falta de cobertura sanitaria les afecta el doble que al resto de los hogares asistidos.

La exclusión educativa incide en mayor medida en personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios: en el 86% de los hogares gitanos se ha detectado esta problemática.

Situaciones de acceso precario al sistema educativo entre los jóvenes asistidos

Diversos estudios ponen de manifiesto cómo en el acceso a los niveles superiores de la enseñanza se produce un efecto de discriminación en función del nivel económico y sociolaboral de la familia a la que se pertenece. Se constata que en la medida en que se asciende en las categorías socioeconómicas, aumenta la probabilidad de acceso de los hijos a niveles superiores de estudios. Por contra, es el grupo de mano de obra no cualificada el que presenta mayores tasas de desescolarización después de la enseñanza obligatoria; es el que elige los estudios de menos años de duración y en el que se dan menores tasas de presencia en el nivel de Bachillerato y en la Universidad.

Esta tendencia se presenta con mayor intensidad entre los hogares atendidos por dispositivos asistenciales. La tasa de escolaridad de los jóvenes asistidos por el Instituto Navarro de Bienestar Social, una vez finalizado el período de enseñanza obligatoria, es de 31 puntos por debajo de la media de los jóvenes navarros.

Entre los que continúan estudiando, la presencia en el bachiller es 8 puntos por debajo de la media porcentual de Navarra, llegando a ser 22,8 puntos inferior entre los que cursan estudios universitarios. En contraposición, la presencia en el nivel de formación profesional es 15,9 puntos superior entre los jóvenes atendidos.

Situaciones de exclusión en la educación

No obstante, cuando nos referimos a exclusión en educación nos estamos centrando no en un acceso precario, sino en situaciones de no acceso (situaciones de analfabetismo o carencia de estudios y desescolarización de menores), o de acceso extremadamente limitado (estudios inferiores a la enseñanza obligatoria).

La enseñanza mínima obligatoria viene definida según el sistema en el que se cursa la enseñanza primaria. Así, todas aquellas personas que iniciaron su escolarización de acuerdo a la Ley General de Educación de 1970, se considera que están por debajo de la línea si no superaron con éxito el nivel mínimo exigido como obligatorio en esta ley, es decir, si no obtienen el graduado escolar (se encuentran en esta situación las personas de edad inferior a los 38 años).

Las personas que cursaron sus estudios en el sistema anterior al de 1970, se consideran en situación de exclusión si no han completado seis años de escolaridad obligatoria (personas de 39 y más años).

Por este motivo los grupos de edad establecidos toman como referencia este momento, precedido de la edad de cese de la enseñanza obligatoria. Se considera además que en esta edad ya se ha cerrado el currículum educativo de la mayoría de las personas.

Exponemos a continuación las distintas situaciones que se han considerado de exclusión grave de la educación. En un primer nivel, presentamos las que afectan a los menores y a los jóvenes:

- La desescolarización de menores en el tramo de la enseñanza obligatoria y la presencia de analfabetismo en personas jóvenes (entre 16 y 38 años).

- La situación de algunas personas jóvenes, entre 16 y 38 años, que no han tenido acceso a la educación, o cuyo acceso ha sido extremadamente limitado.

Nos referimos a todas aquellas personas sin estudios o que no superaron con éxito la enseñanza obligatoria.

- El abandono temprano del proceso educativo o la incorporación tardía al mismo. En concreto, esta situación afecta a algunos menores que no continúan el proceso educativo una vez finalizado y superado el tramo de la enseñanza obligatoria, y a niños y niñas que retrasan la incorporación al mismo, sin escolarizarse en el nivel de preescolar. Ambas circunstancias les sitúan en posición de desventaja, bien para facilitar una integración posterior en el sistema educativo, o por las dificultades que añade para la incorporación al mercado de trabajo.

En un segundo nivel, señalamos la situación de exclusión total de la educación (analfabetos y sin estudios) o de acceso extremadamente limitado que padecen personas entre 39 y 64 años.

En las tablas 28, 29 y 30 se recogen las diferentes situaciones mencionadas, mostrando las cifras referidas a personas y a hogares afectados.

TABLA 28. Situaciones de exclusión de la educación detectadas en los hogares asistidos analizados.

	Hogares	% sobre Navarra	Personas
Desescolarización de menores en la edad obligatoria de estudios	290	0,2%	361
Analfabetismo en sectores de población joven (16-38 años)	211	0,13%	255
Jóvenes de 16 a 24 años que no continúan sus estudios después de la enseñanza obligatoria	1.815	1,11%	2.464
Niños/as de 3 a 6 años no escolarizados/as en el tramo anterior a la enseñanza obligatoria	99	0,06%	101
Personas de entre 16 y 38 años sin estudios o con estudios inferiores a la enseñanza obligatoria	2.533	1,5%	3.556
Personas de entre 38 y 64 años analfabetas, sin estudios o con estudios inferiores a los obligatorios (menos de seis años de escolaridad)	1.902	1,2%	2.511
Total de hogares y personas afectadas por exclusión educativa	5.210	3,2%	9.248

TABLA 29. Otros indicadores de referencia.

	Hogares	% sobre Navarra	Personas
Personas analfabetas de 65 y más años	766	0,5%	834
Hogares en los que ninguna persona tiene estudios superiores al graduado escolar	8.673(1)	5,3%	42.630

(1) En este caso la cifra no es excluyente con los 5.210 hogares señalados en la tabla anterior.

TABLA 30. Intensidad de las situaciones de exclusión en los hogares afectados

	Porcentaje de hogares
Todos los miembros del hogar afectados	17,3%
La mitad o más de los miembros del hogar afectados	39,1%
Menos de la mitad de los miembros afectados	43,6%

En más de la mitad de los hogares el problema de exclusión de la educación se manifiesta con mucha intensidad.

Características de los hogares afectados por el problema

La exclusión de la educación incide principalmente en la minoría étnica gitana ya que, aunque sólo un 18% de los hogares afectados por algún tipo de exclusión educativa son gitanos, en un 86% de las familias gitanas se ha detectado alguna problemática de las enunciadas, al igual que en el 80% de los hogares per-

tenecientes a la minoría étnica trasmontana. Sin embargo, la exclusión educativa en la etnia mayoritaria afecta al 31,6% de los hogares objeto de estudio.

Esto se traduce en que el tipo de hogar afectado sea en un 67% de los casos, de 4 ó más miembros. El 64% de los hogares de 6 ó más miembros también está afectado por situaciones de exclusión educativa. De la misma forma, el 58,7% de los hogares de 2 núcleos o más se encuentra en esta misma situación. Los hogares con menos intensidad en la problemática son los hogares sin núcleo y los matrimonios sin hijos. Está claro que estos hogares, por sus características, quedan menos expuestos a este tipo de situaciones.

No se aprecian diferencias en el grado de intensidad de la problemática entre los hogares monoparentales y los hogares en los que conviven los dos cónyuges con sus hijos. En ambos se detecta alrededor de un 44% de los hogares en la situación que venimos analizando.

En general, en estos hogares confluyen en mayor medida procesos de exclusión del resto de sistemas de protección social:

- Un 60% de los hogares están excluidos de una vivienda adecuada.
- En el 70% de los hogares no tienen ningún activo con empleo fijo.

- En el 27% la mitad de las personas activas está en paro.
- En el 30% algún miembro tiene una ocupación de tipo marginal.
- Disfrutan de peor salud: en un 23,4% de los hogares la mitad o más de sus miembros tienen mala salud.
- La proporción de personas sin cobertura sanitaria pública es el doble que en los hogares en los que no hay alguna problemática educativa.

A continuación vamos a exponer las características más relevantes de las situaciones de exclusión que afectan a los más jóvenes.

1. Menores desescolarizados en el tramo de la enseñanza obligatoria y presencia de analfabetismo en sectores jóvenes de la población.

Se han detectado 361 personas, lo que se traduce en 290 hogares afectados por una de las situaciones más graves de exclusión educativa.

Una tercera parte de estas personas están afectadas por algún tipo de deficiencia psíquica, física o sensorial que dificulta su acceso a la educación pero no justifica su desescolarización (no se han tenido en cuenta los minusválidos psíquicos con reconocimiento oficial de minusvalía).

Los indicadores que presentamos a continuación nos muestran que gran parte de estos menores y jóvenes están reproduciendo y reflejando la pertenencia a unas familias en las que confluyen procesos de exclusión en muchos niveles:

- La mitad de ellos se sitúa por debajo de la línea de pobreza extrema, y otro 40% más por debajo de la línea de la pobreza moderada.
- El 80% padecen procesos de exclusión de la vivienda.
- En el 87% no hay ningún activo con una situación de empleo fijo, y en la mitad de ellos hay alguna persona excluida del empleo (realiza actividades de tipo marginal o lleva más de un año en paro, con bajo nivel de estudios).

- También es mayor la proporción de los hogares que no tienen cobertura sanitaria (un 5,5% en estos hogares, frente a un 1% en hogares no afectados por la situación descrita).

Fijándonos en la pertenencia al grupo étnico, el 70% de este tipo de exclusión educativa aparece ligado a minorías étnicas, principalmente a la minoría étnica gitana, que junto con la minoría trasmontana es el colectivo más afectado (en el 23% de los hogares trasmontanos, y en el 21% de los hogares gitanos, hemos detectado desescolarización de menores o jóvenes analfabetos, mientras que solamente en un 1,1% de la etnia mayoritaria se ha hecho manifiesta esta problemática).

Más de la mitad de los hogares afectados son familias de 6 o más miembros, característica asociada a las minorías étnicas.

El 60% de los hogares con este problema se ubica en Pamplona y comarca; una proporción parecida, alrededor del 13%, en Tudela y Estella; y el resto, en proporciones similares en torno al 5%, se distribuye por las demás zonas.

La situación expuesta pone de manifiesto que estas familias requieren una intervención no sólo a nivel escolar, sino que incida también en el medio desfavorecido en el que se encuentran estos/as menores y jóvenes.

La valoración de los trabajadores y trabajadoras sociales confirma este hecho: el 60% de estos hogares, a juicio de los profesionales, necesitarían incorporarse a un programa de inserción.

Otros datos de la investigación confirman que el abandono del proceso educativo ha tenido que ver con dificultades asociadas que padece la familia:

- Casi el 70% de las personas afectadas dicen que alguna circunstancia personal le obligó a dejar los estudios. Estas circunstancias se reparten en orden de importancia: carencia de recursos económicos (34,2%), tener que ocuparse de una actividad económica (22,9%), ocupaciones del hogar (12,9%), residir en un lugar donde no podía continuar (8,5%), su familia no quería que continuase, problemas de salud (3,8%), y otras circunstancias no clasificadas (14%).
- El 24% de las familias declaran que por problemas económicos se han visto obligados en el último año a abandonar el proceso educativo.
- El 50% de estos hogares dice encontrarse necesitado de una ayuda económica para pagar gastos escolares o de estudios.

Al sistema educativo español, universal, gratuito y obligatorio hasta los 16 años, le queda pendiente asegurar la escolarización real de colectivos pertenecientes a minorías étnicas. La LOGSE está teniendo un efecto contrario a lo que se pretendía, ya que parte de este colectivo ha adelantado la salida del proceso educativo a los doce años como efecto del obstáculo que supone el cambio de centro escolar en la implantación de la ESO.

Esto, unido a la concentración de estos colectivos en algunos centros escolares y el rechazo por parte de la etnia mayoritaria a compartir pupitre con estas minorías, sitúa a algunos centros escolares en una situación delicada. Son asignaturas pendientes que exigen el diseño de medidas que tiendan a asegurar la escolarización y la integración real de estos grupos en el sistema educativo.

2. Jóvenes que abandonan temprano los estudios, una vez finalizado el tramo de la enseñanza obligatoria

Nos estamos refiriendo a jóvenes de 16 a 24 años no escolarizados en el curso 1996/97, siendo su máximo nivel de estudios graduado escolar.

El abandono temprano de los estudios afecta a 1.815 hogares de los que han tenido contacto con los distintos dispositivos asistenciales. Suponen un 1,5% de los hogares navarros y afecta a 2.464 jóvenes.

Es especialmente significativa la escolarización, casi 20 puntos menor, en el tramo inmediatamente posterior a la edad obligatoria en los hogares objeto de investigación. Solamente un 40% de jóvenes entre 16 y 24 años, atendidos por algún dispositivo asistencial continúa cursando estudios después de la edad obligatoria. Este abandono temprano de los estudios los coloca en una situación de desventaja muy fuerte con respecto al casi 60% de jóvenes navarros que continúan cursando estudios en esta edad.

TABLA 31. Tasas de escolarización de jóvenes de 16 a 24 años en Navarra y en la población atendida por diferentes dispositivos asistenciales.

	Atendidos 1997	Navarra 1997
Cursan estudios	40%	58,2%
No cursan estudios	60%	41,8%

Fuente: Los datos de Navarra proceden de la Encuesta de Población Activa. Último trimestre de 1997.

Un 36% de estos jóvenes entre 16 y 24 años empezaron el bachiller o la Formación Profesional y lo abandonaron sin finalizar.

TABLA 32. Itinerario escolar de los jóvenes entre 16 y 24 años

	Asistidos 1997
Empezó y no completo F.P.	24%
Empezó y no completó BUP	12%
No inició otros estudios	64%

El motivo de cese de los estudios fue:

- El 52,5% dice que no le gustaba estudiar
- Un 12,7% había concluido lo que quería hacer
- Un 12,7% porque tenía que ocuparse de actividades económicas
- Un 9% porque no tenía un buen rendimiento
- Un 5,5% por carencia de recursos económicos.

Estos hogares tampoco están exentos de precariedad o exclusión por razones económicas y de un medio desfavorable:

- El 76% de estos hogares están por debajo de la línea de la pobreza relativa (16,6% en pobreza extrema y 59,8% en pobreza relativa).
- En un 64% de los hogares hay personas activas pero ninguna con trabajo fijo.
- En un 30% alguna persona activa está excluida del empleo.
- Un 57,6 % están afectados por proceso de exclusión de la vivienda

Se trata de unas proporciones varios puntos por encima con respecto a las familias que no están afectadas por esta situación.

Aunque el 83,5% de estos jóvenes pertenecen a la etnia mayoritaria, las minorías étnicas, tanto gitanas como trasmontanas, están más afectadas por la situación de abandono temprano de los estudios, pues afecta a un 19% de los hogares gitanos, a un 15% de los trasmontanos, y a un 12% de la etnia mayoritaria.

Un 35% son hogares de 6 miembros o más. La distribución por áreas nos muestra de nuevo una concentración de la problemática en Pamplona (34%) y comarca (31%), seguido de la zona de Tudela (11,8%) y de Tafalla y Noroeste con un 7,9% de los hogares afectados.

3. Los niños y niñas no escolarizados/as en educación infantil o preescolar

No son muchos los hogares en los que se detecta una ausencia de escolarización en el nivel de preescolar: un 6,5% de los niños y niñas de esta edad están asistidos por algún dispositivo asistencial, y suponen alrededor de una centena de hogares afectados.

Sí que resulta muy significativo que estamos ante un perfil de hogares en los que se superponen diferentes procesos de exclusión: de la renta (el 63% por debajo de la línea de pobreza severa y el resto por debajo de la línea de pobreza relativa), de la vivienda (89% afectados por algún proceso de exclusión de la vivienda), del empleo (en el 95% de los hogares no hay ninguna persona activa con empleo fijo, y en el 33% hay alguna persona con algún empleo de los denominados de exclusión), y de la salud (en un 26% de los hogares la mitad o más de sus miembros padecen mala salud).

Un 53% de los hogares se encuentra en situación de marginación, y un 42% necesitaría incorporarse a programas de inserción, según los profesionales.

Nos encontramos ante un perfil de hogares muy similar al de aquéllos con menores desescolarizados en el tramo de enseñanza obligatoria.

Aunque los hogares afectados se reparten en proporciones similares entre la etnia mayoritaria y la etnia gitana, este problema tiene mayor presencia en este colectivo.

1.4 La exclusión de la vivienda

El acceso a una vivienda digna ha sido un mecanismo clave de integración social en Europa a lo largo de todo el siglo XX y, en parte, este proceso explica las altas cotas de integración de las sociedades europeas respecto de otros modelos.

A pesar de este proceso, en todos los países se encuentran determinados sectores que, careciendo de una vivienda adecuada, se enfrentan a un importante obstáculo para su integración social.

En nuestro análisis, tratando de llegar a un diagnóstico ajustado de cuál es la situación en Navarra,

nos hemos fijado en primer lugar en el proceso de exclusión en el acceso a una vivienda adecuada. En segundo lugar analizaremos otros procesos de precarización en relación con la vivienda. Nos referimos al efecto que pueden tener en ciertas familias los gastos excesivos en materia de vivienda por un proceso de mercantilización excesiva de un bien considerado como básico. También en este aspecto es importante analizar la privación que padecen determinados hogares de algunos equipamientos básicos. Cuando estas situaciones de precarización se dan en familias de ingresos bajos, por debajo de la línea de pobreza moderada, el resultado final no es otro que la intensificación de los procesos de exclusión en estos hogares.

1.4.1 La exclusión en el acceso a una vivienda adecuada

En Navarra, el proceso de exclusión en el acceso a la vivienda afecta a 3.800 familias, lo que supone el 2,3% de los hogares de nuestra Comunidad.

El modelo de política social de vivienda que viene aplicándose tradicionalmente en el conjunto del Estado, ha ido configurando un sistema de acceso generalizado a la propiedad de la inmensa mayoría de la población. Este modelo, susceptible de ciertas críticas desde otras perspectivas, presenta sin embargo importantes ventajas a la hora de potenciar la integración del conjunto de la sociedad:

a) La propiedad de la vivienda es un factor que potencia el asentamiento de la población en el territorio y que limita una movilidad excesiva con riesgo de desarraigo.

b) Intensifica las relaciones sociales en un entorno social accesible.

c) La propiedad de las viviendas supone una mayor implicación de sus moradores, tanto con el entorno social en el que se encuentran (la calidad del barrio, de la comunidad de vecinos, del inmueble, de los servicios,...) como con el mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas.

d) La propiedad de la vivienda es un mecanismo de capitalización importante que preserva de determinados riesgos de las sociedades más flexibles. Permite su venta o su hipoteca para conseguir ingresos adicionales en períodos de crisis.

En Navarra, el acceso a la propiedad de la vivienda supera ya ampliamente la barrera del 90% de los hogares, por lo que no podemos dejar al margen de este modelo justamente a las familias con mayores problemas de integración social. Para ellas, el alquiler supone una desventaja añadida que intensifica la descapitalización de sus menguadas economías domésticas.

Hay que tener en cuenta sin embargo la necesidad de mantener fórmulas transitorias de alquiler social, en condiciones aceptables incluso por los sectores de más bajos ingresos, sin hipotecar por eso la calidad y las condiciones de las viviendas. Determinadas situaciones y por muy distintos motivos, de posibilidades o de proyectos vitales (jóvenes emancipados, familias sin ingresos, inmigrantes, rupturas familiares, etc.), solamente encontrarán una solución adecuada, a corto y medio plazo, a través del alquiler social.

Por último es necesario corregir la tendencia a la concentración territorial, en determinados barrios, y aún en determinados bloques, de las intervenciones orientadas al realojamiento de las familias excluidas de la vivienda. Solamente con fórmulas flexibles, innovadoras, de gestión muy descentralizada y con el apoyo de las entidades sociales es posible abordar este proceso evitando que los realojamientos de hoy sean el germen de los ghettos del mañana.

Con estas orientaciones y en base a la información disponible en la investigación sobre la exclusión social en Navarra es posible cuantificar las necesidades más urgentes y prioritarias en materia de vivienda.

Se han analizado las condiciones de vivienda de los 14.284 hogares que han tenido algún contacto con los distintos dispositivos asistenciales públicos y privados, y se ha encontrado que 3.819 familias presentan importantes problemas de vivienda, un 2,3% del conjunto de los hogares navarros (164.722 hogares).

TABLA 33. Distribución territorial de los hogares afectados por procesos de exclusión en el acceso a una vivienda adecuada

	Nº hogares excluidos(a)	%	Nº hogares de Navarra (b)	Proporción (%) (a/b)
Noroeste	279	7,3	15.297	1,82
Noreste	144	3,8	6.492	2,22
Estella	369	9,7	21.763	1,70
Tafalla	319	8,3	13.758	2,32
Tudela	524	13,7	25.656	2,04
Pamplona	1.475	38,6	52.713	2,80
Comarca	709	18,6	29.043	2,44
TOTAL	3.819	100,0	164.722	2,32

Del conjunto de estos hogares es necesario distinguir algunas situaciones de características y gravedad diferente, para las que las propuestas planteadas tratan de aportar algunas soluciones.

Personas sin vivienda

Del conjunto de población analizada, encontramos casi medio millar de situaciones de carencia total de vivienda. En unos casos, se trata de personas solas, unas 200 en toda la Comunidad Foral, mientras que en otros casos se trata de familias completas, unas 230:

a) En parte se trata de personas y familias que viven sin domicilio fijo, con gran movilidad, durmiendo cada día donde se puede o haciendo de su furgón un hogar itinerante por distintos municipios, preferentemente de la comarca de Pamplona: 103 casos se encuentran en esta situación y la mayoría son familias con menores (32 casos son personas solas).

b) En otra situación encontraríamos 334 casos viviendo en infraviviendas: chabolas, cuevas, bajeras o barracones prefabricados. Más de la mitad de estos son personas solas, pero encontramos también 166 familias en estas circunstancias, de las que un tercio son familias numerosas.

Todas estas situaciones diversas y dispersas por la geografía navarra, suponen casi medio millar de casos totalmente excluidos del acceso a una vivienda digna, y que por tanto representan la máxima prioridad para la intervención de las instituciones públicas.

Viviendas inadecuadas

Otra situación distinta representan unos 3.400 hogares que, disponiendo de una vivienda, sin embargo ésta se encuentra en unas condiciones que la hacen inadecuada para una vida digna. ¿Qué tipo de problemas son los más frecuentes en estas viviendas?

TABLA 34. Situaciones problemáticas en las viviendas de las familias atendidas por distintos dispositivos asistenciales

	Nº de hogares	Proporción de hogares
Deficiencias graves en la construcción, ruina	681	4,9
Humedad	806	5,8
Insalubridad	747	5,4
Degradación grave del entorno	400	2,9
Barreras arquitectónicas graves	1.690	12,2
Hacinamiento	2.046	14,8
Formas de tenencia precarias (cedidas, ocupadas)	403	2,9
Total de familias con vivienda atendidas por dispositivos asistenciales	13.846	

En conjunto, dejando de momento al margen las barreras arquitectónicas, 1.438 viviendas se ven afectadas por alguno de los cuatro primeros problemas que aparecen en la tabla, que afectan claramente a la calidad de la vivienda y que inciden directamente en las condiciones de vida y en la salud de los hogares afectados. En otros casos se trata no tanto de un problema de la vivienda, sino de que ésta se encuentra ocupada por un número excesivo de personas, o que la tenencia de la vivienda es enormemente precaria: cedida por alguna otra persona u ocupada ilegalmente.

A la hora de plantear la intervención pública en estos casos es necesario tener muy presente la forma de tenencia de las viviendas.

a) En su mayoría, se trata de familias que son propietarias de sus viviendas y que, por tanto, presentan una pequeña capitalización de sus recursos que es importante no perder. Son 2.124 hogares propietarios de viviendas inadecuadas a los que es necesario apoyar con el máximo nivel de protección pública para que puedan rehabilitarlas adecuadamente. De éstas, una de cada cinco presentan también barreras arquitectónicas, por lo que podrían acogerse a las condiciones especiales para solucionar este tipo de problemas. De ellas es preciso distinguir dos tipos de situaciones que la investigación no permite cuantificar con exactitud:

a.1) En algunos casos, la rehabilitación no será viable por el avanzado deterioro de las viviendas, o por entrar en contradicción con las normas urbanísticas. En estos casos la intervención pública podría pasar por la adquisición de las viviendas y el realojo de las familias en viviendas nuevas, bien directamente, bien a través de entidades de iniciativa social.

a.2) En otros casos, se da, de forma añadida, un problema de hacinamiento en las viviendas. La rehabilitación aquí puede mejorar la calidad de la construcción, pero no puede siempre aumentar el tamaño útil (salvo quizás en algunos casos en el entorno rural donde son más fáciles ampliaciones). Este colectivo alcanza a 1.504 hogares, para los que en unos casos (familias numerosas) habrá que facilitar el cambio de vivienda y en otros casos (familias polinucleares, familias jóvenes sin emancipar) podrá pensarse en la división en varias unidades de convivencia por lo que en realidad se trataría de una doble demanda: una vivienda a rehabilitar y otra unidad de convivencia que necesita acceder a una nueva vivienda.

b) En otros casos, las viviendas inadecuadas son alquiladas, cedidas u ocupadas. Cabe pensar por tanto que la rehabilitación aquí es más problemática por los distintos intereses que pueden existir entre propietario e inquilino. Además aquí, el beneficio de la

intervención pública podría desviarse de la familia que presenta la necesidad de vivienda. Es necesario entonces buscar una vivienda alternativa para estos casos. A estos 1.258 hogares (junto con los 437 sin vivienda) se dirigen preferentemente las fórmulas de subvención para *la compra de vivienda usada y de alquiler social*.

Hasta ahora, la única alternativa para estas familias eran las viviendas de régimen especial, de compra o alquiler, preferentemente promovidas por VINSAs. El precio de la compra era inabordable para muchas de estas familias y el alquiler se ofrecía en pequeñas ofertas, insuficientes para la demanda existente (aproximadamente 14 familias demandantes por cada nueva vivienda de alquiler social promovida). Sin perjuicio de que la promoción pública siga aportando nuevas ofertas en este sentido y de que se desarrolle el parque de viviendas de alquiler social de VINSAs o de otros promotores, las nuevas alternativas planteadas suponen un refuerzo en la respuesta a estas situaciones.

Resumen de necesidades detectadas

Es necesario por tanto dar respuesta a 3.819 hogares que, o bien carecen de vivienda, o tienen una claramente inadecuada:

TABLA 35. Resumen de necesidades detectadas en materia de vivienda en la población atendida por dispositivos asistenciales

Tipo de intervención	Situación de las familias	Nº
Rehabilitación	Hogares propietarios de viviendas en malas condiciones	844
Intervenciones mixtas: rehabilitación y/o compraventa y/o intercambio	Hogares en viviendas con problemas de hacinamiento	1.280
Acceso a una vivienda nueva o usada, en compraventa o alquiler	Hogares sin vivienda	437
	Hogares no propietarios en viviendas en malas condiciones	1.258
TOTAL		3.819

Además, el resto de las familias analizadas, aunque están en contacto con distintos dispositivos asistenciales por causas muy diversas, disponen de una vivienda adecuada, tanto por sus características técnicas como por el entorno, el espacio disponible o la forma de tenencia. Tener resuelta la cuestión del alojamiento en condiciones adecuadas es para estas familias uno de los pilares fundamentales para su plena integración social. Es este, por tanto, un capital que hay que tratar de preservar en un colectivo vulnerable a los procesos de precarización. Es de destacar que ésta es la situación del 70,5% de las familias analizadas.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que casi una de cada diez viviendas presenta barreras arquitectónicas graves, lo que puede suponer todo un handicap para la integración social de las personas con problemas de autovalimiento.

Por último, es necesario recordar la presencia estable en Navarra de unos 3.500 inmigrantes laborales extracomunitarios, que a pesar de estar regularizados en su mayoría (2/3 aproximadamente) tienen enormes dificultades de acceso a la vivienda. Se calcula que la mitad de estas personas se enfrenta a problemas graves de vivienda. Siendo la mayor parte personas jóvenes y solas que vienen a trabajar a Navarra, será necesario buscar fórmulas de alojamiento digno, que no necesariamente pasan por el acceso a la propiedad de forma inmediata, pero que deben garantizar en cualquier caso unas condiciones de dignidad equiparables al resto de los trabajadores de nuestra comunidad.

1.4.2 Precariedad por gastos excesivos en vivienda

Otro de los aspectos que viene produciendo ciertas problemáticas en materia de vivienda y que acaba

incidiendo en determinados procesos de exclusión, requiriendo en ocasiones la intervención de los servicios sociales, es el impacto de unos gastos de vivienda excesivos sobre el conjunto de la economía familiar y por tanto sobre otros aspectos de su vida cotidiana. En ocasiones es tan importante la presión del modelo de acceso a la vivienda a través de la propiedad que las familias asumen un nivel de esfuerzo económico superior a lo que sería razonable para sus ingresos. En otras ocasiones, la exclusión del acceso a la propiedad acaba orientando a las familias al mercado libre de alquiler que, preferentemente en la Comarca de Pamplona, por la competencia de otros usos (pisos de estudiantes, etc.), alcanzan precios que obligan a las familias de ingresos moderados a retraer una parte importante de su renta para estos fines. En determinados momentos, cuando los ingresos se reducen, se presentan fuertes problemas para mantener la vivienda, bien porque esté en alquiler, bien porque esté pagándose.

Prevenir el impacto de los gastos excesivos de vivienda (acumulados o sobrevenidos) en los sectores de economías más ajustadas es por tanto una tarea que incide claramente a su vez en la prevención de un deterioro en la exclusión social de estas familias.

En los análisis clásicos de pobreza, curiosamente, se han desarrollado metodologías sofisticadas para establecer las líneas de pobreza adecuadas a cada tipo de hogar según su composición, pero raramente se ha podido tener en cuenta el factor vivienda. En otros países europeos, donde el acceso a la vivienda de los sectores más modestos pasa tradicionalmente por el alquiler social, esta carencia puede ser menos relevante. En España, no considerar las diferencias entre una familia con la casa pagada y otra que afronta importantes gastos de amortización e intereses, entre la que debe pagar un alquiler a precios actuales de mercado y la que disfruta de un alquiler social o de precio muy reducido, introduce un nivel de sesgo en los resultados que es muy difícil de corregir.

La Ley de Financiación de las actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda en Navarra esta-

blece que a las familias que acceden a una vivienda no debe exigírseles una aportación superior al 30% de sus ingresos. Este requisito, para nuestro análisis, no tiene mayor relevancia cuando se trata de familias con ingresos altos, pues el monto de ingresos restante permite una vida en condiciones adecuadas. Sin embargo, cuando una familia de ingresos moderados se enfrenta a unos gastos superiores al 30% de los mismos, el impacto en sus condiciones de vida es notable.

La investigación ha detectado que 1.534 hogares afrontan gastos de la vivienda superiores al 30% de sus ingresos. Sería éste un colectivo que se enfrenta a un cierto proceso de precarización por el efecto del coste del acceso a la vivienda.

Para este cálculo, se ha tenido en cuenta el total de los ingresos de carácter regular, eliminando algunos de carácter extraordinario (seguros, premios, herencias, etc.) y los gastos dedicados al pago del alquiler de la vivienda, de la amortización y los intereses del crédito hipotecario (en su caso) y de la aportación a los pagos comunes cuando es un piso compartido. No se tienen en cuenta otros gastos de comunidad, luz, agua, calefacción o teléfono, directamente vinculados al disfrute de una vivienda. Hemos considerado asimismo, exclusivamente, los hogares que habitan una "vivienda", dejando al margen las situaciones de infravivienda o de las personas sin techo.

Atendiendo a su nivel de renta, tendríamos las siguientes situaciones:

TABLA 36. Nivel de renta de las familias atendidas por dispositivos asistenciales, con gastos de vivienda superiores al 30% de sus ingresos

	Nº	%
Pobreza extrema (<25% rfdnue)	522	34,0
Pobreza moderada (25-50% rfdnue)	688	44,9
Riqueza (>50% rfdnue)	157	10,2
No consta situación de la vivienda	167	10,9
Total	1.534	100,0

Encontramos por tanto medio millar de hogares en los que su situación de extrema necesidad se intensifica por la detracción de fondos para vivienda. Encontramos además otras 688 familias que alcanzando una situación no demasiado grave respecto de los ingresos, por efecto de los gastos de vivienda acaban padeciendo unos niveles de vida similares a los de la pobreza extrema. En este colectivo, la precarización en el acceso a la vivienda (por un precio excesivo) unida a una situación de pobreza moderada acaba provocando situaciones reales de exclusión social.

Tomando como referencia las familias solicitantes de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social durante 1996, 2.344 hogares, encontramos que una de cada seis tenía una vivienda adecuada, pero se enfrentaba a gastos por vivienda superiores al 30% de unos ingresos ya de por sí menguados. Facilitar la continuidad del pago de las hipotecas y de los alquileres de estas 400 familias es la mejor forma de prevenir la aparición de nuevos problemas de exclusión total de la vivienda.

A la hora de pensar en intervenciones frente a este problema, es necesario tener presente la situación de las viviendas en cada caso.

TABLA 37. Condiciones y tenencia de las viviendas que exigen a sus moradores unos gastos mayores del 30% de sus ingresos

	Nº	%
Vivienda inadecuada	342	22,3
Vivienda adecuada en alquiler	519	33,8
Vivienda adecuada en propiedad	610	39,8
No consta situación de la vivienda	63	4,1
Total	1.534	100,0

Para las viviendas inadecuadas ya hemos planteado otro tipo de intervenciones (acceso, rehabilitación,...). Las familias que están pagando viviendas en propiedad asumiendo gastos excesivos, tendrían que acceder a prestaciones económicas complementarias hasta alcanzar un nivel de gasto más satisfactorio. Mantener en lo posible el proceso de acceso a la propiedad es en sí una intervención interesante orientada a asentar la integración de estas familias.

1.4.3 Privación de equipamientos básicos en la vivienda

A la hora de abordar el tema del equipamiento del hogar, el planteamiento ha de ser similar: es necesario identificar primero los equipamientos que consideramos como básicos y ver cuáles son los hogares que carecen de ellos. Una vez hecho esto, solamente cuando estas carencias de equipamientos básicos vayan asociadas a una limitación importante de ingresos podremos considerar que, efectivamente, se da una situación real de privación potencialmente generadora de exclusión social.

Podemos comparar también según la investigación cuáles son las necesidades expresadas por las familias a la hora de adquirir nuevos equipamientos o

de renovar los existentes. Un análisis cualitativo de estas necesidades (según se trata de bienes más o menos básicos) nos aproximará también a la intensidad con la que se padecen este tipo de privaciones en los colectivos excluidos.

TABLA 38. Hogares que carecen de determinados equipamientos de la vivienda

	Nº	%
Cocina	37	0,3
Energía eléctrica	66	0,5
Retrete	136	1,0
Agua corriente	165	1,2
Lavabo	224	1,7
Frigorífico	271	2,0
Televisión	291	2,2
Inst. fija baño o ducha	425	3,2
Lavadora	477	3,5
Agua caliente	552	4,1
Horno	1.016	7,5
Calefacción	1.430	10,6
Teléfono	2.616	19,4
Diccionario, enciclopedia	4.931	36,7
Vídeo	5.886	43,7
Automóvil	6.442	47,2
Microondas	7.406	51,8
Cadena de música	7.551	56,1
Gas por tubería	10.100	75,5
Consola de videojuegos	11.067	82,5
Furgoneta, camión	11.488	85,5
Lavavajillas	11.490	85,2
Ordenador personal	11.811	87,6
Teléfono Móvil	12.245	90,9

Hemos identificado como elementos básicos de las viviendas, de forma que pueda desarrollarse una vida cotidiana en condiciones dignas, los siguientes bienes: cocina, energía eléctrica, retrete, agua corriente, lavabo, frigorífico, televisión (color o blanco y negro), instalación fija de baño o ducha, lavadora, agua caliente, calefacción, teléfono (fijo o portátil). Todos ellos son bienes extendidísimos entre el conjunto de la población, e incluso en la población atendida por los dispositivos asistenciales.

En conjunto encontramos los siguientes datos:

TABLA 39. Acceso a los equipamientos básicos de los hogares atendidos por dispositivos asistenciales

	Nº	%	% válidos
Poseen todos los equipamientos básicos	9.678	67,8	69,9
Carecen de algún equipamiento básico	3.723	26,1	26,9
No tienen vivienda	438	3,1	3,2
No consta total	445	3,1	
TOTAL	14.284	100,0	

Estos casi 4.000 hogares que no acceden a equipamientos tan básicos suponen el 2,26% de los hogares de Navarra.

Ahora bien, es necesario constatar que por un lado, aproximadamente la mitad de ellos, el 44,7% de los hogares con privaciones, no incluye dichos equipamientos básicos entre sus necesidades más urgentes, de compra o reposición, mientras existen otros 1.955 que teniendo estos bienes consideran que es necesario reponerlos. Las dimensiones finales de las necesidades subjetivas y de las carencias objetivas son bastante similares, pero su coincidencia es lejana. Será preciso articular estas dos dimensiones para no desatender las necesidades reales de reposición de equipamientos deteriorados y para orientar la aplicación real del gasto a las necesidades más básicas en este colectivo.

Ofrecemos de forma detallada, en la Tabla 40, el listado de bienes que las familias consideran necesario adquirir o reponer.

Nótese cómo la necesidad de nueva adquisición se va hacia bienes más sofisticados y menos básicos, mientras que la reposición se centra en bienes más básicos. Lo primero se debe al aumento de las expectativas de los ciudadanos a lo largo del tiempo. Lo segundo, sin embargo, apunta a un proceso de descapitalización producto de la pobreza relativa, que identifica un nuevo perfil de la pobreza en Navarra de un sector que se enfrenta a importantes carencias habiendo disfrutado antes de un relativo bienestar.

TABLA 40. Necesidades de adquisición o reposición de bienes básicos en las familias atendidas por dispositivos asistenciales, con niveles de renta inferiores al 50% de la RFDNUE

	Nº de familias			% sobre válidos		
	No tiene y necesita	Necesita renovar	Total necesidades	No tiene necesita	Necesita renovar	Total necesidades
Lavadora	143	661	804	2,0	9,1	10,9
Frigorífico	65	665	730	0,9	9,1	9,9
Cocina	35	493	528	0,5	6,8	7,2
Calefacción	475	34	509	6,6	0,5	6,9
Televisión	49	369	418	0,7	5,1	5,7
Ordenador personal	261	56	317	3,6	0,8	4,3
Lavavajillas	235	8	243	3,3	0,1	3,3
Teléfono	232	0	232	3,2	0,0	3,2
Automóvil	140	68	208	1,9	0,9	2,8
Microondas	138	69	207	1,9	0,9	2,8
Inst. fija baño o ducha	114	44	158	1,6	0,6	2,1
Cadena de música	54	90	144	0,7	1,2	2,0
Horno	65	78	143	0,9	1,1	1,9
Vídeo	82	50	132	1,1	0,7	1,8
Lavabo	63	63	126	0,9	0,9	1,7
Agua caliente	72	18	90	1,0	0,2	1,2
Retrete	46	29	75	0,6	0,4	1,0
Diccionario, enciclopedia	69	0	69	1,0	0,0	0,9
Furgoneta, camión	14	23	37	0,2	0,3	0,5
Gas por tubería	32	1	33	0,4	0,0	0,4
Agua corriente	17	6	23	0,2	0,1	0,3
Consola de videojuegos	2	18	20	0,0	0,2	0,3
Teléfono móvil	16	0	16	0,2	0,0	0,2
Energía eléctrica	7	6	13	0,1	0,1	0,2
Otros	143	329	472	2,0	4,5	6,4
Ninguno	5.347	4.922	4.001	74,3	67,6	54,4
Total familias con vivienda (válidos)	7.201	7.281	7.361	100,0	100,0	100,0
No procede	334	334	334			
ns/nc	913	833	753			
TOTAL	8.448	8.448	8.448			

Respecto a los niveles de renta de las familias en las que se presentan este tipo de carencias, puede verse una gran asociación. Aquí también encontramos un colectivo que, aunque no presenta un nivel de necesidad económica extremo, sin embargo, habría que tenerlo en cuenta para que pueda abordar este tipo de necesidades extraordinarias: supondría unas 1.400 familias. En otro millar de casos, las privaciones de bienes básicos se acumulan sobre una situación de pobreza extrema en cuanto a los ingresos.

TABLA 41. Nivel de renta de las familias atendidas por dispositivos asistenciales, con carencias en los equipamientos básicos

	Nº	%
Pobreza extrema (<25% rfdnue)	1.063	28,6
Pobreza moderada (25-50% rfdnue)	1.411	37,9
Riqueza (>50% rfdnue)	328	8,8
No consta ingresos	921	24,7
Total	3.723	100,0

1.4.4 Conclusión

Teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes en torno a la vivienda (características físicas de la vivienda, tamaño, régimen de tenencia, gastos que genera y equipamiento del que está dotada) podemos contemplar un proceso de exclusión en dos niveles:

1. Exclusión en el acceso a una vivienda adecuada:

- Familias sin vivienda.
- Familias con vivienda en malas condiciones.
- Familias con problemas de hacinamiento.

2. Precarización en la forma en la que se disfruta la vivienda:

- Familias con gastos excesivos (superiores al 30% de sus ingresos).
- Familias con privaciones en el equipamiento básico de la vivienda.

En este segundo nivel, cuando esos procesos aparecen en hogares con ingresos bajos (por debajo del 50% de la Renta Familiar Disponible Neta por Unidad de Equivalencia), estamos también ante situaciones reales de exclusión.

Desde este planteamiento, encontramos un total de 5.797 familias sobre las que está incidiendo alguno de los procesos de exclusión en el ámbito de la vivienda, lo que supone el 3,5% de los hogares en Navarra.

1.5 Salud y exclusión social

1.5.1 Una perspectiva general de la salud

La salud es un factor básico que condiciona la situación de expectativa vital y, por ende, las situaciones de exclusión o en proceso de exclusión social.

Más allá de las diferencias entre salud percibida y reconocimiento objetivable de enfermedad o carencia de salud, si asumimos los actuales acercamientos a la idea de salud como bienestar biopsicosocial, debería convenirse que el mismo ese bienestar biopsicosocial no se da por parte de la población en situación de exclusión. Si yendo más allá, entendemos la salud como el ajuste al entorno, en todo caso, no es susceptible de una objetivación externa y, por tanto el dato de salud percibida, como bien se recoge en el Diagnóstico de Salud de Navarra de 1993, es un elemento central a considerar, pues "es el propio individuo el que está mejor situado para evaluar su propia salud en el contexto de su situación de vida".

Hablar de salud y exclusión remite básicamente a dos formas de entender la salud. Si partimos de que sea una herramienta que permita, o cuando menos no obstaculice, la integración social, habremos de tener en consideración elementos objetivamente incapacitantes o disfuncionales no en abstracto, no sólo a nivel de deficiencias, sino contextuales con el entorno de integración mayoritario en nuestro ámbito cultural, que es el contexto económico por la vía de obtención de ingresos a través de una ocupación. Y así, al tránsito por la vía de la discapacidad hacia la minusvalía, se une la merma en el autovalimiento o se convierte en mecanismo que dificulta el acceso a las fuentes de ingresos o mengua los obtenidos.

Si, por otra parte, entendemos que la salud es un derecho reconocido en nuestro modelo social, hablaremos en términos de acceso al mismo, convirtiéndose en un mecanismo de exclusión el no recurso o la obstaculización a los contenidos y prácticas de los discursos y dispositivos de salud normalizados para los ciudadanos.

Pues bien, de los datos surgidos de la investigación podemos constatar una visión negativa sobre su salud por parte de los propios usuarios y un ejercicio significativamente irregular de su derecho.

Con respecto a la autovaloración, de hecho, la demanda a los Servicios Sociales de Base ha sido

motivada en un 25,3% de los casos por problemas de salud-enfermedad, tanto en sentido générico, en un 10,9% de los casos, como por minusvalías, en un 14,4 %. Así, tras la falta de recursos económicos (31,2%), los problemas sanitarios han sido la segunda causa de toma de contacto con los Servicios Sociales de Base, superando en varios puntos al siguiente motivo de acceso como es el desempleo (15,7%).

De forma global en un 14,2 % de los hogares de la población excluida existe algún problema de salud, y de ellos el 49,5% padece más de 3 problemas de salud.

En cuanto a cómo evalúan su situación de salud, el 11,3% de las personas contactadas por o con dispositivos sociales afirma que su salud es más bien mala o francamente mala, doblando la valoración negativa que la población Navarra tenía de su salud en el Diagnóstico de Salud de 1993, donde sólo se alcanzaba el 5 % de las respuestas.

Frente a esta opinión, sólo el 1% de la población se encontraba en el momento de la investigación en una institución de ámbito sanitario, lo cual apunta a un claro desequilibrio entre percepción de los ciudadanos (demanda) y detección (satisfacción) por parte de los dispositivos sanitarios.

Respecto al ejercicio del derecho social a la salud, su uso de los servicios sanitarios públicos también da testimonio del desequilibrio frente al resto de la ciudadanía. Preguntados sobre quién debe ser el garante del bienestar de los ciudadanos, los resultados de la investigación muestran que para el 41% de los informantes el Gobierno debe ayudar a los ciudadanos más desfavorecidos prioritariamente, frente a un 39,7% que opina que tal ayuda debe ser en igual medida para todos los ciudadanos, mientras un 13,4% sostiene que son los ciudadanos los que deben valer-se por sí mismos para solucionar los problemas cotidianos.

Un dato destacable de la investigación es su comparación con los datos obtenidos para la población general. Comparándolas con los datos del Barómetro CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) de diciembre de 1995, las personas que se encuentran en situaciones de exclusión resultan mucho más solidarias y responsables de su bienestar y, en tal sentido, más predisuestas a una labor activa.

TABLA 42. Comparación de las opiniones sobre las responsabilidades públicas y de los ciudadanos en los problemas de la vida cotidiana.

	Barómetro CIS 1995	Exclusión Social Navarra
Administración responsable de los más desfavorecidos	5,9%	41,0%
Administración responsable de todos	88,6%	39,7%
Ciudadanos responsables de sí mismos	2,9%	13,4%

Esta percepción equilibrada y responsable de cara a la relación con la Administración, redobla su significado si atendemos al hecho de que un 14,2 % de los hogares se encuentran necesitados de ayuda económica para pagar gastos sanitarios.

Destaca, asimismo, la opinión de que en su situación de pobreza la mala salud resulta decisiva, importante o básicamente importante para el 91% de los hogares. Asimismo, en un 47'9 % de los hogares la situación mejoraría si se recuperaran de un problema de salud; en un 26,2% el motivo de mejora pasaría por tener medicamentos gratuitos, y sólo en un 9,7% de los casos obtener asistencia sanitaria sería el elemento elegido para corregir su situación. La aparente paradoja de dar tanto peso a los problemas de salud y no primar la asistencia sanitaria como fórmula de solución se aclara si reparamos en la no adecuación sentida entre las exigencias estandarizadas de la práctica asistencial con sus propias urgencias y condiciones de vida cotidiana.

De manera general, además, puede afirmarse que las instituciones relativas al ámbito sanitario resultan tener en primera instancia una imagen positiva para la población excluida. Así, los hospitales y centros de salud obtienen la evaluación de mucho o bastante eficaces en su funcionamiento en un 81,9% y un 83,4% de casos, respectivamente, siendo la siguiente institución más señalada la enseñanza, con un 64,8% de respuestas que la valoran como muy o bastante eficaz.

a) Carencia de cobertura sanitaria pública

Ante los problemas de salud la investigación ha detectado un 1,8% de personas que *no disfruta de ningún tipo de cobertura de asistencia sanitaria pública* siendo especialmente grave la existencia de 303 personas que no poseen ningún tipo de cobertura sanitaria, ya sea pública o privada. Se duplican casi las cifras de falta de cobertura de la población navarra general. Más allá de la desprotección de servicios en la que se encuentren, la falta de conocimiento, y por tanto de seguimiento, por parte de las autoridades sanitarias, les expone a todo tipo de contingencias y les aleja de las prácticas y discursos sanitarios en materia de asistencia, prevención de enfermedad y educación para la salud.

TABLA 43. Distribución territorial de personas sin cobertura sanitaria pública en Navarra

Áreas	Distribución territorial	Peso relativo en cada área
Noroeste	1,1%	0,3%
Noreste	9,2%	3,7%
Estella	18,2%	2,8%
Tafalla	1,2%	0,3%
Tudela	7,2%	0,9%
Pamplona	38,5%	2,1%
Comarca	24,6%	1,9%

b) Barreras económicas y culturales a la accesibilidad sanitaria

Un elemento enfrentado a la patentización de la universalización de la sanidad, no cabe duda que es el propio precio de la salud y así, en el último año, un 4,4% de los hogares (625) han debido dejar de comprar medicamentos o seguir tratamientos por problemas económicos. Esas carencias económicas y/o falta de recursos pueden generarse o agravarse por el propio cuidado de la salud ante las opciones que habrán dejado de activarse, por ejemplo, en el 23 % de los hogares en los que algún miembro de los mismos ha estado durante algún período prolongado hospitalizado. Más si la hospitalización la sufre el sustentador principal de la familia.

Asimismo, el 33,5 % lleva al menos 1 año sin acudir a un centro sanitario ya sea de nivel primario, secundario o terciario, comparativamente superior al 16,2% del Barómetro CIS de 1995. En el uso de servicios, cuando lo hacen, podríamos decir que son "disciplinados", en tanto su afluencia mayor lo es al centro de salud/consulta médica (89%), a los especialistas (44,8%) y a los hospitales públicos (40%) siguiendo los canales previstos, aunque lo hagan de forma inconsistente y poco frecuente. Como institución que menos conocen cabe señalar que solo un 6,9 % ha contactado con algún COFES. Y dentro del escaso uso de tales recursos sanitarios resulta significativo el uso casi igual que realizan de los centros de salud mental, un 7,4 %, y el recurso a prácticas sanitarias no científicas (curanderos, medicinas alternativas, etc), un 7,7%. El hecho de que el uso de estos dos últimos recursos sean casi parejos adelanta un cierto éxito de contextos globalizadores, más allá de su eficacia científica, para cierto segmento de quejas en salud: el mundo de la salud mental.

Respecto a qué utilización realizan de los dispositivos sanitarios, en el 93,5% de los casos acuden al

médico cuando se encuentran enfermos o se sienten mal. A mucha distancia, como factor que acerque a los recursos sanitarios públicos, estarían los reconocimientos regulares (un 32,6%) y la obtención de medicamentos en caso de necesitarlos (un 40,7%). Por tanto, no podemos hablar de estilos de vida consumistas en materia de gasto sanitario.

c) Cronificación de patologías no incapacitantes en ausencia de red social

Es de destacar que ante la eventualidad de la enfermedad, un 14,8% de personas no tienen ni tendrían, en caso de estar enfermo, ninguna ayuda de su hogar y, en todo caso, de los que podrían contar con ayuda ante la enfermedad o incapacitación, un 12,5% podría contar con ella sólo por períodos cortos u ocasionalmente. Esta fragilidad en el recurso a una red social, derivada del vivir sólo o convivir con un menor, estaría explicando en parte la imposibilidad de priorizar la asistencia sanitaria como solución a los problemas de salud, al no poder abandonar las exigencias cotidianas de búsqueda de ingresos o el cuidado de menores.

Los problemas de salud más significativos detectados en la investigación vienen marcados por su cronicidad; cronicidad relativa a patologías consideradas como menores, que son las que en su persistencia más alteran su calidad de vida. Hemos tomado la variable temporal de un año, como período de cronificación.

Aquí se perfilan y destacan tres tipos de situaciones:

- En primer término, la mayor presencia de problemas de salud afirmada corresponde a problemas relacionados con el contexto de alojamiento (el 14,6% afirma sufrir problemas de carácter reumático, artrítico o artrósico) y al tipo de ocupación (el 15,9% aduce dolores generalizados de partes del cuerpo, etc., y el 7,9% manifiesta sufrir problemas de bronquios, asma y problemas respiratorios).

- En un segundo orden de importancia, destacan los problemas de visión (en un 13,1% de los individuos) y problemas o dificultades de audición (un 6,8%), junto a problemas dentales graves (un 6,7%).

- El campo de los trastornos mentales, depresiones y crisis nerviosas se presenta como el tercer

núcleo básico de alteraciones de salud, y alcanza al 10,3% de los individuos.

Respecto a los problemas de salud más estandarizados y que suponen a priori, y de ahí su señalamiento, que les hayan sido mencionados en algún momento por personal sanitario, su número es comparativamente menor: un 5,7 % de individuos afirman tener problemas de colesterol alto, un 3,8% de diabetes, y un 7,3 % de hipertensión arterial y aparece casi un 2% de casos de anemia.

1.5.2 Minusvalías

De los datos aportados por la investigación se deduce que un 11,8 % de los individuos no podrían incorporarse a un trabajo que se les ofreciera debido a motivos de enfermedad o incapacidad.

Si esa puede parecer la cara subjetiva, en tanto que es la opinión de la población y no una valoración objetivable de la misma, cuando nos acercamos a conocer la situación respecto al empleo observamos que un 6 % (3.032 personas) no está ocupado por estar incapacitado permanente o temporalmente.

Baste señalar como primer dato significativo que en el 26,1% de los hogares con riesgo de exclusión alguno de sus miembros padece una minusvalía (3.726), y que en el 21,7% de los hogares se da más de una minusvalía entre sus componentes (3.104 hogares).

La situación entre la población que ha contactado con los dispositivos sociales en Navarra es la siguiente: en un 8,7 % de los hogares (861) alguno de sus miembros tiene alguna minusvalía, y en un 2,5%, algún miembro padece alguna enfermedad crónica (251) que le lleva en cierta forma a la minusvalía social, al tener que vivir en función de su patología.

Respecto a las enfermedades físicas incapacitantes, en un 2,4% de los hogares (241) hay algún miembro afectado.

Y si agrupamos a éstos los problemas de salud orgánica incapacitante, nos elevamos al 16% (1.588 hogares).

Un 7,4 % de personas padecen algún tipo de minusvalía física (amputaciones, cojera, pérdida de movilidad, etc.), un 4,9 % sufre un proceso de enfermedad física incapacitante, y un 3% un enfermedad

orgánica incapacitante. Los casos más extremos se centrarían en aquellas personas que padezcan ambas, circunstancia que se da en 199 situaciones. En la línea de la incapacitación para la vida cotidiana hemos recogido situaciones de minusvalía sensorial, estimándose la existencia de 197 casos con más de una minusvalía de esas características. De forma separada, se recoge la minusvalía visual, que resulta bastante elevada suponiendo un 3% del total, es decir, unos 1.500 casos. Las minusvalías auditivas suponen el 1,4% de los individuos, y las minusvalías de habla representan el 0,6%.

TABLA 44. Distribución territorial y relativa en cada área de personas excluidas con Minusvalía Física, Sensorial o Enfermedades Incapacitantes en la población excluida.

	Minusvalía Física		Enfermedad física incapacitante		Enfermedad orgánica incapacitante		Minusvalía sensorial					
							Vista		Oído		Habla	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)		
Noroeste	5,4	5,2	8,3	5,3	7,1	2,8	10,0	4,0	11,4	2,1	3,9	0,3
Noreste	4,9	8,5	3,3	3,8	2,4	1,7	3,4	2,4	2,8	0,9	8,3	1,1
Estella	10,2	6,7	10,3	4,5	10,0	2,7	14,5	3,8	13,4	1,6	5,5	0,3
Tafalla	7,6	7,2	4,3	2,7	6,5	2,5	9,0	3,5	12,7	2,2	2,8	0,2
Tudela	18,5	9,3	20,2	6,7	16,3	3,4	14,7	3,0	7,1	0,7	17,6	0,7
Pamplona	28,5	6,6	30,2	4,6	31,3	3,0	26,1	2,5	23,9	1,0	39,1	0,7
Comarca	24,9	8,3	23,3	5,2	26,4	3,6	22,3	3,0	28,7	1,8	22,7	0,6

(a) % del área respecto al total de población excluida con problema de minusvalía o incapacidad

(b) % relativo a la población excluida de cada área

A pesar de la presencia de minusvalías e incapacitaciones para el trabajo y la vida cotidiana, sin embargo, no conocen la existencia de asociaciones para discapacitados el 53% de los hogares estudiados. Y aún conociéndolas, no han acudido nunca el 40,8%, lo cual supone que el 93,8% jamás ha entrado en contacto con estas organizaciones. No es sólo la información lo que explica esta situación sino quizá el tipo de información, pues Cruz Roja, a pesar de ser muy conocida, sólo ha sido utilizada por el 16,2% de los hogares.

Frente a su desconocimiento de recursos sociales específicamente creados para evitar la estigmatización, tampoco en su recurso a la administración parecen encontrar un contrapeso. Sólo un 11,5% de los casos tiene algún tipo de reconocimiento de minusvalía o incapacidad. Por consiguiente, de las 13.150 situaciones de minusvalía o incapacidad por enfermedad, no reciben prestación alguna por tales causas 7.565, al sólo reconocerse 5.585 de ellas.

Asimismo, esta merma del autovalimiento se extrema en tareas de la vida cotidiana ante situaciones donde los sujetos afirman necesitar de otra persona para desenvolverse diariamente. Entre las personas contactadas en alguna ocasión por dispositivos socia-

les encontramos los siguientes porcentajes de personas con problemas de autovalimiento.

TABLA 45. Porcentaje de personas con problemas de autovalimiento en la población excluida.

Lavarse, Vestirse	5,1%
Desplazamiento en el Hogar	4,7%
Orientación Vida Diaria	3,6%
Mantener Relaciones sociales	3,4%

Así, como media, podemos hablar de unas 2.000 personas entre la población estudiada que dependen de otra persona para las tareas mínimas de la vida cotidiana y, por tanto, necesitan sustraerla de otra actividad.

A mayor abundamiento, en un 19,6% de hogares se aprecia la existencia de problemas, bien graves (10,1%) o significativos (9,6%), de autovalimiento.

Además, encontramos en un 13,2% de los casos la existencia de barreras arquitectónicas graves dentro de los domicilios.

1.5.3 Enfermos mentales

El contexto de la salud mental se destaca como un núcleo de problemas de salud significativo entre la población excluida. En el 4,5% de los hogares, alguno de sus miembros tiene problemas de salud mental (449 hogares afectados).

Y si agrupamos los problemas de salud mental, sean problemas de depresión, minusvalía psíquica y enfermedad mental grave, alcanzamos a detectar el 9,5% de hogares (940).

TABLA 46. Distribución territorial y relativa en cada área de personas excluidas con Minusvalía Psíquica o Enfermedad Mental Grave Incapacitante.

	Minusvalía psíquica		Enfermedad mental grave	
	(a)	(b)	(a)	(b)
Noroeste	3,2	1,3	6,1	1,8
Noreste	4,6	3,2	2,1	1,1
Estella	16,1	4,4	7,8	1,5
Tafalla	7,2	2,8	6,2	1,8
Tudela	15,8	3,2	13,3	2,0
Pamplona	38,0	3,6	39,6	2,8
Comarca	15,1	2,1	24,9	2,5

(a) % del área respecto al total de población excluida con problemas de minusvalía o incapacidad.

(b) % relativo a la población excluida de cada área.

De las informaciones aportadas por los profesionales sobre la población en situación de exclusión social, un primer dato relevante es su evaluación de los hogares con problemas de salud mental graves o significativos, alcanzando al 10,6% de los mismos, o lo que es lo mismo, mencionando 1.253 hogares con problemas socialmente reseñables.

TABLA 47. Valoración de los profesionales de los Servicios Sociales de Base sobre los problemas de salud mental en la población excluida.

Problemas salud mental	% de hogares excluidos	Nº hogares
Importantes graves	5,9%	697
Significativos	4,7%	556

De forma general, el mundo de la patología mental parece ser un núcleo de preocupación y presencia cotidiana destacable. Así se percibe cuando se pregunta por las situaciones que más temor les generan: de entre aquéllos que discriminan entre situaciones tenidas por problemáticas, el 10,6% aluden al sufrimiento de algún tipo de trastorno de salud mental.

Dentro de este campo de trastornos sanitarios se detecta un 2,2% de personas con minusvalías psíquicas por retrasos y un 0,8% de casos de demencias, así como una presencia de enfermedad mental grave entre la población excluida de un 2,2 %. Un 1,2% (610 personas) de la población excluida ha estado alguna vez internado en un centro psiquiátrico.

Sin embargo es en el recurso institucional sin necesidad de ingreso donde se observa tanto el aumento de sensibilidad por parte de la administración hacia este conjunto de problemas de salud, como la mayor adaptación de centros externados a sus necesidades de salud. Indicar que los Centros de Salud Mental son los más utilizados por esta población en riesgo de exclusión, acudiendo de forma periódica, en el momento de la investigación, el 2,1% de las personas estudiadas (1.068 personas).

1.6. La exclusión de las relaciones sociales

Ante situaciones de peligro, de temor o de crisis, la primera y más natural reacción es la de buscar la proximidad, incluso el contacto físico de otras personas. Esta tendencia, que comienza desde el propio útero materno, se desarrolla a lo largo de toda la trayectoria biográfica de cada uno de nosotros.

Las redes sociales que establecen los individuos, es decir, el conjunto de todas sus relaciones, el tejido entrelazado y más o menos denso que poseen, constituyen la estructura que permite el apoyo social.

Autores como Gracia Fuster, Herrero Olaizola y Musitu Ochoa definen el apoyo social como “el conjunto de provisiones expresivas o instrumentales, percibidas o recibidas proporcionadas por la comunidad, las redes sociales y las personas de confianza”. Las redes de apoyo poseen un efecto protector sobre el bienestar biopsicosocial del individuo y constituyen un elemento importante en la calidad de vida de las personas.

Las investigaciones llevadas a cabo desde los años 70, han demostrado la relación existente entre el apoyo social y algunas variables: a saber, se ha observado claramente la relación entre el apoyo social y la salud; el hecho de poseer relaciones sociales positivas se ha asociado con el bienestar psicológico y la ausencia de depresión; el apoyo social modera el efecto estresante del desempleo y contribuye así mismo, a la disminución del estrés laboral; el aislamiento se ha relacionado como factor de riesgo, con el maltrato infantil; el acceso a una red social positiva se ha relacionado con la integración comunitaria de los enfermos mentales, de los menores internados y de los delincuentes juveniles a la hora de reincorporarse a la sociedad, etc. También, se ha evidenciado, entre personas de la tercera edad, que a falta de redes informales de apoyo, se ven obligados a recurrir al apoyo social institucional

El apoyo social resulta un poderoso recurso preventivo y amortiguador de problemas de muy diversa índole que no podremos olvidar en el diseño de programas de intervención.

1.6.1 Conductas anómicas y exclusión

Durkheim identificaba como anomia el fenómeno según el cual, una sociedad en su conjunto, o una determinada parte de ella, se iban alejando en sus comportamientos de un sistema de normas básicas, de límites para la acción individual y de obligaciones mutuas, de tal forma que la cohesión social y la propia existencia de la misma sociedad se veía fuertemente cuestionada. Cuando este fenómeno se da en toda la sociedad el resultado no es otro que el caos social, es la vuelta al estado del todos contra todos. Cuando esos fenómenos se limitan a determinados colectivos minoritarios el resultado es la reacción

coactiva del conjunto de la sociedad contra la minoría disidente, en forma de represión, de estigmatización o de marginación del escenario de la vida social.

Nótese que estos procesos son independientes de la valoración ética que puedan merecernos las normas establecidas: de su mayor orientación a preservar el bienestar, los derechos y las libertades individuales de todos los ciudadanos, o bien de la función que puedan realizar como puntal de un determinado sistema de dominación.

Nótese también que con este planteamiento existe un fuerte riesgo de asumir implícitamente que son los comportamientos individuales la causa de la exclusión social, cuando en realidad éstos son más bien efecto de determinados factores estructurales propios de la misma sociedad. No entraremos aquí en esta discusión sobre las causas y los efectos ya que irremisiblemente nos acaba llevando a un escenario de valoraciones morales en el que la subjetividad del observador es determinante y en el que se acaba culpando a la víctima de ser la causa de sus males, olvidando la vieja tesis del propio Durkheim: las causas de los hechos sociales son otros hechos sociales.

Lo que sí es preciso advertir es que, como causa o como efecto, la presencia de determinadas conductas anómicas no es constante, ni mucho menos, en todas las sociedades ni en todos los momentos. Un planteamiento estrictamente fenomenológico nos llevaría ya a reconocer la necesidad de un conocimiento siquiera aproximado de estos comportamientos en el espacio social de la exclusión. Además, parece razonable pensar que la mayor o menor presencia de este tipo de comportamientos en una determinada sociedad es un síntoma de la mayor o menor intensidad con la que se presenta la fractura social que tratamos de analizar. Por otro lado, también la viabilidad de las propuestas pragmáticas y la misma concreción de las medidas a establecer habrán de tener presente la situación en la que se encuentran los colectivos excluidos en relación con este aspecto.

A cualquier observador europeo sorprende cómo el debate americano sobre la *infraclass* mantiene abierta la cuestión de si los comportamientos anómicos (en las obligaciones familiares, en el trabajo, en el consumo de drogas y en el respeto a la ley) son la causa que genera la *infraclass* o bien el efecto de su existencia, y, sin embargo, en ese mismo debate aparece un consenso amplísimo a la hora de concebir dichos comportamientos como elementos de identificación de la *infraclass*, como fenómeno omnipresente en este espacio social. Las diferencias tan radicales que podemos observar en este aspecto en la realidad de Navarra nos llevarán a afirmar que, o bien los procesos de exclusión social aquí presentes no dan lugar

a la constitución de una infraclassa, o bien este espacio social de la infraclassa no se caracteriza aquí, salvo en un sector estrictamente minoritario, por presentar comportamientos más desajustados respecto a las normas sociales que el resto de la comunidad.

Es necesario advertir por último, que cuando hablamos de normas no nos referimos en exclusiva a las normas jurídicas, sino al conjunto de normas sociales, de acuerdos, implícitos muchas veces, establecidos en la inmensa mayoría del cuerpo social. El repaso de todas ellas sería una tarea prolija, pero la información disponible en la investigación nos permite construir algunos indicadores básicos que nos aproximan a un diagnóstico sobre los principales aspectos del comportamiento en cuanto a su adecuación a las normas se refiere.

Repasemos algunos datos que nos aporta la investigación a la hora de cuantificar y valorar estos procesos.

cel donde acaban algunos de los que infringen el Código Penal. Este segundo significado de determinados internamientos (no de todos) es aquí de especial interés porque implica un doble proceso: en primer lugar, la presencia de un comportamiento individual o familiar contrario a determinadas normas sociales y, en segundo lugar una respuesta orientada a aislar al individuo de su medio social cotidiano. En este caso, el conjunto de centros a los que hacemos referencia, que llamaremos *centros de inserción*, tienen un contenido preferentemente socioeducativo, orientado a transformar de una forma u otra la conducta de los individuos.

De la información disponible en la investigación podemos deducir cómo la presencia de personas internadas es muy reducida en el conjunto de familias analizadas en el momento de realización de las entrevistas (incluso pensando que haya podido haber una cierta ocultación en estos datos), y cómo el historial de internamientos anteriores no llega a una de cada siete familias analizadas, lo que supondría poco más del 1% de las familias de Navarra.

Los internados

El internamiento de algunas personas que son miembros de las familias analizadas presenta un doble interés desde nuestro análisis por dos motivos:

a) En primer lugar, el internamiento es ya en sí una forma de exclusión social. En mayor o menor grado, según la institución de la que se trate se aproxime más o menos al concepto de *institución total* de Goffman, supone el aislamiento del individuo de su contexto social inmediato hasta el punto de necesitar, en el mejor de los casos, cuando la vuelta a la comunidad es posible, un proceso específico de reinserción. La mayor o menor necesidad de una sociedad, de un sector social o de un conjunto de familias, de internar a algunos de sus miembros tiene que ver con la mayor o menor capacidad integradora de dicha sociedad o de dicho grupo social. Estamos hablando aquí de capacidad integradora más que de situaciones de exclusión.

b) En segundo lugar, determinados internamientos implican la presencia previa de comportamientos conflictivos, de conductas anómicas, o en el sujeto internado o en su contexto familiar. Esto es así en los programas de menores, que se supone que intervienen en situaciones de desestructuración familiar, de desatención de los hijos o de malos tratos, en las comunidades terapéuticas a las que acuden los consumidores de determinadas sustancias malditas, o en la cár-

TABLA 48. Presencia de personas internadas en centros sociales, en las familias atendidas por el conjunto de dispositivos asistenciales (Número).

	Personas internadas actualmente	Personas internadas anteriormente	Total personas han estado internadas
Centros de menores	249	648	897
Centros psiquiátricos	106	831	937
Centros penitenciarios	47	606	653
Centros toxicómanos	131	451	582
Centros transeúntes	0	86	86
Centros mujeres	0	121	121
Total personas en centros de inserción	526	2.203	2.729
Otros centros TE, minus, crónicos	388	413	801
TOTAL personas en centros de servicios sociales	914	2.616	3.530

* El total no es igual a la suma de las personas internadas en cada tipo de centro porque han podido estar en varios centros.

TABLA 49. Presencia de personas internadas en centros sociales, en las familias atendidas por el conjunto de dispositivos asistenciales. Distribución porcentual.

	Personas internadas actualmente	Personas internadas anteriormente	Total personas que han estado internadas
Centros de menores	27,2%	24,8%	25,4%
Centros psiquiátricos	11,6%	31,8%	26,5%
Centros penitenciarios	5,1%	23,2%	18,5%
Centros toxicómanos	14,3%	17,2%	16,5%
Centros transeúntes	0,0%	3,3%	2,4%
Centros mujeres	0,0%	4,6%	3,4%
Total Centros inserción	57,5%	84,2%	77,3%
Otros centros TE, minus, crónicos	42,5%	15,8%	22,7%
TOTAL centros serv. sociales	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 50. Presencia de personas internadas en centros sociales, en las familias atendidas por el conjunto de dispositivos asistenciales. Nº de internados por cada 100 personas analizadas.

	Personas internadas actualmente	Personas internadas anteriormente	Total personas que han estado internadas
Centros de menores	0,49%	1,27%	1,76%
Centros psiquiátricos	0,21%	1,63%	1,83%
Centros penitenciarios	0,09%	1,19%	1,28%
Centros toxicómanos	0,26%	0,88%	1,14%
Centros transeúntes	0,00%	0,17%	0,17%
Centros mujeres	0,00%	0,24%	0,24%
Total Centros inserción	1,03%	4,31%	5,34%
Otros centros TE, minus, crónicos	0,76%	0,81%	1,57%
TOTAL centros serv. sociales	1,79%	5,12%	6,91%

En resumen pues, encontramos que, en el conjunto de la población analizada, una de cada 100 personas está en este momento internada en distintos centros orientados de una u otra forma a la inserción social, y casi dos si tenemos en cuenta el conjunto de centros residenciales de servicios sociales. Siete personas de cada 100 tienen en su itinerario biográfico una etapa de internamiento, y cinco de ellas en un centro de inserción.

La importancia de los distintos tipos de centros en este proceso de institucionalización es claramente dicotómica. Por un lado, encontramos un nivel de incidencia relativamente alto, y bastante similar entre unos y otros, en los centros de menores, para toxicómanos, para enfermos mentales, de carácter penitenciario o dirigidos al cuidado de personas con problemas de autovalimiento. Por otro lado, los centros para transeúntes y para mujeres, por sus peculiaridades

des (corta estancia, escasas dimensiones, población muy específica) apenas aparecen en la investigación, y siempre con referencia al pasado.

Si en términos de individuos la incidencia de estos centros en los itinerarios vitales de las personas analizadas es más bien reducida, sin embargo, este fenómeno afecta a 15 de cada 100 hogares analizados, sólo teniendo en cuenta a los centros de inserción.

TABLA 51. Hogares con personas internadas en centros de inserción, en las familias atendidas por el conjunto de dispositivos asistenciales (Número).

	Hogares con internos actualmente	Hogares con internos anteriormente	Total hogares que han tenido internos
Centros de menores y mujeres	138	577	715
Centros psiquiátricos	106	768	874
Centros penitenciarios	39	550	589
Centros toxicómanos	84	384	468
Centros transeúntes	0	76	76
Total hogares con internos en centros inserción	349	1.768	2.117

* El total no es igual a la suma de los hogares con internos en cada tipo de centro porque han podido estar en varios centros

TABLA 52. Hogares con personas internadas en centros de inserción, en las familias atendidas por el conjunto de dispositivos asistenciales. Distribución porcentual.

	Personas internadas actualmente	Personas internadas anteriormente	Total personas que han estado internadas
Centros de menores	39,5%	32,6%	33,8%
Centros psiquiátricos	30,4%	43,4%	41,3%
Centros penitenciarios	11,2%	31,1%	27,8%
Centros toxicómanos	24,1%	21,7%	22,1%
Centros transeúntes	0,0%	4,3%	3,6%
Total Centros inserción	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 53. Hogares con personas internadas en centros de inserción, en las familias atendidas por el conjunto de dispositivos asistenciales. Nº de internados por cada 100 personas analizadas.

	Personas internadas actualmente	Personas internadas anteriormente	Total personas que han estado internadas
Centros de menores	0,97%	4,04%	5,01%
Centros psiquiátricos	0,74%	5,38%	6,12%
Centros penitenciarios	0,27%	3,85%	4,12%
Centros toxicómanos	0,59%	2,69%	3,28%
Centros transeúntes	0,00%	0,53%	0,53%
Total Centros inserción	2,44%	12,38%	14,82%

Otros acontecimientos en el itinerario social

Al margen de los internamientos, que la investigación recoge de forma desagregada para todos los individuos afectados, podemos recoger la presencia en la familia, en algún momento presente o anterior, de otros comportamientos que quizás no dieron lugar a un internamiento pero que presentan el mismo carácter de ruptura de algunas normas sociales básicas.

TABLA 54. Acontecimientos ocurridos en la biografía de los actuales miembros del hogar.

	Nº hogares	% total	% válidos
Intervenc. programas de menores	595	4,2%	4,2%
Malos tratos en el hogar	895	6,3%	7,6%
Problemas heroína	822	5,8%	5,8%
Problemas graves con alcohol	802	5,6%	5,7%
Encarcelamiento	891	6,2%	6,3%
Mendicidad, prostitución,...	171	1,2%	1,2%

Además, contamos con la valoración subjetiva de las personas encuestadas en cuanto a la importancia de determinados problemas a la hora de superar sus situaciones de dificultad, en tres ámbitos importantes para lo que aquí analizamos: los conflictos familiares, los problemas de alcoholismo o toxicomanías y los problemas con la justicia.

TABLA 55. Familias que se perciben con problemas importantes en algunos ámbitos del comportamiento.

	Nº hogares	% total	% válidos
Resolver conflictos familiares	1.394	9,8	10,0
Superar problemas con alcohol y drogas	583	4,1	4,2
Resolver problemas con la justicia	724	5,1	5,2

Por último, también se ha recogido el diagnóstico profesional del Servicio Social de Base en cuanto a la intensidad de los problemas en los distintos ámbitos analizados. Esta información, lógicamente, sólo está disponible para aquellas familias que eran conocidas por los profesionales del Servicio Social de Base.

TABLA 56. Familias diagnosticadas con problemas importantes en algunos ámbitos del comportamiento.

	Nº hogares	% total	% válidos
Relaciones familiares	2.084	14,6%	31,0%
Salud mental	1.253	8,8%	18,9%
Drogas, alcohol	872	6,1%	13,4%
Relaciones sociales	1.398	9,8%	21,5%

Es importante destacar cómo desde la perspectiva del diagnóstico profesional la dimensión de los problemas aparece notablemente ampliada, sobre todo una vez que se descuentan las familias que los Servicios Sociales de Base no conocen o de las que no se ha podido recoger esta información. Esta apreciación aparentemente tan distinta se explica por varios motivos:

a) Es previsible que en la población usuaria de los Servicios Sociales de Base tengan más incidencia este tipo de hechos. Aproximadamente la mitad de las familias encuestadas eran desconocidas para los Servicios Sociales de Base. Un diagnóstico profesional sobre sus problemas de conducta posiblemente harían reducir notablemente la incidencia media del conjunto.

b) La definición de los problemas es más amplia, tratando de recoger otras situaciones de vulnerabilidad en estos aspectos.

c) La perspectiva del profesional puede ser más exigente que la del propio usuario a la hora de valorar como adecuado o normal determinado comportamiento o situación.

d) Por último, tampoco es de extrañar que hayan existido procesos de ocultación en aspectos tan delicados como éstos.

En cualquier caso, se trataría de una información de mínimos de la que se ha podido escapar una parte de la realidad del fenómeno, difícil de cuantificar. Lo que sí permite esta información son dos cosas: en primer lugar, identificar determinadas situaciones de exclusión social, asociadas al comportamiento de las personas que la padecen; en segundo lugar, utilizar en el análisis estas características como variables independientes a la hora de comparar la situación social que presentan y la evolución de unos y otros sectores afectados por procesos de exclusión.

Construcción de algunos indicadores básicos de exclusión en relación con la conducta anómica

Con toda esta información de partida, podemos construir tres indicadores que nos aproximan a tres dimensiones distintas del fenómeno. Definimos aquí como *conductas anómicas*, en ausencia de otro nombre mejor, y como eufemismo que nos ayude a evitar otros conceptos de peor fortuna y de implicaciones más negativas (conductas desajustadas, asociales, desviadas, etc.) a todas aquéllas que suponen una cierta transgresión de normas de carácter moral ampliamente asumidas en la sociedad. Nos fijamos fundamentalmente en tres ámbitos:

a) Las normas relativas a la convivencia familiar y el cuidado y responsabilidad sobre los hijos: los conflictos familiares, los malos tratos y la desatención de los menores son los fenómenos claves que podemos identificar a través de la investigación. Llamaremos genéricamente a estos fenómenos *conflicto familiar*.

b) Las normas sociales relativas al comportamiento cotidiano "normal". Se trata de conductas que, sin suponer directamente un perjuicio para otras personas y no estando por tanto penadas judicialmente, despiertan un juicio negativo por parte de la mayoría de la sociedad. Nos referimos al consumo excesivo de drogas (especialmente heroína) o de alcohol, a la mendicidad o al transeuntismo, e incluso a determinados comportamientos de los enfermos mentales. Llamaremos genéricamente a estos fenómenos *conductas asociales*.

c) Las normas sociales, de carácter jurídico, que penalizan aquellos comportamientos que se consideran dañinos para otras personas o para el conjunto de la sociedad. Nos referimos a todo tipo de actuaciones delictivas recogidas oficialmente en el Código Penal. Llamaremos genéricamente a estos fenómenos *conductas delictivas*.

Para cada una de estas tres dimensiones es posible utilizar dos tipos de criterios temporales que nos identifican colectivos poblacionales de dimensiones bien diferentes:

a) En primer lugar, en una perspectiva sincrónica, podemos identificar los hogares en los que se ha registrado la existencia de este tipo de problemáticas en el momento de realización de la encuesta. El hecho de identificar estos acontecimientos en los hogares implica ya directamente una situación de exclusión social. Operativamente hemos identificado tres tipos

de situaciones:

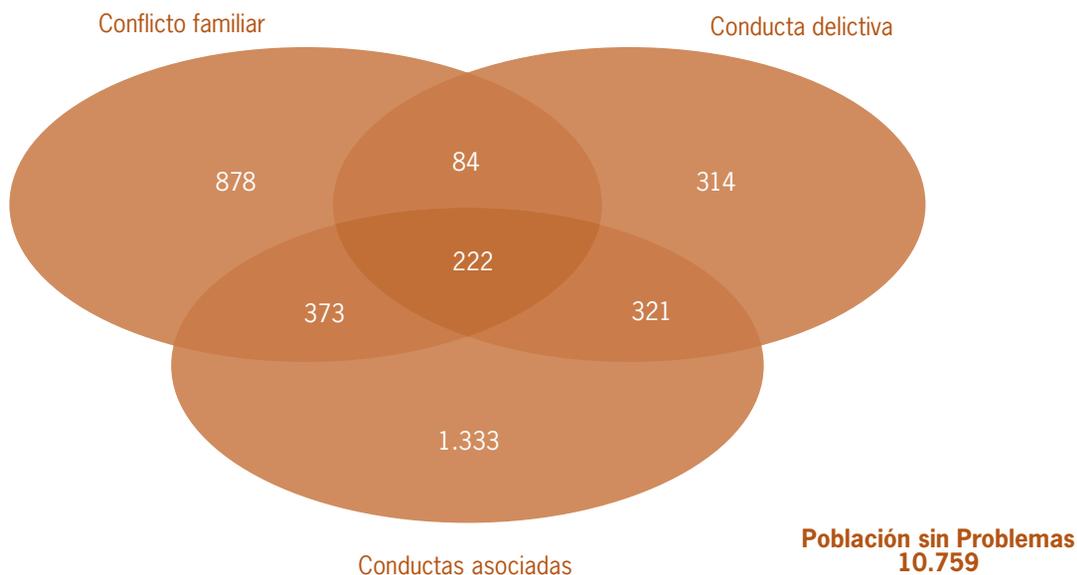
- Familias con personas internas en centros de inserción en la actualidad.
- Familias en las que aparecen la prostitución o la mendicidad.
- Familias en las que alguien ha estado internado en centros de inserción en el pasado y en las que todavía perviven sus secuelas.
- Familias en las que han ocurrido determinados acontecimientos estigmatizantes en el pasado y en las que todavía perviven sus secuelas.

b) En segundo lugar, en una perspectiva diacrónica, podemos agrupar al conjunto de las familias en las que ha existido algún internamiento en determinado momento o en las que se han registrado alguna vez acontecimientos o conductas anómicas. Muchas de estas familias han podido superar ya estas situaciones pero otras, sin duda, experimentan los efectos estigmatizantes que su propia biografía les aporta. Esta evolución es susceptible de un cierto análisis que se realizará posteriormente.

Incidencia y confluencia de las distintas dimensiones del comportamiento anómico

Una vez definidas estas tres dimensiones, que no agotan sin duda el fenómeno de los comportamientos anómicos, pero nos orientan sobre tres líneas clave de intervención para los servicios sociales, y que presentan sin duda todas las limitaciones de la parcialidad de la información de partida, pero nos sirven para avanzar en su conocimiento, podemos tratar de aproximarnos a sus dimensiones en la población analizada, así como a la forma en la que se articulan unas con otras.

GRAFICO 2. Confluencia de las distintas dimensiones del comportamiento anómico en la oblación atendida por dispositivos asistenciales: 14.288.



La incidencia de las conductas anómicas detectadas en el conjunto de las familias atendidas por dispositivos asistenciales es relativamente reducida, aunque con una extensión suficiente como para considerarla en serio: 3.525 se han visto afectadas de una forma u otra por este tipo de situaciones conflictivas, aproximadamente una de cada cuatro familias analizadas.

Por otro lado, la presencia asociada de estas problemáticas tampoco es muy amplia: en el 71% de los hogares en los que se han dado este tipo de problemas se manifiesta de forma aislada tan sólo una de las tres dimensiones estudiadas. Sólo el 6% de los casos afectados presentan un historial multiproblemático en los aspectos conductuales.

TABLA 57. Conductas anómicas en la población atendida por dispositivos asistenciales: dimensiones y persistencia de los problemas.

	Constancia anterior de la conducta	Presencia de la conducta (Nº)	Constancia anterior) de la conducta (%)	Presencia de la) conducta (%)
Conductas delictivas	941	287	26,7%	16,5%
Conductas asociales	2.249	1.030	63,8%	59,3%
Conflicto familiar	1.557	806	44,2%	46,4%
Total conductas anómicas	3.525	1.738		

En los datos anteriores puede verse cómo las problemáticas más extremas que generan problemas de relación con la justicia penal tienen unas dimensiones muy reducidas y sólo alcanzan una cierta importancia acumuladas en el tiempo como experiencias anteriores, lo que también limita sus efectos en procesos de exclusión concretos.

Los conflictos familiares y los otros problemas de comportamiento alcanzan dimensiones mucho más importantes, lo que apunta también a una problemática no demasiado intensa y sobre la que es posible intervenir a través de medidas eminentemente basadas en la educación y en la promoción social de estas familias. Los conflictos familiares incluso llegan a alcanzar dimensiones mayores a juicio de los profesionales, y desde la propia perspectiva subjetiva de las personas encuestadas.

Evolución en el tiempo de las conductas anómicas

Siempre es difícil analizar, sin poder contar con series temporales, cómo evolucionan los fenómenos sociales en un colectivo determinado.

Aquí podemos aportar una aproximación, contrastando el recuerdo de las familias de haber pasado por determinadas circunstancias o haber experimentado determinados procesos que implican problemas de conducta, con la pervivencia en la actualidad de esas mismas circunstancias o de los efectos de las mismas. Estos son los datos que se recogen en la Tabla 58.

TABLA 58. Persistencia en el tiempo de las distintas dimensiones de la conducta anómica.

	A Constancia anterior de la conducta	B Presencia actual de una conducta determinada (Nº)	C Presencia actual de alguna conducta anómica (Nº)	B/A Presencia actual de la conducta (%)	C/A Presencia actual de alguna conducta anómica (%)
Conductas delictivas	941	287	526	30,5	56,0
Conductas asociales	2.249	1.030	1.201	45,8	53,4
Conflicto familiar	1.557	806	907	51,7	58,2
Total conductas anómicas	3.525	1.738	1.738	49,3	49,3

Con estos datos puede verse cómo, a pesar de las dimensiones relativamente reducidas de estos fenómenos, y de la escasa intensidad que parecen presentar en cuanto a la fractura social, simbólica, cultural, que pudieran implicar, sin embargo se muestran bastante persistentes en el tiempo, lo que explica posiblemente la sensación de sobrepresión de las llamadas familias multiproblemáticas que a veces se tiene desde los servicios.

Puede verse además cómo, aunque la confluencia entre unas dimensiones y otras es reducida, sin embargo, sí se da una evolución de unas hacia otras con bastante facilidad, por lo que se refuerza el interés de su análisis conjunto.

Por último sorprende cómo las más persistentes parecen ser las que se producen en el seno de la familia, posiblemente también porque las problemáticas en los otros dos ámbitos acaban repercutiendo en algún tipo de problemática familiar intensa. Desde esta perspectiva parece confirmarse la necesidad de trabajar con mayor intensidad desde los servicios sociales el ámbito de la familia y de las relaciones familiares con contenidos de carácter socioeducativo.

Características de los hogares con presencia de conductas anómicas

Analizadas en su conjunto, este tipo de conductas presentan una fuerte concentración en el espacio urbano. Destaca la incidencia en las personas solas, en las familias de tamaño reducido, preferentemente madres con hijos y en las muy numerosas, algunas polinucleares.

La presencia de estas problemáticas, según era de esperar, es notablemente mayor cuanto mayor es el nivel de privación y de exclusión social (aumenta con el desempleo y las rentas muy bajas).

Hay que destacar los niveles relativamente reducidos de este tipo de conductas en la minoría gitana y, por contra, bastante más alto en otras minorías. En el caso de la minoría trasmontana, incluso a pesar de que, por lo reducido de sus dimensiones, es difícil aventurar diagnósticos a partir de la investigación, parece apreciarse una cierta tendencia al incremento o a la persistencia de este tipo de situaciones.

Además estas características parecen hacerse cada vez más nitidas: las diferencias se acentúan si comparamos el colectivo que actualmente está afectado por problemas de este tipo.

Detrás de esta primera imagen de conjunto, encontramos, analizando la incidencia de cada una de las tres dimensiones analizadas, cómo las situaciones pueden ser totalmente distintas.

Los conflictos familiares aparecen todavía más concentrados en las áreas urbanas, mientras otro tipo de problemáticas asociadas a la droga, al alcohol, etc. se distribuyen algo más homogéneamente. La incidencia de las conductas delictivas en el Área de Estella es algo que habrá que estudiar más detenidamente.

Vemos cómo en las personas solas y en las parejas sin hijos, el tipo de comportamientos asociales son

preponderantes de la misma forma que en otro tipo de colectivos que podríamos llamar más bien precarizados que excluidos.

Por contra, en los colectivos más excluidos, los que más se ven afectados por la pobreza extrema, preferentemente encabezados por varones, y entre los que destacan la minoría gitana y los inmigrantes extracomunitarios, encontramos más concentrados los comportamientos más extremos, de tipo delictivo.

Los conflictos familiares van más asociados a familias de tipo monoparental, encabezadas por mujeres.

Puede sorprender la incidencia relativamente baja de las conductas anómicas en la minoría gitana, muy en contra del estereotipo dominante al respecto. En parte estos datos pueden deberse a un cierto ocultamiento, pero también debe atenderse al fuerte factor de cohesión intrafamiliar en este colectivo que hace que los conflictos familiares, en el sentido que aquí los definimos, sean menores, y que los internamientos, ante cualquier tipo de problemática social, sean prácticamente excepcionales: se desarrolla una mayor capacidad integradora del propio colectivo frente a conductas que se salen de la norma. Por contra las conductas delictivas son aquí más importantes.

Conclusión

Como conclusión de todo este apartado podríamos establecer que las conductas de tipo anómico, el alejamiento de los valores y de las normas generalmente asumidas por el conjunto de la sociedad, presentan una incidencia e intensidad relativamente reducidas en el conjunto de la población de Navarra.

Aunque los datos sobre estas cuestiones siempre son difíciles de afinar, y no podemos estar seguros de haber detectado aquí a la mayoría de las familias afectadas por estos problemas, los 3.525 hogares en los que se ha localizado la presencia (presente o pasada) de alguna problemática de este tipo suponen el 2,1% de los hogares en Navarra. En la actualidad, tenemos constancia de que al menos 1.738 hogares estarían afectados por problemáticas de este tipo, lo que supone uno de cada 100 hogares en Navarra.

En efecto, vemos que:

- a) se trata de dimensiones abarcables
- b) se trata preferentemente de conflictos de tipo

familiar y lo que algunos han llamado “delitos sin víctima” que podríamos decir también, de escasa intensidad

c) van fuertemente asociados a procesos de exclusión en otros ámbitos (renta, vivienda, educación, empleo) y se concentran en colectivos muy reducidos

d) presentan una fuerte persistencia en estos colectivos que dificulta la viabilidad de otro tipo de intervenciones orientadas a la incorporación social

1.6.2. La exclusión del ámbito de las relaciones sociales

Construcción de los indicadores relativos a las relaciones sociales

Con objeto de identificar aquellos hogares cuyos miembros se encuentran en una situación carencial y/o de conflictividad respecto a las relaciones sociales, hemos construido tres indicadores sintéticos con una lógica de mayor a menor intensidad.

• Primer indicador

Pretende recoger una gama relativamente diversa de situaciones que podríamos calificar de exclusión severa del ámbito de las relaciones sociales. Este indicador tiene tres dimensiones que tratan de identificar tanto situaciones de carencia, lo que puede traducirse en aislamiento, como de conflictividad.

- las relaciones familiares.
- las relaciones vecinales.
- las relaciones de amistad.

a) Relaciones familiares.

La familia y los lazos que se generan en su seno constituyen, para la mayor parte de la población, la fuente principal de vínculos en cuanto a su cantidad, ya que la interacción entre sus miembros es muy frecuente, y también, en cuanto a su calidad.

La familia, como estructura básica de relaciones, permite a quienes la integran la obtención de un apoyo rápido y directo en momentos de crisis o de necesidad.

Las personas o los hogares inmersos en procesos de exclusión se ven afectados, como hemos visto en anteriores apartados, por importantes handicaps relacionados con conductas anómicas o al margen de las normas imperantes en nuestra sociedad, con déficits de salud, de cualificación laboral, etc.

A la hora de afrontar estos problemas son precisos mecanismos y recursos que no siempre están al alcance de cada uno de los afectados, individualmente. Ya Aristóteles designaba al hombre como un ser social (*zoon politikon*); se precisa de la ayuda de los más próximos para poder abordar las dificultades, eliminar la sobrecarga que supone su asunción y perseguir el desenlace positivo de las mismas.

Por tanto, podemos formular a modo de hipótesis, que quienes carecen de vínculos en el círculo más cercano al individuo (lo que los sociólogos que analizan las redes sociales denominan *l'etoile d'ego*), es decir, en el ámbito de la familia (también se encontrarían aquí otras relaciones intensas con amigos, etc.) se encuentran en una situación deficitaria. Por un lado, respecto al desarrollo de la sociabilidad que permiten y, segundo, respecto a su potencialidad como fuente básica de apoyo social informal. Hasta aquí nos hemos referido a la ausencia de vínculos, pero, además, podemos encontrarnos con situaciones de conflictividad en las relaciones familiares.

Cuando señalamos la importancia de la familia como colchón que permite amortiguar los problemas presentes en los diversos procesos de exclusión, no sostenemos que haya de ser la única institución responsable, ya que estaríamos así justificando situaciones de sobrecarga de determinados miembros de la misma. Las mujeres, de acuerdo con el rol tradicional de “cuidadoras”, se ven obligadas en ocasiones, a prescindir de una vida propia para dedicarse a la atención de enfermos, minusválidos, personas mayores, etc.

b) Relaciones de amistad.

La segunda dimensión del indicador más severo de exclusión de las relaciones sociales hace referencia a las relaciones de amistad. De acuerdo con el análisis de redes sociales, las relaciones establecidas con los amigos se podrían encontrar, en cuanto a su intensidad, en el círculo más cercano de la persona, pero, estructuralmente, se sitúan en el nivel intermedio o grupal (entre el individual y el comunitario). Aquí nos encontramos en el ámbito más social de las relaciones, es decir, de puertas hacia afuera del hogar, en la sociedad.

c) Relaciones vecinales

La tercera dimensión recoge las situaciones de carencia de vecinos, es decir, personas que viven ais-

ladas; de carencia de relaciones con éstos y la conflictividad en las relaciones vecinales.

Este indicador nos permite conocer los hogares que se encuentran en una situación deficitaria grave respecto a las relaciones familiares. La condición necesaria es que la problemática se dé en las tres dimensiones citadas.

• Segundo Indicador

A través de este instrumento de medida pretendemos identificar aquellos hogares que presentan unas carencias y/o nivel de conflictividad menor respecto a las relaciones sociales. Este segundo indicador excluye las situaciones más graves ya recogidas con el primero, aunque incluye dos nuevas dimensiones:

1. Apoyo social informal, es decir, los recursos disponibles de apoyo por los hogares analizados en caso de necesidad.

2. La de las actividades de ocio, llevadas a cabo no individual sino socialmente, el ocio relacional.

Por tanto, aquí encontraremos los hogares que no tienen problemas severos de exclusión en el ámbito de las relaciones sociales, pero que carecen de cualquier actividad de ocio relacional: salir de potes o ir a cenar fuera con amigos, ir al cine o a espectáculos, jugar a cartas, etc.

La condición necesaria aquí es que existan carencias/conflictos en, al menos, una de estas dimensiones.

• Tercer indicador

Se trata del indicador más débil en cuanto a la intensidad de las situaciones y procesos de exclusión que pretende recoger.

Las dimensiones que posee son:

- a) las relaciones familiares
- b) las relaciones de amistad
- c) el apoyo social informal

Mediante este indicador podemos identificar los hogares que no se encuentran inmersos en procesos de exclusión relacional graves (primer indicador) ni presentan un cuadro carencial importante en lo relativo al ocio relacional (segundo indicador). La condición necesaria es que presenten carencias/conflictos en alguna de sus dimensiones.

De acuerdo con estos instrumentos de clasificación, 7.496 hogares se encuentran afectados por algún tipo de exclusión en el ámbito de las relaciones sociales, lo que supone un 52'5% sobre el conjunto de los 14.284 hogares que han tenido algún contacto con los distintos dispositivos asistenciales en Navarra, y un 4'5% de los hogares navarros.

TABLA 59. Hogares afectados por los tipos de exclusión de las relaciones sociales. Cifras absolutas y relativas.

Tipo de exclusión	Hogares	% de asistidos	% hogares navarros
Exclusión tipo 1	1.487	10,4%	0,9%
Exclusión tipo 2	3.685	25,8%	2,2%
Exclusión tipo 3	2.324	16,3%	1,4%
TOTAL	7.496	52,4%	4,5%

1. Los hogares más excluidos de las relaciones sociales

Llegados aquí, la cuestión que nos interesa es conocer cuáles son los hogares que en la actualidad en Navarra padecen hándicaps importantes en su sociabilidad y déficits de recursos disponibles de apoyo social. Seguiremos, con la lógica de mayor a menor problemática.

A través de los datos disponibles, hemos detectado 1.487 hogares en estas circunstancias, es decir, el 10'4% de los 14.284 objeto de análisis y un 0'9% de los hogares navarros.

En cuanto a su distribución geográfica, se puede observar la concentración de más del 50% en la zona de Pamplona y Comarca (32'3% en Pamplona y 25'1% en la Comarca), seguidos a cierta distancia por un 12'6% en Estella y el 12'3% en Tudela.

A pesar de que únicamente suponen el 2,3% del total de los hogares afectados, la etnia más afectada es la de los trasmontanos, ya que un 17'4% de los mismos se encuentra en esta situación. Les siguen un 16'5% de los gitanos, un 9'8% de los miembros pertenecientes a la etnia mayoritaria y, finalmente, el 9'4% de los inmigrantes extracomunitarios. La conclusión que se extrae de estos datos es que éstos últimos poseen comparativamente, unas redes de relaciones menos deterioradas frente a los trasmontanos portugueses, y similares a las establecidas por los miembros de la etnia mayoritaria. Esto nos puede dar algunas pistas acerca de intervenciones futuras dirigidas al desarrollo y a la mejora de la calidad de las

redes sociales de los grupos sociales o étnicos que lo precisen.

En cuanto al tamaño del hogar, el 36'2% está formado por 2 ó 3 miembros y el 31'9% por 4 ó 5 miembros, lo que nos hace sospechar que en esos casos, al menos en lo referido a relaciones familiares, la problemática se centrará más en la conflictividad de las mismas que en su ausencia. El 20'2% de estos hogares está formado por un solo miembro: hogares unipersonales, en los que primará el déficit de relaciones. En los hogares con más miembros la proporción de afectados disminuye de manera notable. Por tanto, la incidencia se centra en los hogares menos numerosos unipersonales y en los numerosos, disminuyendo los porcentajes en los que cuentan con más de cinco miembros. El peso mayor sobre el total de los efectivos de cada tipo de hogar se encuentra en los hogares unipersonales con un 18'1%, el doble que en el caso del resto de los tamaños.

Resulta significativo que cerca de la mitad de estos hogares se encuentre en la línea de pobreza moderada, entre el 25% y el 50% de la Renta Familiar Disponible Neta (RFDN), la línea de pobreza relativa, y el 30% por debajo del 25%, es decir, en situación de pobreza extrema.

Valoración desde los Servicios Sociales de Base

De acuerdo con la valoración de los profesionales de los Servicios Sociales de Base, los hogares que nos ocupan (recordemos que estamos hablando de los 1.487 hogares afectados por la exclusión más severa de las relaciones sociales):

- presentan una problemática grave o significativa de acceso al empleo cifrada en un 53'4% de los hogares (32'2% graves y 21'2% significativos).

- se ven afectados en un 44,9% por problemas graves o significativos de salud/autovalimiento (23'7% graves y 21'2% significativos).

- un 42'7% arrastran problemas significativos o graves de cualificación para el trabajo (26'2% significativos y 16'5% graves).

- se ven afectados en un 41% por problemas significativos o graves de educación (26'4% significativos y 14'6% graves) y suponen el 34'5% del total de los hogares analizados con este grado de problemática educativa.

- presentan en un 32'2% de los casos hándicaps graves o significativos de vivienda (19'5% graves y 12'7% significativos).

Podríamos concluir que estos hogares oscilan entre el espacio social de lo que denominamos precariedad o vulnerabilidad y el de la exclusión más dura, inclinándose la balanza en algunos casos en favor de la primera y en ocasiones, hacia la segunda.

No podemos obviamente, establecer relaciones de causalidad, pero sí una asociación entre un cierto grado de multiproblemática y las carencias/conflictos relativos a relaciones sociales más severas.

El núcleo más duro de la exclusión de las relaciones sociales

Finalmente, en el 37'6% de estos 1.487 hogares, lo que podría constituir el núcleo más duro de la exclusión de las relaciones sociales, se constata una importante carencia en cuanto a actividades de ocio relacionales. Este núcleo está formado por 559 hogares que se encuentran en una situación grave de carencias/conflictos en el ámbito relacional.

Se trata de hogares concentrados principalmente en Pamplona y Comarca: 26'8% y 20'7% respectivamente, seguido por Tudela con un 16'5%, y Estella con un 15'1%.

La etnia más afectada es la de los trasmontanos, a pesar de que la proporción de los mismos no llega al 4%, seguida de la etnia gitana con un 9'5%, que en este caso, representa un 20'2% del total de los hogares afectados. El 70'3% están formados por 25 miembros: 34'6% de 2 a 3, y 35'7% de 4 ó 5 miembros.

Finalmente, el 86'7% de estos hogares se encuentra por debajo del umbral de pobreza: el 46'3% en la franja de pobreza moderada y el 40'4% en la de pobreza severa.

2. Los hogares excluidos del ocio relacional

Aquí nos encontramos con hogares que carecen totalmente de actividades relacionales de ocio y que pueden presentar, además, algún problema en las dimensiones de relaciones familiares y/o de amistad y/o de apoyo social informal.

Los hogares identificados como portadores de estas problemáticas son 3.685, el 25'8% del total de los hogares que constituyen el universo analizado. Como el filtro es más débil, la proporción de afectados es bastante mayor y la intensidad de su carencia/conflictividad menor.

El 50% de estos hogares se concentran en Pamplona y Tudela, el 25'6% en la capital navarra y el 21'6% en Tudela, mientras que en la Comarca de Pamplona nos encontramos con un 15'4% .

La etnia más afectada en esta ocasión es la gitana, ya que los 430 hogares que presentan esta problemática representan el 36'2% de los 1.189 hogares gitanos analizados. Los trasmontanos le siguen de cerca con un porcentaje de afectados que asciende al 25'8% de sus efectivos presentes en nuestra muestra, siendo la incidencia similar a la de la etnia mayoritaria. Las diferencias entre grupos étnicos no resulta muy significativa, salvo en el caso de los gitanos que se desmarcan un poco. Estos resultados responden a pautas culturales propias de esta etnia.

Los hogares que presentan una mayor incidencia de problemáticas respecto a las actividades de ocio relacional son los unipersonales; el 35'4% del total de estos hogares se ve afectado por problemas relativos a las actividades sociales de ocio.

Más del 50% de estos hogares se sitúan en la franja de pobreza moderada, entre el 25 y el 50% de la Renta Familiar Disponible Neta (RFDN). Un tercio de los mismos se encuentra por debajo de este umbral, en situación severa de pobreza. Es de destacar que además, suponen un 40'2% del total de los hogares situados por debajo del 25% de la RFDN.

Valoración desde los Servicios Sociales de Base

Los problemas asociados a los propiamente relacionales de estos hogares disminuyen notablemente respecto a los detectados en el grupo anterior y son los siguientes:

- los problemas graves o significativos de salud, que afectan al 19,9% (12'8% graves y 7'1% significativos).
- los problemas graves o significativos de educación, presentes en el 16'1% de los casos (5'5% graves y 10'6% significativos).
- los problemas graves o significativos de cualificación y de acceso al empleo, que afectan en un 13'7% a estos hogares en ambos casos.

- los relativos a vivienda, que se cifran en un 12'7%.

De acuerdo con la valoración llevada a cabo por los Servicios Sociales de Base, el 14'4% de estos hogares presentan una situación de autonomía limitada, lo que unido a la incidencia de los problemas de salud/autovalimiento nos hacen pensar que la salud es el factor explicativo, o al menos tiene un peso importante entre las causas posibles de estos déficits en las relaciones y, más concretamente, en las actividades sociales de ocio.

Resulta significativo que unos 200 hogares en los que hay algún minusválido no tengan ningún apoyo actualmente ni cuenten con la posibilidad de tenerlo. Se puede pensar que el cuidado de estas personas queda a cargo de miembros del hogar y que no tendrían ningún apoyo externo disponible del que echar mano en caso de necesitarlo. Por otro lado, no podemos olvidar que con la categoría "problemas de autovalimiento" se recogen situaciones bien diversas en cuanto a su gravedad y, por tanto, a su necesidad y urgencia de apoyos externos.

3. Los hogares con problemas de relación social

El tercer tipo de excluidos del ámbito de las relaciones sociales son aquéllos que no tienen problemas respecto a las actividades de ocio relacional, pero que presentan algún problema menor relativo a las relaciones familiares, de amistad o al apoyo social informal. Se trata de 2.324 hogares, lo que supone el 16'3% del total de los hogares analizados.

Como en los anteriores tipos de exclusión, la mayor concentración de las familias afectadas la encontramos en Pamplona, con un 36'8% de los hogares, seguida de su Comarca, con un 25,1%; es decir, el 61'9% de todos estos hogares se encuentra en Pamplona y Comarca. A bastante distancia tenemos Estella y Tudela, con un 13'5%. De modo que en este caso, la concentración es todavía mayor que en el primer tipo de excluidos de las relaciones sociales.

La etnia más afectada es la que integran los inmigrantes extracomunitarios, ya que, a diferencia de los otros tipos de exclusión, la incidencia sobre el conjunto de estos inmigrantes es significativamente mayor y asciende al 41'7%, frente al 15'8% de los hogares pertenecientes a la etnia mayoritaria, el 11'7% de los gitanos y el 9'9% de los trasmontanos.

Se trata de hogares bastante numerosos, el 72'5% de los mismos tiene entre 2 y 5 miembros.

Valoración desde los Servicios Sociales de Base

Los problemas más importantes detectados se encuentran en:

- el acceso al empleo, que afecta al 26'5% de estos hogares, de manera grave al 10'7% y de manera significativa al 15'8%.

- la salud/autovalimiento, que se encuentra presente en el 20'4%, con una incidencia grave en el 10'6% de los hogares y significativa en el 9'8% restante.

- la vivienda, cuya problemática más grave pesa sobre el 7'9% de los hogares y sobre el 8'3% la significativa, con un total del 16'2%.

- la educación, que se concentra en el 14 % de los hogares, siendo de carácter grave únicamente el 2'7%, y el 11'3% de carácter significativo.

La interpretación que se desprende es que aumentan los problemas de vivienda respecto al segundo tipo de exclusión y que el resto disminuyen un poco, pero básicamente las cifras son similares. La problemática no se centra tanto en los problemas graves, sino que son un poco más moderados, a diferencia del primer tipo.

La tendencia a tenor de los datos, es que a medida que los problemas relacionales disminuyen en importancia, se produce un decremento en la gravedad de las problemáticas asociadas a los mismos.

4. Otros datos de interés

En términos generales, en el 22, 4% de los hogares analizados se afirma que encontrar amigos mejoraría la situación actual de sus miembros; en el 10%, que ésto ocurriría resolviendo conflictos familiares y en el 8'1%, encontrando pareja.

Si afinamos un poco más, podemos ver de manera desagregada cómo afectan estas afirmaciones a los hogares integrados en los 3 tipos de exclusión:

- Tipo 1: el 35'5% de los hogares considera importante encontrar amigos, el 25% resolver problemas

familiares y el 16'6% encontrar pareja para mejorar su situación actual.

- Tipo 2: el 17% de los hogares señala la importancia de encontrar amigos, el 7'4% de resolver problemas familiares y muy pocos, el 3'9%, de encontrar pareja para mejorar su situación actual.

- Tipo 3: el 24'2% del total de hogares afectados por la problemática menos grave en las relaciones sociales afirma que encontrar amigos, el 12'2% resolver problemas familiares y el 10% encontrar pareja, contribuirían a la mejora de su situación.

Abandono de relaciones familiares o sociales por motivos económicos

Además de las asociaciones ya apuntadas, encontramos datos interesantes relativos a ciertos elementos presentes en la génesis de los problemas de relaciones sociales. Nos estamos refiriendo a la valoración que hacen las propias familias sobre la incidencia en su red de relaciones de los problemas económicos por los que se han visto afectados.

El 19'2% de los 14.284 hogares atendidos por dispositivos asistenciales considera que sus relaciones familiares se han visto afectadas de alguna manera por problemas económicos y el 14'1% que ha ocurrido lo mismo con sus relaciones sociales.

El 31'5% se ha visto obligado a reducir sus actividades de ocio, el 24'5% a dejar de salir con amigos y el 7'8% a la pérdida de sus relaciones sociales habituales.

Hablar de relaciones causales en los diferentes procesos de exclusión resulta un tanto arriesgado por los múltiples factores que intervienen en ellos; algunos pueden ser causa y al mismo tiempo efecto de ciertas problemáticas. En lo relativo a las relaciones sociales, se puede ver este fenómeno de manera fácil.

Tomemos como ejemplo el caso de un parado con una red de relaciones reducida. Puede que entre las causas de su dificultad para encontrar empleo se encuentre el déficit de relaciones sociales, de amigos que le informen de un trabajo, de familiares que le introduzcan en la empresa de un conocido..., pero, a su vez, el hecho de no tener un empleo le impedirá establecer relaciones con los compañeros de trabajo (ya que no los tiene). Además, al no disponer de

medios económicos, probablemente se verá obligado a reducir sus salidas

Tras esta aproximación a los datos relativos a la exclusión social en el ámbito de las relaciones, podemos concluir que, a pesar de que las problemáticas detectadas no nos obligan a contemplar a quienes las padecen como sujetos susceptibles de una intervención urgente, no podemos descuidar aspectos tan importantes en el bienestar de las personas como las redes sociales positivas y el apoyo social.

2. Recursos para la atención a la población excluida

2.1 Gasto público destinado a la población excluida

Uno de los factores que se encuentran en prácticamente la totalidad de casos de exclusión tiene relación con la falta o carencia de recursos económicos suficientes para afrontar los gastos derivados de un nivel de vida “digno”.

Ese nivel de vida digno viene determinado por un conjunto de necesidades vitales mínimas: alimentación, vivienda, salud, educación, ocio, etc., cambiantes en el tiempo y para cada espacio geográfico (ya sea a nivel de localidad, región, país, etc.).

En cada momento y lugar, dicho conjunto de necesidades varía según la situación general del colectivo que corresponda. La valoración de los mínimos necesarios en cada área se puede realizar en función de diversos indicadores cualitativos, pero si hay que escoger un criterio homogéneo, normalmente se utiliza alguno de carácter económico que permita fijar valores de referencia y establecer comparaciones. Así tenemos que para estudiar situaciones de carencias y pobreza, se parte de la evaluación de los fondos disponibles para hacer frente a los gastos necesarios para la satisfacción de esas necesidades vitales, comparándose con unos valores de referencia. En estos momentos, a nivel europeo, se toma como referencia la renta disponible media del conjunto de la población, considerando como pobreza moderada las unidades familiares cuya renta disponible sea inferior a la mitad de la media, y pobreza extrema cuando es inferior a la cuarta parte de la media.

Por debajo de un nivel medio de ingresos, se van catalogando las situaciones de carencia, precariedad o pobreza, en las que los poderes públicos intervienen con actuaciones que conllevan un gasto, bien sea mediante transferencias directas a los sujetos que conforman los grupos con necesidades y a las asociaciones que trabajan con ellos, bien facilitando el acceso a servicios de carácter universal gratuito o con ayudas para aquellos que tienen precios públicos fijados.

Nos encontramos entonces con actuaciones aisladas, dentro de sus competencias, que provienen desde distintos ámbitos de la Administración, cuyos fines podemos resumirlos en: integrar a los colectivos con necesidades concretas dentro del conjunto de población usuaria potencial de una serie de servicios públicos; dotar a los particulares de unos recursos económicos que les permitan contar o complementar un nivel mínimo de ingresos para hacer frente a gastos básicos; facilitar el acceso al empleo y el acceso a la vivienda; incrementar los niveles de educación y salud; y el fomento de actividades contra el racismo, la segregación y discriminación.

Cada acción tiene unos criterios de selección de los destinatarios de las ayudas (fundamentalmente económicos, aunque también existen de otro tipo como situación laboral, nivel educativo, pertenencia a minorías étnicas, etc.) que se suelen basar, en la gran mayoría de casos, en la situación económica del perceptor o de la unidad familiar en la que está incluido. Una gran parte de estos criterios toman como referencia el Salario Mínimo Interprofesional, de ahí la gran importancia de este indicador, que se fija a nivel nacional, para las personas que integran el colectivo de excluidos.

Estas actuaciones públicas se enmarcan dentro de la actividad de protección social encaminada a lo que se viene denominando “estado del bienestar”, para lo que se han ido incrementando notablemente en los últimos años los fondos que se destinan a ello, debido a la implantación de políticas basadas en nuevos conceptos de garantía de derechos, solidaridad y redistribución de la renta, consecuencia todo ello del conjunto de avances y conquistas sociales que se van produciendo en el transcurso del tiempo.

Así, se está pasando de una concepción paternalista de las actuaciones de los poderes públicos hacia los colectivos más desfavorecidos, hacia una protección de éstos basada en la ampliación y garantía de los derechos de todas las personas, independientemente de su situación o su pertenencia a un determinado grupo social, y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Administración derivadas de todo ello, con el objetivo de intentar eliminar las

desigualdades existentes entre las personas y/o colectivos.

Hay que tener muy presente, que la acción pública en este campo es fundamental, ya que viene a ocurrirse de personas y grupos de los que la sociedad en general no se preocupa suficientemente y que la iniciativa privada excluye en gran medida (en algún caso casi de manera total) dentro de su ámbito, a excepción de las ONGs y asociaciones que trabajan en áreas relacionadas con el colectivo de marginados que, en muchos casos, uno de sus objetivos es suplir precisamente esta carencia.

Por otro lado, la tendencia actual se encamina hacia el diseño de políticas y planes de actuación conjuntos entre los diferentes organismos públicos que trabajan en el área de la exclusión, para que a partir del estudio de la situación y necesidades, se puedan establecer las medidas oportunas para intentar dar soluciones globales y coordinadas, así como el reparto de competencias y costes que éstas conllevan entre los organismos que intervengan en su ejecución.

2.1.1 El Gasto Público en Incorporación Social en Navarra

Navarra tiene asumidas plenas competencias en materia de servicios sociales, vivienda, educación y salud, por lo que la gran mayoría de actuaciones que conllevan gasto público y van dirigidas a los colectivos con problemas de exclusión provienen de los diferentes Departamentos del Gobierno de Navarra. En algún caso controlan y llevan a cabo programas cuya financiación es a cargo del Estado, por ser competencia de éste. También encontramos los programas llevados a cabo por los entes locales, financiados en gran medida por el Gobierno de Navarra.

Dentro de estas actuaciones, se van a exponer las correspondientes al Gobierno de Navarra y que conllevan un gasto público que se pueda identificar como realmente dirigido a los colectivos que padecen esos problemas. Hay que tener en cuenta que no sólo éstos se benefician de ellas, sino que muchas de estas actuaciones se dirigen al conjunto de la población y las aprovechan más personas. Por ello, es difícil en muchos casos determinar con exactitud las cantidades que se destinan a los colectivos excluidos, por lo que los datos que se ofrecen son, en alguno de los casos, estimaciones a partir de la cifra total asignada a la actuación.

En cuanto al número de beneficiarios, en alguno de los programas no coincide éste con el número real de personas, ya que se dan duplicidades (personas que aparecen como beneficiarias en más de un programa, de la misma o de distinta área de actuación, o que figuran como perceptores de varias ayudas de un mismo programa). Debido a ello, este dato resulta en ocasiones poco exacto; además el colectivo de excluidos no es fijo, sino que dependiendo de la situación de cada persona o unidad familiar y de las consideraciones subjetivas sobre la exclusión, es cambiante en cuanto a las personas que lo integran. Por otra parte, como ya se ha indicado en el párrafo anterior, dentro de los beneficiarios que se indican para cada programa o actuación, pueden encontrarse un número indeterminado de personas que no integrarían el colectivo de excluidos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas sobre perceptores y cantidades destinadas, en la tabla 60 se ofrecen las cifras de gasto y número de beneficiarios (en los casos que se pueden identificar) de los diversos programas para excluidos en el año 1997, llevados a cabo por el Gobierno de Navarra en las áreas de Vivienda, Trabajo y Formación, Salud, Educación y Bienestar Social, y que fueron financiados con cargo a los Presupuestos Generales.

TABLA 60. Nº de beneficiarios y gasto público de los Departamentos del Gobierno de Navarra en Incorporación Social. Año 1997.

ORGANISMO/AREA Y PROGRAMAS	Importe en millones pts.	Nº de benefic.
VIVIENDA	3.331,0	6.294
-Subvenciones para vivienda de Régimen Especial (compra)	1.489,0	996
-Subvenciones para vivienda de Régimen Especial (alquiler)	764,5	498
-Subsidiación intereses en compra de vivienda de Régimen Especial	1.077,5	4.800
TRABAJO Y FORMACIÓN	769,7	1.504
-Formación para parados	71,0	—
-Ayudas “estatales” al empleo	168,0	669
-Ayudas a Entidades Locales para contratación desempleados	149,0	240
-Infolan, antenas de empleo joven	87,7	—
SALUD	97,5	823
-COFES: atención socio-sanitaria prostitutas	11,0	283
-Programa de minorías étnicas	13,4	—
-Programa de SIDA	45,8	—
-Subvenciones a Organizaciones sin ánimo de lucro	13,3	—
-Programa de mantenimiento con opiáceos	14,0	540
EDUCACIÓN	942,0	5.010
-Programa de educación de adultos	297,4	2494
-Programa de aulas-taller	53,0	415
-Educación compensatoria	93,0	588
-Programa de garantía social	448,6	800
-Becas: ayudas extraordinarias Gobierno Navarra (curso 96-97)	27,0	135
-Becas: ayudas para comedor	23,0	578
BIENESTAR SOCIAL	5.801,4	11.059
-Acogimiento familiar	30,0	187
-Educación familiar	22,5	45
-Internamiento de menores	470,4	245
-Internamiento de menores en conflicto social	137,9	34
-Programa de libertad vigilada	7,5	19
-Sub.asoc. que trabajan con menores en situación de conflicto social	36,5	—
-Pensiones LISMI, FAS y no contributivas	2.438,6	5.660
-Servicio de atención a domicilio	721,0	2.320
-Servicios Sociales de Base de Navarra	575,7	—
-Renta Básica	457,1	1.646
-Empleo Social Protegido	477,5	399
-Inserción Laboral en empresas	42,3	66
-Otras Ayudas individuales	6,4	10
-Ayudas de apoyo a la Integración Familiar y extraordinarias	99,9	428
-Subvenciones a Asociaciones que trabajan en incorporación social	154,9	—
-Centro penitenciario	122,1	—
GASTO TOTAL DEL GOBIERNO DE NAVARRA	10.941,6	24.690

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por los Departamentos del Gobierno de Navarra.

Para dicho año, tenemos que se destinaron un total de 10.942 millones de pts., distribuidos entre los diversos programas que van dirigidos al colectivo de excluidos en las áreas de actuación indicadas. Teniendo en cuenta que el censo de habitantes en Navarra establece una población de 520.574 personas, tenemos un gasto por habitante navarro de unas 21.000 pts.

Haciendo referencia a las cifras macroeconómicas de Navarra, el total indicado supone el 4% sobre el conjunto de los Presupuestos Generales de 1997 y

su participación en el P.I.B. de Navarra en dicho año está en torno al 0,88%.

Seguidamente se indican los principales programas correspondientes a las áreas que se incluyen en el cuadro.

Vivienda

Dentro de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, aquéllas a las que han podido acceder los colectivos de excluidos, tienen relación con las subvenciones para viviendas de régimen especial. Dentro de éstas tenemos:

- Subvención para la adquisición de vivienda de protección oficial en régimen especial: se trata de ayudas sobre el importe de compra de viviendas nuevas para personas cuyos ingresos no superen 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. En 1997 se concedieron 1.489 millones de pesetas para un total de 996 beneficiarios.

- Subvención para la construcción de viviendas de protección oficial en régimen especial con destino a alquiler a personas con bajos ingresos: en este caso, tenemos subvenciones al promotor de este tipo de viviendas, y ayudas sobre el importe del alquiler mensual para los arrendatarios cuyos ingresos sean inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. En 1997 se concedieron 765 millones de pesetas para unos 498 expedientes.

- Subsidiación de intereses: se trata de una subvención sobre el importe de los intereses del préstamo de adquisición correspondientes a beneficiarios de viviendas de protección oficial en régimen especial. Teniendo en cuenta que se subsidian los intereses de préstamos concedidos en el año en curso y de préstamos vivos de años anteriores, la estimación para 1997 se concreta en una cuantía de 1.078 millones de pesetas para unos 4.800 beneficiarios.

Trabajo y Formación

- Formación: los programas de formación que se imparten en Navarra van dirigidos a ocupados (formación continua, seguridad laboral, etc.) y a personas desocupadas. En 1997 se destinaron 1.433 millones de pts. para cursos a personas ocupadas, y 899 millones de pesetas para cursos a parados. Dadas las características de estas acciones, en las que participan también personas no incluidas en los colectivos de excluidos, los datos referentes al gasto destinado para éstos en formación son una estimación sobre la cuantía correspondiente a los cursos de parados.

Los fondos provienen del INEM, el Gobierno de Navarra y la Unión Europea. En 1997 se destinaron

aproximadamente 381 millones para formación de personas en situación de exclusión social, lo que supone el 16% de los fondos totales para formación. De ellos, al INEM le corresponden 250 millones de pesetas y 71 millones de pesetas al Gobierno de Navarra (de estos últimos, 21 millones de pesetas fueron financiados por el Fondo Social Europeo).

- Ayudas al empleo: se trata de subvenciones y prestaciones económicas dirigidas a Cooperativas; a Sociedades Anónimas Laborales; a Entidades Locales para la contratación de trabajadores desempleados en Obras y Servicios de interés general o social; a titulados sin experiencia; y ayudas para proyectos de autoempleo:

- Ayudas "estatales" al empleo: basadas en la normativa estatal, pero gestionadas y con cargo al Gobierno de Navarra, se trata de subvenciones a la contratación de personas en situación de desempleo. En total se concedieron 168 millones de pts. para 669 trabajadores.

- Ayudas a Entidades Locales para contratación de desempleados en obras y servicios de interés general o social: se concedieron subvenciones en obras o servicios, con un total de 595 trabajadores y un gasto de 443 millones de pts.

- Infolan, antenas de empleo joven: es un programa destinado a la orientación, formación y seguimiento de jóvenes desempleados para facilitar su inserción laboral. En 1997 se gastaron 87,7 millones de pts., de los que correspondieron al Fondo Social Europeo 22,5 millones de pts.

Salud

Los problemas de salud del colectivo de excluidos no son en principio diferentes a los del resto de la población, excepto los que se suelen dar entre personas que conforman alguno de los grupos especiales caracterizados por soportar las consecuencias de un estilo de vida con especiales riesgos, como pueden ser los drogodependientes y mujeres prostitutas. No obstante, existen colectivos que por su cultura, sus hábitos y costumbres de vida, no acceden con la misma facilidad a los diversos servicios públicos (y mucho menos a los privados) de salud. Existen una serie de programas que están específicamente diseñados y dirigidos al colectivo en cuestión; de entre ellos, los más significativos son los siguientes:

- Programa de asistencia sanitaria especializada: para unidades familiares sin cobertura sanitaria normalizada y con bajos ingresos, se les integra en la Red Pública de Salud a cambio de unas aportaciones mínimas anuales. El coste es muy difícil de calcular; además se trata de un programa que pretende proporcionar unas prestaciones similares a las que reciben el resto de población con cobertura sanitaria normalizada. Al ser un derecho básico de todas las personas, se considera que no procede incluir la cuantía de este programa.

- COFES: atención sociosanitaria a mujeres que ejercen la prostitución: al objeto de facilitar el acceso y utilización de los recursos sanitarios, de cuidado y sociales de la Red Pública de Salud. En 1997 se atendieron 283 casos, con un gasto de 11 millones de pts

- Programa de minorías étnicas: a través de la figura del "agente comunitario en salud", se promueve educación y orientación en materia de salud en estos colectivos. En 1997 se destinaron a ello 13 millones de pts

- Programa de SIDA: se trata de proporcionar información, actividades de prevención y atención sanitaria y social a personas con SIDA, además de facilitar su incorporación social. En 1997 se dedicaron a este programa 46 millones de pts.

- Subvenciones a Organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan con drogodependientes: se concedieron en 1997 alrededor de 13 millones de pts para 20 asociaciones.

- Programa de mantenimiento con opiáceos: dirigido a toxicómanos en proceso de terapia de desintoxicación. En 1997 participaron 540 personas, con un gasto aproximado de 14 millones de pts.

Educación

Una parte muy importante de los problemas educativos y el abandono del proceso educativo, sobre todo tras la escolarización obligatoria, tiene relación con la capacidad económica de las familias: bien por escasez de recursos para afrontar los gastos que ocasiona la enseñanza al destinar los que tienen a otras necesidades, o bien debido a que los jóvenes no puedan estudiar por tener que trabajar para conseguir unos ingresos básicos para la familia.

De este área se ocupa el Departamento de Educación y Cultura, destinando una cantidad muy

importante de recursos de todo tipo para ayudar y apoyar tanto la escolarización obligatoria, como a jóvenes desescolarizados y población analfabeta. Para ello, cuenta con varios programas destinados a los colectivos con dificultades en el proceso educativo y otros de carácter general dirigidos a toda la población escolar. A continuación se indican los que tienen relación con personas que pertenecen a los colectivos de excluidos, sin tener en cuenta los que se realizan de forma general para todo el alumnado.

- Programa de educación de adultos: dirigido a personas adultas sin estudios o que deseen la obtención de títulos básicos (graduado escolar), al objeto de facilitarles una formación básica. Durante el curso 1996/97 hubo matriculadas 2.494 personas, siendo el gasto de este programa de 297 millones de pesetas.

- Programa de aulas-taller: cursos de formación profesional, para jóvenes desescolarizados, en los que una parte importante del alumnado pertenece al colectivo de excluidos. Durante el curso 1996/97 el coste correspondiente a estos cursos del programa ascendió a 53 millones de pesetas.

- Programa de educación compensatoria: destinado al apoyo educativo del alumnado pertenecientes a minorías étnicas, hijos e hijas de trabajadores temporeros agrícolas y desarrollo de la cultura portuguesa. La mayor parte del gasto de este programa es de personal, con unos 28 profesores dedicados a ello, suponiendo en el curso 1996/97 un importe de 93 millones de pesetas.

- Programa de garantía social: formación profesional para jóvenes desescolarizados en centros públicos, concertados y asociaciones que trabajan con dichos jóvenes. Los datos para cada uno de estos apartados son los siguientes:

- Centros públicos: en el curso 1996/97 el gasto de personal y funcionamiento ascendió a 144 millones de pesetas, contando con alrededor de 42 profesores/as.

- Talleres profesionales: el gasto del curso 1996/97 fue de 203 millones de pesetas, con una plantilla de 30 personas compuesta por profesores/as y personal administrativo.

- Centros concertados y Asociaciones de iniciativa social y empresariales: durante el curso 1996/97 organizaron 19 cursos, para los que requirieron alrededor de 32 profesores/as, siendo subvencionados por un importe de 102 millones de pesetas.

- Becas: ayudas compensatorias o extraordinarias dirigidas específicamente a familias con situación

económica degradada, y becas de comedor para minorías étnicas y familias de economía desfavorecida. Gasto en becas:

- Becas compensatorias del Ministerio de Educación y Ciencia: se trata de ayudas al estudio dirigidas a familias con situación económica degradada. En el curso 1996/97 se concedieron en la modalidad de “ayudas compensatorias” y “ayudas para material” un total de 21,6 millones de pesetas para 106 beneficiarios. (No se incluyen en el cuadro anterior, al ser con cargo al Presupuesto del Ministerio citado).

- Becas extraordinarias del Gobierno de Navarra: esta convocatoria, dirigida igualmente a familias con situación económica degradada, es de carácter adicional a la del Estado. En el curso 1996/97 se concedieron 27,1 millones de pesetas para 135 beneficiarios.

- Becas de comedor del Gobierno de Navarra: dentro de la educación obligatoria, se conceden unas ayudas de comedor destinadas a familias de “economía desfavorecida” o pertenecientes a minorías étnicas. En el curso 1996/97 se concedieron alrededor de 23 millones de pesetas para 578 beneficiarios.

Bienestar Social

El Instituto Navarro de Bienestar Social desarrolla diversos programas de ayudas para los colectivos más desfavorecidos, distribuidos entre las áreas de Infancia y Juventud, Incorporación Social y Familia y Comunidad. Seguidamente se indican los programas más significativos llevados a cabo:

- Acogimiento familiar: en casos de menores que viven en entornos familiares problemáticos, se busca una familia que acoja temporalmente a dicho menor a fin de proporcionarle el ambiente propicio para su desarrollo. En 1997 se intervino con 187 menores, con un gasto de 30 millones de pesetas.

- Educación familiar: Programa encaminado a proporcionar a los padres pautas educativas mediante la presencia en el lugar de un educador/a al objeto de evitar situaciones de maltrato infantil. En 1997 se atendieron un total de 45 menores de 20 familias, con un gasto de 23 millones de pesetas.

- Acogimiento en centros para menores en dificultad social: intervención integral de menores por resolución administrativa o judicial, al objeto de corregir situaciones problemáticas y facilitar la reincorporación

en el entorno habitual del menor. En 1997 se atendieron 245 casos de internamiento en las 168 plazas disponibles, con un coste de 470 millones de pesetas.

- Acogimiento en centros para menores en conflicto social: entendiéndose por ello todos los que han realizado hechos que pueden tipificarse como infracciones penales o que se encuentran en situaciones de riesgo por padecer una problemática sociofamiliar grave. En 1997 se atendieron 34 casos, con un gasto de 138 millones de pesetas.

- Libertad vigilada: medida judicial que se aplica a menores infractores y que supone un acompañamiento de los mismos en su entorno habitual.

- Subvenciones a asociaciones: ayudas para realización de actividades no concertadas, llevadas a cabo por entidades que trabajan con menores en situación de riesgo de conflicto social. En 1997 se concedieron para funcionamiento, equipamientos menores y actividades, un total de 36 millones de pesetas para 6 asociaciones.

- Pensiones LISMI, FAS y no contributivas: se trata de prestaciones económicas periódicas de jubilación e invalidez para personas ancianas y minusválidas que no reciben pensión contributiva de la seguridad social y carecen de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia. En el año 1997 la cuantía establecida para estas pensiones fue de 36.510 pesetas mensuales para la modalidad “no contributivas” y de 24.935 pesetas mensuales en las LISMI y FAS. En total se destinaron, en dicho año, 1.609 millones de pesetas para pensiones no contributivas, para un colectivo de 3.444 beneficiarios; y 829 millones de pesetas en pensiones LISMI y FAS, para un total de 2.216 pensionistas.

- Servicio de atención a domicilio: en este caso nos encontramos con dos tipos de actuación: ayuda económica para cubrir el coste de este servicio, o bien atención directa por personal de los Servicios Sociales de Base o del propio Instituto Navarro de Bienestar Social. En el año 1997 se concedieron 632 millones de pesetas para 1.775 personas y se atendieron por el servicio propio del Instituto a 545 personas, con un gasto de casi 89 millones de pesetas.

- Servicios Sociales de Base de Navarra: durante el año 1997 el Instituto Navarro de Bienestar Social aportó a las Entidades Locales un total de 576 millones de pesetas para financiar los gastos de estos servicios municipales, incluyendo tanto los correspondientes a los programas específicos desarrollados, como los gastos generales.

- Renta Básica: prestación económica para unidades familiares con el objeto de garantizar unos ingre-

los mínimos de subsistencia y favorecer la integración social. Para el año 1997 se establece una cuantía de 43.400 pts. mensuales, incrementándose en 6.600 pesetas por cada miembro siguiente de la unidad familiar, hasta un máximo equivalente al Salario Mínimo Interprofesional. En dicho año se concedieron 457 millones de pesetas para unas 1.646 personas.

- Empleo social protegido: actividades laborales organizadas por Ayuntamientos o entidades que trabajan en el área de la Incorporación Social, realizadas por personas calificadas como sujetas a reinserción social o que sean perceptoras de Renta Básica. El Instituto Navarro de Bienestar Social aporta una cantidad equivalente al 140% del Salario Mínimo Interprofesional y hasta el 25% del importe de las contrataciones por gastos de personal de apoyo y actividades de promoción. En 1997 se destinaron 477 millones para 399 beneficiarios.

- Inserción laboral en empresas: incorporación de personas calificadas como sujetas a reinserción social o que sean perceptoras de Renta Básica, a un puesto de trabajo en empresas mercantiles. El Instituto Navarro de Bienestar Social aporta una cantidad equivalente al 100% del Salario Mínimo Interprofesional y el coste empresarial de la seguridad social. En 1997 se destinaron 42 millones de pesetas para 66 beneficiarios.

- Otras ayudas individuales: prestaciones personales para personas procedentes del Orfanato de Navarra y proyectos de autoempleo de personas en situaciones de riesgo o con necesidad grave. En 1997 se destinaron unos 6 millones de pesetas para un colectivo de 10 beneficiarios.

- Ayudas extraordinarias y de apoyo a la integración familiar y social: prestaciones económicas destinadas a mantener el estatus familiar y el arraigo social, o destinadas a resolver situaciones de emergencia, todas ellas originadas por la falta de recursos económicos suficientes para afrontar dichas situaciones. Durante 1997 se concedieron 428 ayudas por un importe de 100 millones de pesetas.

- Subvenciones a Asociaciones: apoyo económico en la realización de actividades recreativas y de ocio organizadas por entidades que trabajan con personas marginadas. En 1997 se destinaron alrededor de 155 millones de pesetas para actividades de estas asociaciones.

- Centro penitenciario: la aportación económica del Gobierno de Navarra en 1997 supuso alrededor de 117 millones de pesetas, de los que corresponden a gastos de personal y corrientes 98 millones de pesetas, y a inversiones de mantenimiento y mobiliario 24 millones de pesetas.

Los programas de Renta Básica y empleo social protegido

El programa de Renta Básica, junto con los programas de empleo, son los principales instrumentos de aportación económica directa al colectivo de excluidos y la base de su integración económica.

En la Tabla 61 se exponen los datos correspondientes a la evolución de los programas de renta básica, empleo social protegido, inserción laboral en empresas y el programa de montes (desarrollado hasta el año 1987), con las cifras correspondientes a cada año, desde su implantación en el año 1982 hasta el año 1996.

TABLA 61. Evolución del nº de Perceptores de Renta Básica y Empleo Social Protegido (junto a los programas precedentes) en Navarra, 1982-1996. Cifras en millones de pts.

Año	Renta básica (ayudas económicas directas) (a)		Empleo social Protegido (campo de trabajo) (b)		Inserción laboral en Empresas (c)		Programa de Montes (d)		TOTAL PROGRAMAS (a+b+c+d)	
	Percepto. Nº	Cuantía Mpta	Percepto. Nº	Cuantía Mpta	Percepto. Nº	Cuantía Mpta	Percepto. Nº	Cuantía Mpta	Percepto. Nº	Cuantía Mpta
1982	1.050	43,6					240	130,0	1.290	173,6
1983	976	16,5	624	22,9			320	180,0	1.920	219,4
1984	1.045	22,0	93	15,0			310	181,9	1.448	218,9
1985	728	60,4					342	221,2	1.070	281,7
1986	611	100,1	144	55,0			489	348,4	1.244	503,4
1987	563	75,5	270	101,8			371	286,1	1.204	463,4
1988	517	81,5	605	363,0					1.122	444,4
1989	470	95,0	566	400,0					1.036	495,0
1990	96	10,9	242	262,2	1	1,4			339	274,5
1991	433	95,4	476	275,4	2	2,8			911	373,6
1992	552	137,1	414	281,2	25	17,7			991	436,0
1993	835	201,0	452	348,6	46	32,2			1.333	581,8
1994	1.141	272,0	501	339,2	73	30,8			1.715	642,0
1995	1.329	345,0	565	343,0	113	47,8			2.007	735,8
1996	1.502	417,0	583	348,0	127	53,7			2.212	818,7

Fuente: Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.

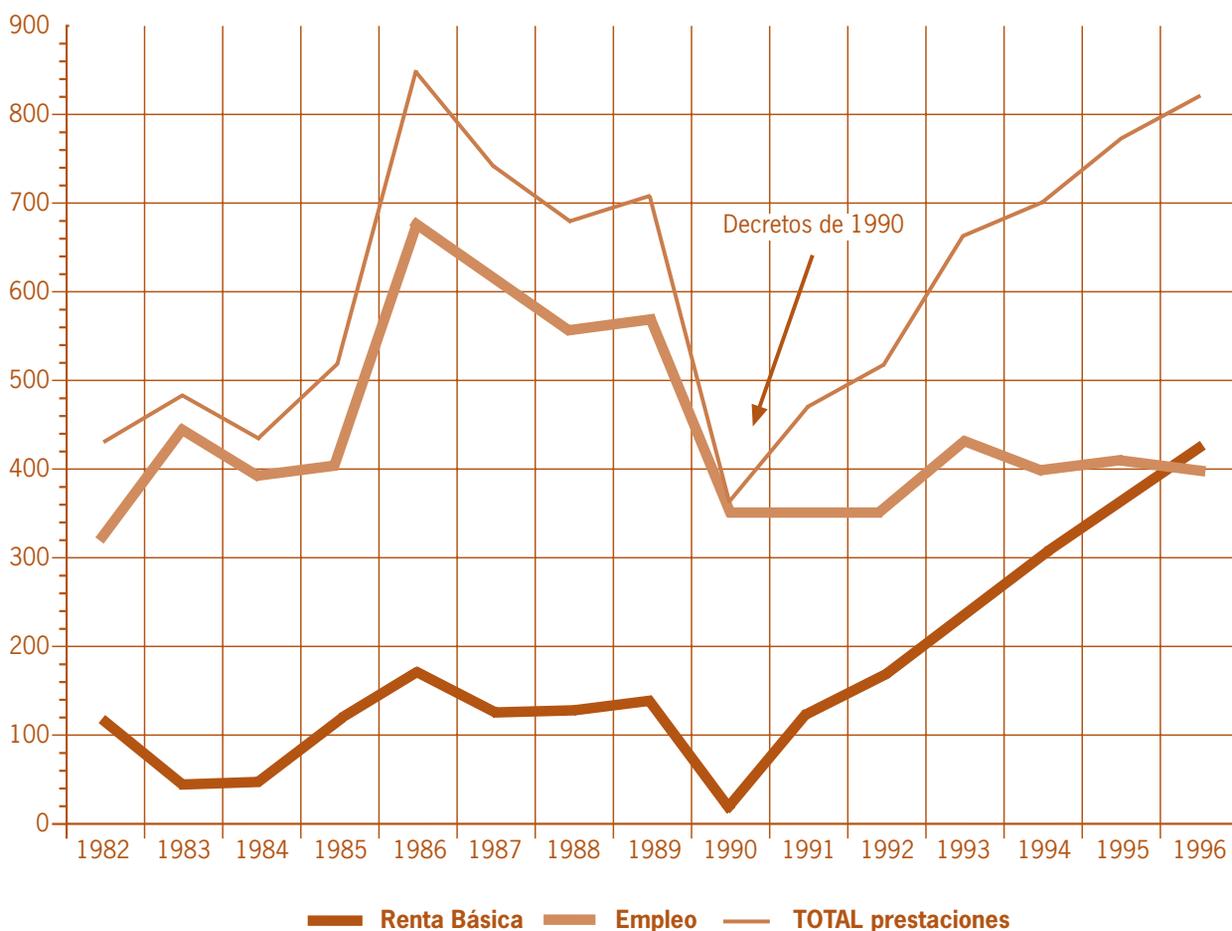
NOTA: en el número total de prestaciones puede haber duplicidades: personas que hayan cobrado en el mismo año ayudas por varios conceptos. En 1996, por ejemplo, el nº total de perceptores del programa fue de alrededor de 1.840 personas, frente al cómputo de 2.212 prestaciones recibidas.

Del análisis de los datos anteriores, se observa una creciente importancia de estos programas desde su implantación en 1982, tanto por el número de prestaciones como por las cuantías destinadas a ellos.

Por otra parte, destacan las cifras del año 1990, que son consecuencia de la modificación de la normativa que introducía una serie de cambios en los criterios de concesión, cuyos efectos fueron inicialmente negativos en cuanto que se interrumpió la tendencia ascendente del número de beneficiarios e importes de las ayudas, aunque posteriormente se han ido recuperando los niveles anteriores, con un ritmo de crecimiento constante, a partir de dicho año, tanto en el número de prestaciones como en la cuantía de éstas. En el año 1996 alcanza su máximo con un total de 2.212 prestaciones, equivalentes a unas 1.840 personas, con un gasto ejecutado de casi 819 millones de pts.

El Gráfico siguiente muestra la evolución del gasto en Renta Básica y los programas de empleo, desde el año 1982 hasta 1996, previa conversión de las cuantías de gasto corriente en cada año a pesetas constantes del año 1996, al objeto de efectuar una comparación homogénea de las cifras, descontando el efecto de la inflación anual.

GRAFICO 3. Evolución del gasto en renta básica y de las alternativas de empleo. Navarra, 1982-1996. (Cifras en millones de pesetas constantes de 1996)



Fuente: Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.

En el Gráfico se observa que inicialmente las cantidades destinadas al empleo eran muy superiores a las de ayudas de la Renta Básica. En los últimos años se han igualado los importes de cada una, con un alto incremento anual desde 1990 de la Renta Básica y una estabilización de las ayudas para empleo. Asimismo, se puede ver claramente el efecto de la modificación de la normativa en el año 1990 y la recuperación de los niveles de gasto total desde dicho año hasta 1996. En éste último, la cuantía destinada a prestaciones del programa de Renta Básica supera a la correspondiente a los dos programas de empleo.

En cuanto a la tendencia, los últimos datos del año 1997 parecen confirmar la estabilización de los programas de empleo, así como un incremento en la Renta Básica sensiblemente menor que en años anteriores, lo que significa un corte en la evolución alcista de este programa, con una previsible estabilidad en el futuro, al igual que en los programas de empleo, en el caso de que se continuara con los requisitos establecidos por la normativa actual.

2.2 Recursos disponibles

Recogemos a continuación los programas y servicios existentes en Navarra y destinados a personas en situación de exclusión o dirigidos a grupos sociales con dificultades específicas.

La relación que se presenta incluye tanto programas y servicios públicos como privados. Han sido agrupados en diferentes sectores de protección:

Garantía de Ingresos: Se relacionan programas de prestaciones económicas de carácter no contributivo, asistencial o para las que se exige algún requisito. Se excluyen en el listado las prestaciones de carácter especializado destinadas a la tercera edad o a personas con discapacidad.

Inserción Laboral: Se han recogido programas de formación e inserción laboral dirigidos a colectivos que sufren especiales dificultades para el acceso al trabajo, excluyendo los centros especiales de empleo y los centros ocupacionales destinados a personas con discapacidad.

Integración Social: Se enumeran programas y servicios que incluyen atención, acogida y apoyo social de personas en dificultad o en situación de exclusión.

Educación: El listado se limita a programas educativos especializados, servicios de apoyo educativo y ayudas económicas dirigidas a compensar dificultades en el campo de la educación. No se han incluido programas destinados a integración educativa de niños y niñas con discapacidad.

Salud: Se relacionan programas de atención y promoción de la salud orientados hacia personas que padecen problemas asociados con situaciones de exclusión social (drogodependencias, prostitución, problemas de salud mental, SIDA...)

Vivienda: Se recogen programas destinados a facilitar el acceso a la vivienda a personas con bajo nivel de ingresos, concurran o no situaciones de exclusión social.

Una descripción más detallada de cada programa o servicio, de la población atendida, legislación de referencia y presupuestos económicos se recoge en el Anexo I de este documento.

Garantía de Ingresos Mínimos

Garantía de ingreso mínimo (edad activa)

Programa	Institución
Subsidio por desempleo (nivel asistencial)	Instituto Nacional de Empleo
Renta Básica	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)

Garantía de ingreso mínimo (minusválidos y mayores)

Programa	Institución
Complementos por mínimos de pensiones de la Seg. Social	Instituto Nacional de la Seguridad Social
Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Pensiones asistenciales	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Subsidio de garantía de ingresos mínimos para minusválidos	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)

Prestaciones económicas finalistas

Programa	Institución
Prestaciones por hijo a cargo	Instituto Nacional de la Seguridad Social
Ayudas extraordinarias	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Ayudas de apoyo a la integración familiar y social	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Ayudas para asistencia especializada (Familia y Comunidad)	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)

Formación Laboral y Empleo

Programas de incorporación sociolaboral

Programa	Institución
Programa de incorporación sociolaboral	Ayuntamiento de Pamplona
Programas de inserción y promoción	Ayuntamiento de Pamplona
Proyecto Cuatro Vientos	Ayuntamiento de Pamplona
Proyecto Lanandrea	Colectivo Alaiz
I Infolan Antenas de empleo joven - Club de empleo joven. (Eje 2, medidas 2.2 y 2.5.). Objetivo 3.	Fondo Formación, Empleo y Desarrollo
Gaztelán	Fundación Gaztelán
Proyecto CIRCLE II	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra) Cámara de Comercio)

Formación ocupacional

Programa	Institución
Cursos de formación ocupacional "sin requisitos" (subprograma INEM)	Dirección General de Trabajo (Gobierno de Navarra)
Cursos de formación ocupacional (programa cofinanciado FSE, Objetivo 3)	Dirección General de Trabajo (Gobierno de Navarra)
Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Empleo Social

Programa	Institución
Empleo social protegido	Ayuntamientos y entidades sociales (con el apoyo del Instituto Navarro de Bienestar Social)
Contratación de desempleados para obras y servicios de interés general o social	Dirección General de Trabajo (Gobierno de Navarra)

Centros ocupacionales y empresas de inserción

Programa	Institución
Empresa de inserción Varazdin S.L.	Asociación Navarra Nuevo Futuro
Centro Especial de Empleo Albernia	Asociación Navarra Sin Fronteras
Centro Betania	Cáritas Diocesana
Nazaret	Cáritas Diocesana
Las Flores	Cáritas Diocesana
Centro Ocupacional Talluntxe	ELKARKIDE S.L. (ANASAPS)
Centro Ocupacional ARANZADI	ELKARKIDE S.L. (ANASAPS)
Traperos de Emaús	Fundación Traperos de Emaús
Taller Ocupacional Virgen del Camino	Particular

Ayudas a la contratación/autoempleo

Programa	Institución
Inserción laboral en empresas	Empresas, ayuntamientos y entidades sociales (apoyo del Instituto Navarro Bienestar Social)
Ayudas a proyectos de trabajo individual	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)

Modalidades de contratación subvencionadas	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Programa	Institución
Atención a emigrantes	Dirección General de Trabajo (Gobierno de Navarra)
Vivienda	
<i>Vivienda de régimen especial</i>	
Programa	Institución
Apoyo a la compra de viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial	Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda
Acceso al alquiler de Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial	Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda
<i>Programas de integración social y vivienda</i>	
Programa	Institución
Programa de vivienda	Cáritas Diocesana
Viviendas de Integración Social	Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda
Educación	
<i>Programas educativos especializados</i>	
Programa	Institución
Programa de Garantía Social o de Iniciación Profesional	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
Programa de Educación Básica de Adultos	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
Unidades de Currículo Adaptado	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
<i>Programas de apoyo educativo</i>	
Programa	Institución
Equipos de orientación psicopedagógica	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
Programa de Educación Compensatoria	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
<i>Becas y ayudas económicas</i>	
Programa	Institución
Becas de comedor escolar para la Enseñanza obligatoria	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
Becas para estudios en enseñanza postobligatoria	Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)
Salud	
<i>Acceso a la atención sanitaria</i>	
Programa	Institución
Asistencia sanitaria universalizada	Departamento de Salud (Gobierno de Navarra)
<i>Programas de promoción de la salud</i>	
Programa	Institución
ANASAPS	ANASAPS (Asociación Navarra para la Salud Psíquica)
Programa de SIDA	Comisión Ciudadana Anti-sida de Navarra
Programa de atención sociosanitaria a mujeres que ejercen la prostitución (COFES)	Departamento de Salud (Gobierno de Navarra)
Programa de minorías étnicas	Instituto de Salud Pública (Gobierno de Navarra)
Programa de SIDA	Instituto de Salud Pública (Gobierno de Navarra)
Programa de SIDA	SARE Apoyo VIH-SIDA
<i>Programa de atención a drogodependencias</i>	
Programa	Institución
Piso de acogida para drogodependientes	Asociación de Familiares y Amigos del Proyecto Hombre
Atención a drogodependientes	Asociación INYASIDA
Subvenciones a ONGs	Programa de atención a las drogodependencias
Programa	Institución
Servicio asistencial de drogodependientes	ANTOX Asociación Navarra para la investigación, prevención y rehabilitación de toxicomanías
Programa de intervención conjunta entre toxicómanos y familiares para la reinserción social	Asociación Cristiana Vida Nueva
Programas de prevención de drogodependencias en los SSB	Ayuntamientos (con apoyo del Departamento de Salud-Plan Foral de Drogodependencias)
Oasis	Centro Oasis
Programa de mantenimiento con opiáceos	Departamento de Salud (Gobierno de Navarra)
El Patriarca	Fundación Engelmajer
Proyecto Hombre	Fundación Proyecto Hombre de Navarra
Remar	Remar

Acompañamiento Social

Programa de atención social generalista

Programa	Institución
Servicios Sociales de Base	Ayuntamientos (solos o mancomunados, con apoyo del Instituto Navarro de Bienestar Social)
Programa de asistencia social y ayudas económicas	Cáritas Diocesana

Programas de incorporación social

Programa	Institución
Piso de acogida	Asociación de Voluntariado Cristiano (Prisiones)
Residencia Isa-Betel	Cáritas Diocesana
Residencia Recoletas "Las Flores"	Cáritas Diocesana
Casa de acogida "Hogar Zoe"	Hijas de la Caridad
Prest. para adultos procedentes del Orfanato de Navarra	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Subv. a entidades y asociaciones (incorporación social)	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Subv. para el fomento de actividades y funcionamiento	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Negociado de Atención y Orientación Social en Justicia	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Servicio Social Penitenciario	Ministerio de Interior. Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias

Programas de Infancia y juventud

Programa	Institución
Programa de acogimiento familiar	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Programa de adopción nacional e internacional	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Programa de educación familiar	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Programa de internamiento	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Programa de libertad vigilada	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)
Programa de subvenciones a entidades para funcionamiento y fomento de actividades (infancia y juventud)	Instituto Navarro de Bienestar Social (Gobierno de Navarra)

Programa de atención a mujeres

Programa	Institución
Andrea. Centro de Atención a la Mujer	Asociación Andrea
Date una oportunidad, tiene apoyos	Ayuntamiento de Pamplona
Servicios municipales de atención a la mujer	Ayuntamientos

Programa de atención a inmigrantes

Programa	Institución
Programa de atención a inmigrantes	ANAFE
Programa de atención a inmigrantes	Cáritas Diocesana
Oficina de información y de denuncias de racismo	SOS Racismo
Centro guía de atención a inmigrantes	UGT

Programa de atención a transeúntes

Programa	Institución
Albergue de transeúntes de Alsasua	Ayuntamiento de Alsasua
Albergue de transeúntes de Estella	Ayuntamiento de Estella
Albergue de transeúntes de Tudela	Ayuntamiento de Tudela
Residencia San Fermín	Cáritas Diocesana
Centro San Miguel	Cáritas Diocesana

Programa de atención a minorías étnicas

Programa	Institución
Promoción de minorías étnicas	Asociación de gitanos de Navarra La Majarí
Promoción de minorías étnicas	Asociación gitana La Romá
Programa de minorías étnicas	Ayuntamiento de Pamplona
Intervención Directa Comunidad Gitana	Ayuntamiento de Valtierra
Programa de inserción comunitaria de familias	Fundación Santa Lucía. ADSIS
Programas dirigidos a minorías étnicas	Resto de Asociaciones Gitanas de Navarra

2.3. Confluencia y dispersión de los dispositivos orientados hacia la población en dificultad social

Partiendo de la información disponible, en este apartado cuantificamos las dimensiones que presentan los espacios de intersección de los diferentes programas y analizamos si existen diferencias, para la población que ha entrado en contacto con el Instituto Navarro de Bienestar Social, entre aquéllos que acceden a otras prestaciones y los que se quedan al margen de las mismas. Este análisis comparativo nos permitirá detectar indicios de solapamientos y duplicidades en las atenciones, así como situaciones de desprotección o de falta de realización de derechos potenciales. Es necesario, antes de revisar los datos, realizar algunas observaciones:

a) La confluencia de dos programas distintos sobre un mismo espacio social no significa automáticamente solapamiento y *duplicidad*. Puede significar también *actuaciones complementarias y sinérgicas*, al margen de que estén más o menos coordinadas. Es necesario realizar una valoración programa a programa, teniendo en cuenta las características del mismo y de la población atendida.

b) La identificación de casos atendidos por otros programas se ha realizado familia a familia y comprobando todas las informaciones que pudieran dar lugar a su identificación: DNI, dirección, nombre y apellidos. Los resultados finales habrá que considerarlos como *mínimos*, ya que puede haber, y de hecho habrá, casos cuya coincidencia en varios programas no se ha detectado.

c) Con el objetivo de simplificar la información disponible y hacerla más digerible, hemos agregado las prestaciones recibidas en muchos casos: principalmente en el caso del Instituto Navarro de Bienestar Social, y de Cáritas.

d) En todos los casos se trata de familias que han recibido efectivamente alguna prestación, técnica o económica, de la entidad correspondiente. Consideramos como no atendidas las familias que han realizado exclusivamente alguna solicitud sin recibir una respuesta positiva. Esto afecta muy especialmente al Instituto Navarro de Bienestar Social. Lo que cuantifican estos datos es, de alguna forma, *el acceso efectivo a las distintas instituciones y programas*.

e) Es necesario tener en cuenta que los datos hacen referencia a periodos de tiempo distintos (entre uno y siete años según las bases) y están confeccio-

nados también de forma distinta en cada programa. Se trata de indicadores aproximados de un fenómeno, más que de mediciones exactas.

f) Dejamos al margen aquellos hogares en los que se ha detectado exclusivamente la existencia de una pensión no contributiva o similar. Se trataría de un colectivo amplio y muy específico, en contacto con un programa en exclusiva. Si analizamos la confluencia de las Pensiones no contributivas con otros programas o entidades.

TABLA 62. Entidades y programas que atienden al conjunto de la población asistida.

	Entidad o programa	Número de hogares	%
1	Atendidos INBS prestaciones asistenciales	4.275	42,2
2	Atendidos INBS programas de menores	589	5,8
3	Ayto. Pamplona Ayudas extraordinarias	48	0,5
4	Ayto. Pamplona Becas comedor	171	1,7
5	Ayto. Pamplona Ayuda Comunidad terapéutica	16	0,2
6	Ayto. Pamplona Empleo social	175	1,7
7	Ayto. Pamplona Escuela Taller	123	1,2
8	Ayto. Pamplona Ayuda para odontología	30	0,3
9	Otros detectados SSB	170	1,7
10	Atendidos por CARITAS programas específicos	455	4,5
11	Atendidos por CARITAS primaria	2.047	20,2
12	Santa Lucía (casos conocidos)	34	0,3
13	Andrea (casos seleccionados, en especial dificultad)	95	0,9
14	Traperos de Emaús	135	1,3
15	Gaztelan	241	2,4
16	La Majarí	159	1,6
17	Becas comedor Gobierno de Navarra 95/96	223	2,2
18	Becas extraordinarias Gobierno de Navarra (incompleta)	41	0,4
19	Talleres profesionales/MGS	549	5,4
20	Prestaciones familiares por hijo a cargo (perceptores)	1.909	18,8
21	Pensiones No Contributivas (casos conocidos)	473	4,7
22	Comisión asistencia social	238	2,3
23	Cursos de formación ocupacional colectivos específicos	547	5,4
24	Participantes empleo social DG Trabajo	664	6,5
25	Inquilinos alquiler social VINSA	293	2,9
	TOTAL hogares	10.139	100,0

*El número total de hogares es inferior a 14.284 porque no se tienen en cuenta los que sólo cobran Pensión No Contributiva

A partir de este listado, presentamos un recuento del número de programas o entidades a las que accede cada familia, así como las diferencias existentes entre la población atendida por el Instituto Navarro de Bienestar Social (prestaciones asistenciales).

TABLA 63. Número de programas o entidades a las que acceden las familias asistidas

Nº entidades /programas	Nº familias	%
0	1.511	14,9
1	5.737	56,6
2	1.732	17,1
3	649	6,4
4	258	2,5
5	145	1,4
6	73	0,7
7	23	0,2
8	7	0,1
9	4	0,0
TOTAL	10.139	100,0

TABLA 64. Número de programas o entidades a las que acceden las familias receptoras de prestaciones económicas intersectoriales (INBS) y las que no lo son.

Nº entidades	No atendidos	Atendidos	No atendidos	Atendidos
0	1.511	0	25,8	0,0
1	3.774	1.963	64,4	45,9
2	471	1.261	8,0	29,5
3	79	570	1,3	13,3
4	20	238	0,3	5,6
5	7	138	0,1	3,2
6	2	71	0,0	1,7
7		23	0,0	0,5
8		7	0,0	0,2
9		4	0,0	0,1
TOTAL	5.864	4.275	100,0	100,0

La concentración de actuaciones en aquellas familias a las que van dirigidas las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social es bastante clara, comparativamente con el resto, aunque tampoco el número de prestaciones acumuladas son muchas en la inmensa mayoría de los casos. Más bien la imagen dominante es de una cierta dispersión.

TABLA 65. Confluencia de cada uno de los programas e instituciones en la población a la que se dirigen las prestaciones asistenciales del INBS (I)

Población analizada (criterios)	Programa	Solo INBS	Ambos programas	Sólo el otro programa	TOTAL	Intersecc. %/Total
Familias con menores	Prest. familiares por hijo a cargo	1.248	1.004	905	3.157	31,8
Todas	Cáritas	3.079	1.292	859	5.230	24,7
Familias de Pamplona	Programas del Ayto. de Pamplona	1.659	240	239	2.138	11,2
Familias con menores	Programas educativos especiales	1.812	325	436	2.573	12,6
Todas	Servicio Social Penitenciario	4.156	112	126	4.394	2,5
Todas	Formación	4.103	184	1.005	5.292	3,5
Todas	Empleo social DG Trabajo	4.110	167	497	4.774	3,5
Todas	VINSA	4.137	132	161	4.430	3,0
Fam. con ancianos o minusválidos	Pensión No Contributiva	716	383	90	1.189	32,2
Familias con menores	Menores (INBS)	1.906	273	316	2.495	10,9
Todas	Otras entidades de iniciativa social	3.965	313	226	4.504	6,9

TABLA 66. Confluencia de cada uno de los programas e instituciones en la población a la que se dirigen las prestaciones asistenciales del INBS (y II)

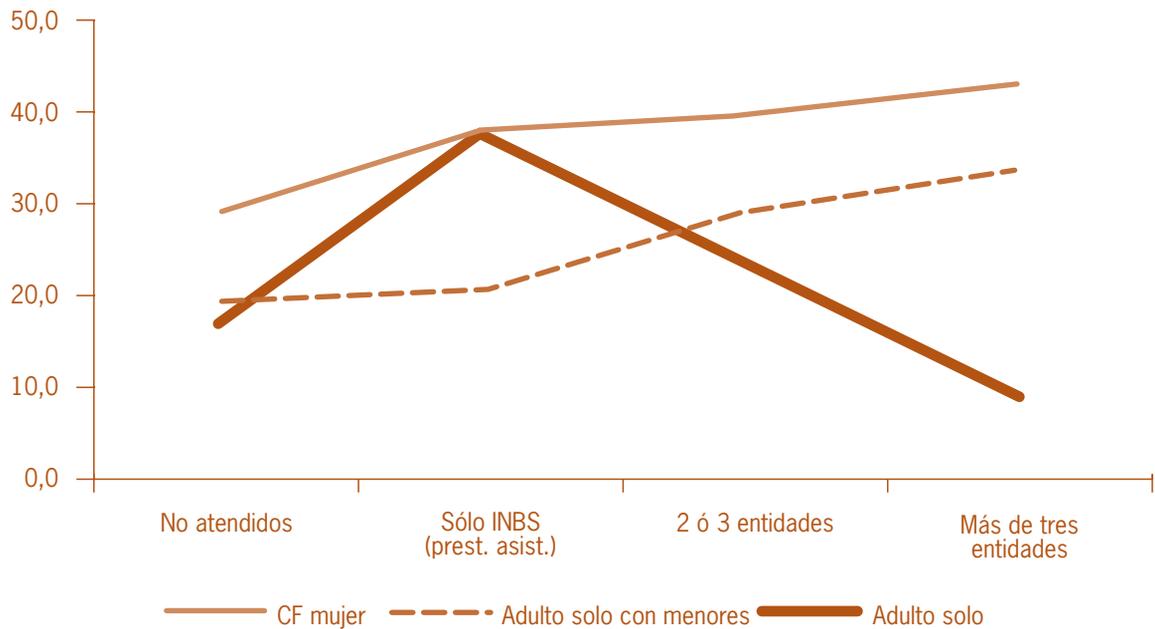
Población analizada	Programa	% familias INBS acceden a cada programa	% familias de cada programa que accede INBS
Familias con menores	Prestaciones familiares por hijo a cargo	44,6	52,6
Todas	Cáritas	29,6	60,1
Familias de Pamplona	Programas del Ayto. de Pamplona	12,6	50,1
Familias con menores	Programas educativos especiales	15,2	42,7
Todas	Servicio Social Penitenciario	2,6	47,1
Todas	Formación	4,3	15,5
Todas	Empleo social DG Trabajo	3,9	25,2
Todas	VINSA	3,1	45,1
Fam. con ancianos o minusválidos	Pensión No Contributiva (conocidos)	34,8	81,0
Familias con menores	Menores (INBS)	12,5	46,3
Todas	Otras entidades de iniciativa social	7,3	58,1

Dentro del colectivo de solicitantes de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, la situación tampoco es la misma para toda la población, y parece acentuarse la confluencia institucional de acuerdo con algunas variables significativas. Esto es lo que puede verse en los gráficos siguientes.

En general, todos estos datos vienen a corroborar la hipótesis más lógica de que las intervenciones se concentran preferentemente en los hogares que acumulan mayores niveles de necesidad.

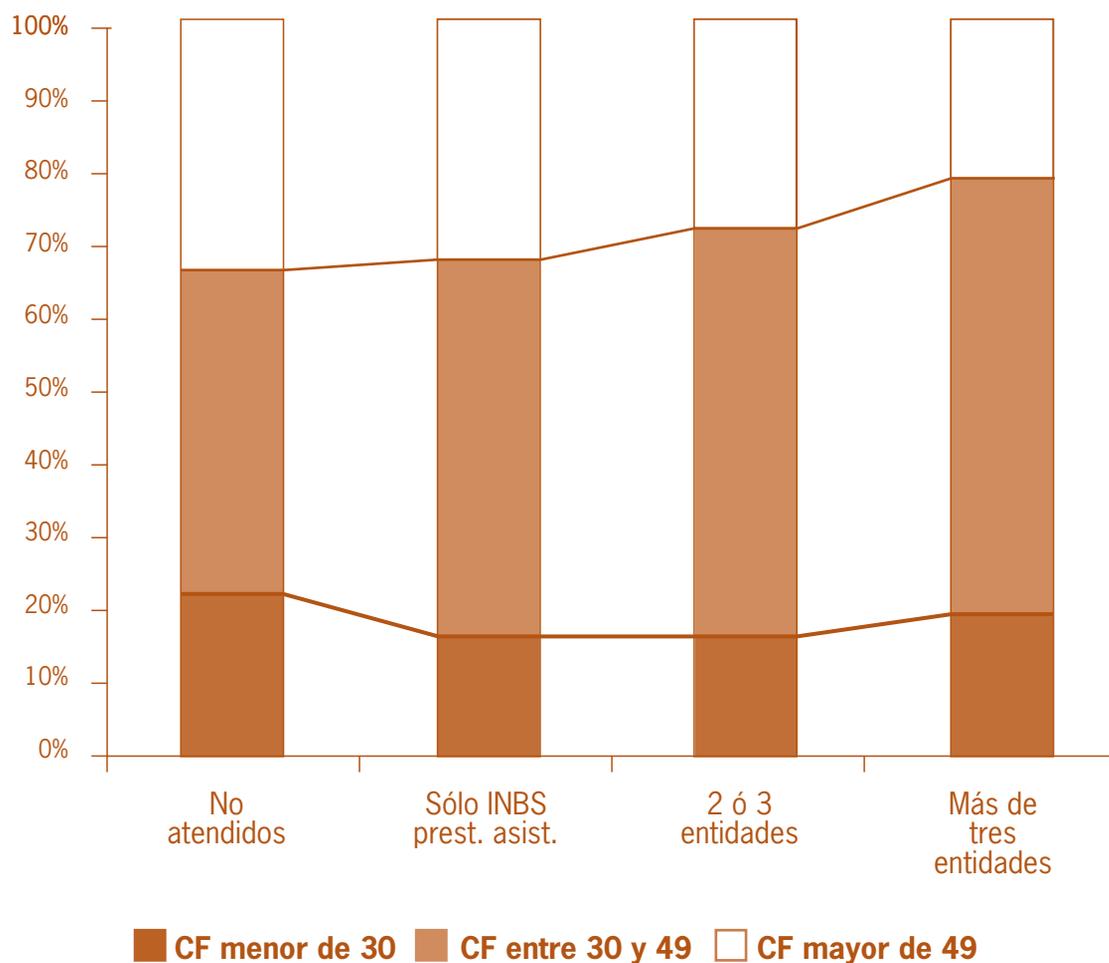
Respecto de la composición del hogar, puede observarse en el Gráfico 4 cómo la presencia de hogares monoparentales, así como de hogares cuya persona principal es mujer, es notablemente mayor en el colectivo más protegido. Por contra, vivir sólo no da lugar a la desprotección (es pequeño el porcentaje de personas solas solicitantes que no recibieron ninguna atención), pero sí hace que disminuya notablemente el acceso a otras instituciones distintas del Instituto Navarro de Bienestar Social.

GRAFICO 4. Proporción de hogares de distintos tipos según el nivel de confluencia institucional (% sobre el total de hogares de cada grupo).



Es destacable también la menor presencia de hogares cuya persona principal supera los 49 años en el colectivo que más acumula las intervenciones de las entidades analizadas: aquellas que tienen una orientación específica hacia la población más necesitada.

GRAFICO 5. Edad de la persona principal del hogar según la confluencia de entidades en la población solicitante de prestaciones asistenciales del INBS.



También el tamaño de las familias es una variable significativa y va asociada normalmente a unas mayores necesidades y a una dificultad relativamente mayor para abordar procesos de inserción. También aquí parece claro que las atenciones de las entidades analizadas se concentran más en las familias de mayor tamaño, como muestra el Gráfico 6.

En el Gráfico 7 puede verse perfectamente cómo los problemas de salud están más presentes en los colectivos más protegidos, y cómo la diferencia en la presencia de comportamientos contrarios a las normas sociales, así como la presencia de minorías étnicas es todavía mayor.

GRAFICO 6. Presencia de familias numerosas según la confluencia de entidades en la población solicitante del INBS (Familia y Comunidad)

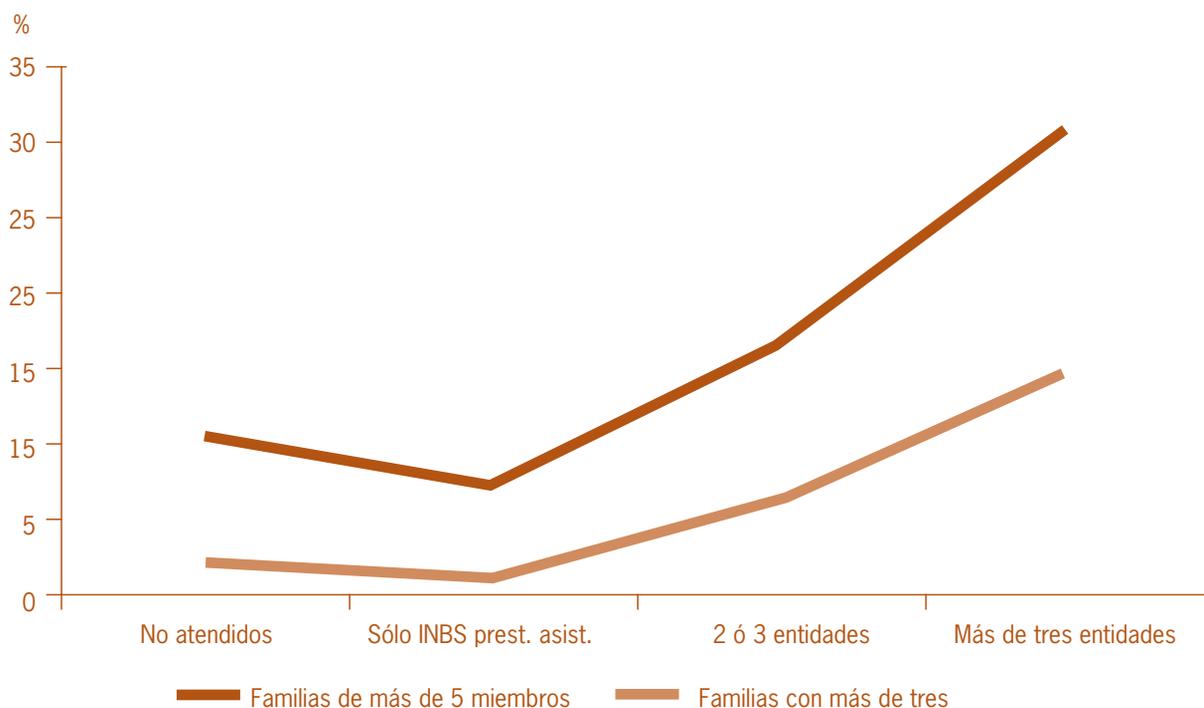
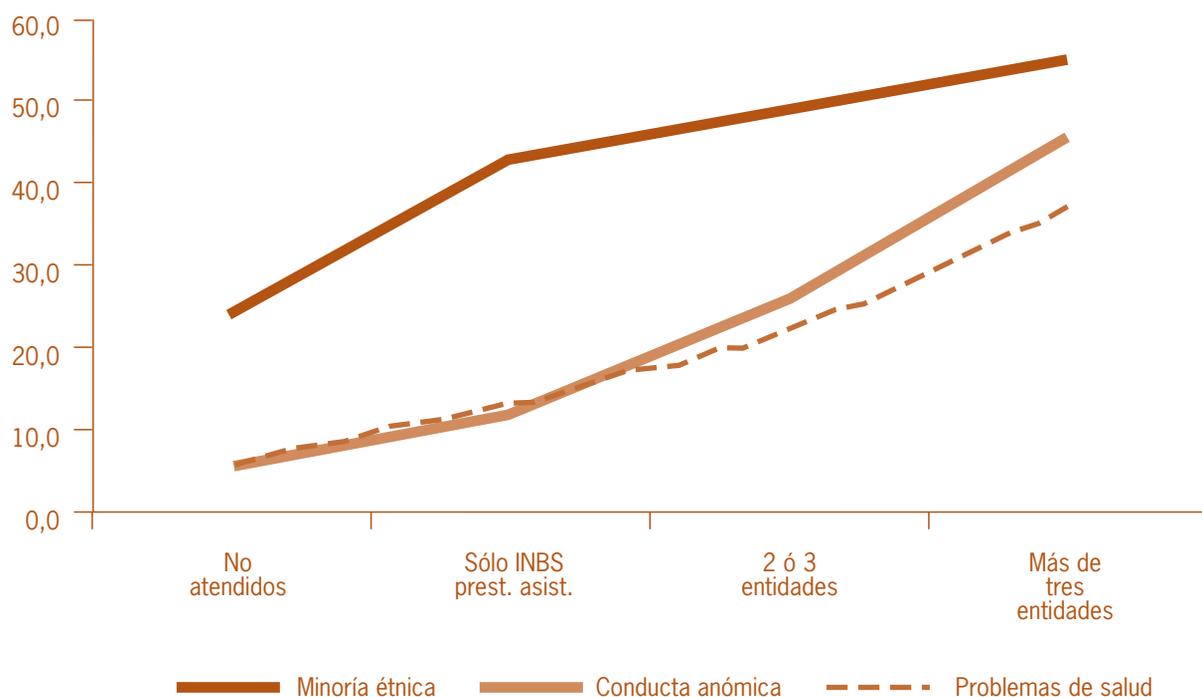


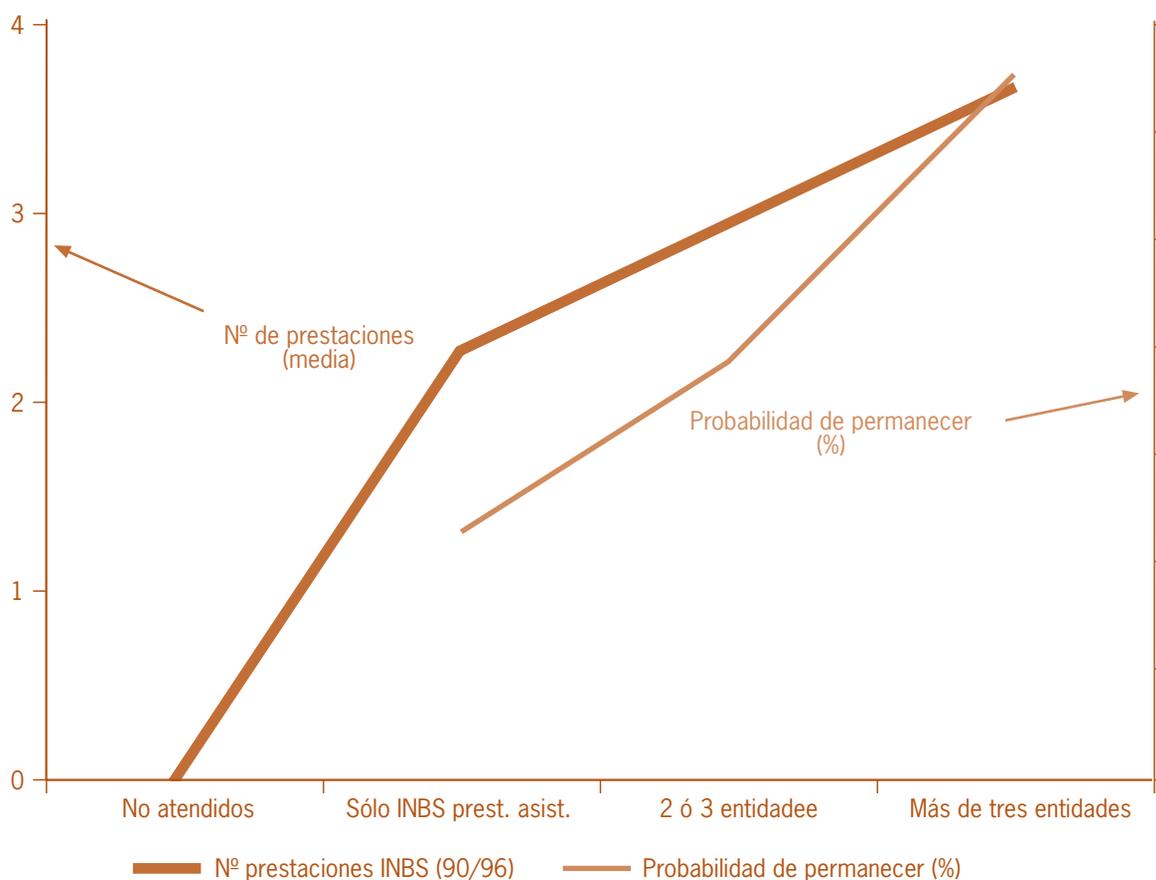
GRAFICO 7. Presencia de algunas dificultades importantes para la incorporación social según la confluencia de entidaes en la población solicitante de prestaciones asistenciales del INSB (Familia y Comunidad).



Puede verse claramente cómo existe una coherencia entre la intensidad con la que llegan a las familias las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social y el nivel de confluencia de intervenciones de otras entidades. Conforme más entidades atiende a un colectivo, mayor es también el número de prestaciones que recibe del Instituto Navarro de Bienestar Social, y mayores son también las probabilidades de que la permanencia en los programas del mismo se prolongue durante periodos relativamente largos.

Todo apunta, por tanto, a una cierta coherencia a la hora de asignar los recursos, al menos desde la perspectiva de la equidad, y dirigirlos hacia aquellos colectivos que más puedan necesitarlos.

GRAFICO 8. Relación entre la intensidad de la protección del INBS (Prestaciones Asistenciales) y la confluencia de entidades en la población solicitante de prestaciones asistenciales del INBS.



2.3.1. Solicitantes de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social que acceden a otros programas sociales

Para valorar este proceso de confluencia, realizamos un análisis específico en cada caso. Nos limitamos exclusivamente a la población que ha realizado alguna solicitud de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, que es la población para la que hay información de una cierta calidad y recogida con criterios más homogéneos. En este colectivo analizamos la confluencia de otros programas y las características de la población que accede a ellos.

TABLA 68. Relación de los hogares afectados por procesos de exclusión con servicios públicos de atención primaria.

Relación con los Servicios	Relación %	Contacto puntual %	No relación %
SSB/UB	58,6	23,6	17,8
TS Salud	26,6	19,1	54,3
Ser. Mun. Aten. Mujer	2,6	3,4	94,0

Acceso a los Servicios Sociales de Base

Es necesario especificar de partida que, por la propia lógica de acceso a las prestaciones del Instituto Navarro de Bienestar Social, a través de los Servicios Sociales de Base, todas las familias que han pasado por los programas de prestaciones asistenciales son conocidas por los servicios sociales municipales, y con ellas se ha llevado, en mayor o menor grado, alguna actuación de seguimiento y de trabajo social.

Lo que tiene interés en este caso es conocer el acceso a los Servicios Sociales de Base del conjunto de la población afectada por procesos de exclusión. De los hogares detectados en este tipo de situaciones, encontramos que la inmensa mayoría, un 83%, ha tenido algún contacto con los Servicios Sociales de Base. Sin embargo, solamente algo más de la mitad mantiene una relación al menos esporádica. Incluimos la información referente a los trabajadores sociales de los Centros de Salud y a los servicios municipales de atención a la mujer. En todos los casos, las funciones y el tipo de intervención desarrollada tienen gran parecido.

TABLA 67. Conocimiento y utilización de los SSB/UB de los Hogares afectados por procesos de exclusión.

	Hogares	%
No conocen su existencia	388	7,0
Los conocen pero no han ido	555	10,0
Han ido una sola vez	1.253	22,6
Van esporádicamente	2.099	37,9
Van con frecuencia	1.011	18,3
NS/NC	233	4,2
Total	5.539	100,0

Programas propios de los servicios sociales del Ayuntamiento de Pamplona

Lo que aquí analizamos son una serie de programas municipales que, contando con presupuesto propio y gestionándose con una lógica autónoma respecto del Instituto Navarro de Bienestar Social, pueden ir orientados a poblaciones relativamente distintas.

TABLA 69. Relación de programas propios de los servicios sociales del Ayuntamiento de Pamplona que han sido analizados.

	Nº	%
• Ayudas extraordinarias	55	9,7
• Solicitud prestación económica ingreso en Comunidad Terapéutica	16	2,8
• Solicitud intervención odontológica drogodependientes	30	5,3
• Becas de comedor escolar	171	30,1
• Escuela-Taller	161	28,3
• Empleo Social de la Dirección General de Trabajo.	178	31,3
Total	569	100,0

* El total de familias atendidas por los programas propios del Ayuntamiento no coincide con la suma de casos de cada uno de ellos, 611 casos brutos, debido a las duplicidades existentes.

En efecto, solamente la mitad de los casos atendidos en estos programas son familias conocidas por el Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad). Esta orientación hacia poblaciones parcialmente distintas puede ser explicable por la presencia, dentro del Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Pamplona, de dispositivos de carácter formativo, más normalizados.

Hay que decir que estos programas han supuesto un refuerzo del nivel de protección y de la intensidad de las intervenciones sociales para un total del 12,6% de los casos atendidos en Pamplona por el Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad).

En su conjunto, a pesar de esta sorprendente divergencia en la población destinataria, si analizamos el colectivo de población en el que coinciden ambos grupos de programas, las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social y los propios del Ayuntamiento, vemos cómo las prestaciones se orientan preferentemente a las familias con niños, más cuanto mayor es su número, y a una población notablemente más joven con un mayor nivel de necesidades y un grado mayor de exclusión social.

Efectivamente, las familias atendidas por este tipo de programas han sido atendidas también durante más tiempo y acceden a un mayor número de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de

Bienestar Social. El contacto con las entidades de iniciativa social es especialmente significativo.

Programas de Menores

El acceso a los programas de menores, para la población perceptora de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, tiene una doble significación. Por un lado, esta incorporación tiene que ver con una mayor intensidad en las problemáticas de exclusión social y con un mayor riesgo de marginación. Por otro lado, la incorporación a los programas de menores significa que, para estas familias, se está desarrollando un proceso de trabajo y de intervención social orientado a la incorporación, normalmente con un componente elevado de trabajo directo de casos. Dicho de otro modo, son familias muy atendidas y con un seguimiento cercano por parte del servicio autonómico, directamente o a través de entidades concertadas.

Por otro lado, las dimensiones que presenta la confluencia entre los dos tipos de programas es la misma que hemos visto en torno a otros programas de servicios sociales: aproximadamente la mitad de los casos de menores han tenido acceso también a alguna prestación asistencial del Instituto Navarro de Bienestar Social. Y al revés, la aportación de los equipos de menores en el trabajo de incorporación social con los perceptores de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social llega al 12,5% (el 9,1% de los solicitantes).

La confluencia con otras entidades de iniciativa social es amplia también, pero no precisamente con las que plantean actuaciones más generalistas con jóvenes.

Las situaciones de ruptura familiar y de monoparentalidad lógicamente están más representadas y por ello, afectando proporcionalmente más a los hogares encabezados por mujeres.

El tamaño de la familia y el número de hijos también correlaciona positivamente con el acceso a estos programas, dato especialmente significativo si tenemos presente que las minorías étnicas, con más hijos, están notablemente subrepresentadas en los programas de menores.

Servicio Social Penitenciario

El análisis de las confluencias de las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social con el Servicio Social Penitenciario sobre un mismo colectivo de población es especialmente significativo ya que supone la parte de la exclusión social que más se identifica por sus comportamientos al margen de las normas sociales.

Hemos podido analizar 238 casos atendidos por el Servicio Social Penitenciario, correspondientes a dos años distintos: 1995 y 1996. Aproximadamente la mitad de ellos han accedido en algún momento a las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social. Nuevamente aquí, el interrogante que se nos plantea es si la otra mitad no ha tenido necesidades de incorporación social que podrían haberse cubierto desde el Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad).

En el conjunto de la población atendida por el Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad), los casos atendidos por el Servicio Social Penitenciario no suponen más del 2,6%, una proporción extremadamente reducida que nos indica la escasa capacidad explicativa que tienen las conductas anómicas, y más específicamente la delincuencia, para entender los procesos de exclusión social. Podría mantenerse, con estos datos, que, en Navarra, la exclusión social ni está provocada ni es a su vez causa de procesos de delincuencia, salvo en un reducidísimo colectivo en el que sí vienen asociados estos dos factores.

Dentro de la población solicitante de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, el colectivo que presenta este tipo de problemas, y que por ello ha sido atendido por el Servicio Social Penitenciario, presenta algunas peculiaridades, hasta tal punto de que sus características son inversas a las que encontramos en los otros programas analizados.

Una cierta concentración en Pamplona y una mayor preponderancia de varones eran características previsibles.

La reducción de la incidencia de este tipo de situaciones conforme aumenta el número de hijos e hijas y la escasa presencia de minorías étnicas es lo más destacable. Lógicamente este colectivo nos aparece más en los Programas de Empleo Social, ya que cuentan con una vía específica de acceso. Su contacto con los dispositivos del Programa de Renta Básica es normalmente poco duradero. Se trata de usos de carácter intermitente o que aparecen más recientemente.

Empleo Social

Durante el año 1996 fue desarrollándose una iniciativa de carácter innovador que, gestionada desde el Departamento de Trabajo, se dirigía a ofrecer empleo público con criterios sociales a aquellos desempleados con mayores dificultades. El mecanismo era aquí, de la misma forma que en el Empleo Social Protegido, la subvención a la contratación temporal por parte de las entidades locales.

En total, 683 personas fueron contratadas, de las que 178 corresponden al Ayuntamiento de Pamplona y 505 al resto de municipios.

En general, es de destacar cómo la gestión a través del Departamento de Trabajo tiene como efecto el alejamiento de este dispositivo de la población solicitante de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, ampliando su área de influencia a sectores de población afectados por distintos procesos de precarización, a un sector del de sempleo que no va directamente asociado con problemas de exclusión social. Tan sólo una de cada cuatro personas contratadas había percibido prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social.

El impacto sobre la población que analizamos aquí fue relativamente reducido: llegó a 167 personas, que suponen algo más del 3% de la población solicitante del Instituto Navarro de Bienestar Social, el doble si consideramos exclusivamente el año 1996. Considerando que este número se añade a las 587 personas contratadas en Empleo Social Protegido, supone ya una cifra y una proporción considerable.

En cuanto a las características de la población que sí accedió a estos contratos, después de haber solicitado alguna de las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, pueden verse bastantes similitudes con el Empleo Social Protegido:

- Mayor descentralización y homogeneidad territorial, con la excepción del Área de Tafalla, que presenta una proporción notablemente mayor.
- Mayor presencia de varones y de familias biparentales.
- Mayor proporción de familias que acceden conforme aumenta el número de miembros, pero sobre todo el número de hijos.
- Un refuerzo importante en el colectivo de perceptores de Renta Básica que nunca había accedido a un empleo.

- Un dato que podría ser muy significativo: este programa de empleo social apenas llegó a las familias que, habiendo sido perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad) antes de 1993, ya no habían vuelto a solicitar su reingreso en el programa: sólo 7 casos, un 0,8%. Esto refuerza la imagen de la consolidación de los procesos de incorporación social desarrollados por estas familias.

- El contacto con las entidades de iniciativa social favorece también el acceso a este tipo de recursos, especialmente con las que tuvieron una mayor implicación en la gestión de los proyectos.

Formación ocupacional

La formación ocupacional es otro de los dispositivos con grandes potencialidades de desarrollo con vistas a un refuerzo de las actuaciones orientadas a la inserción.

Como dispositivo específico analizamos el Programa de acciones Objetivo número 3, dirigidas a la capacitación y cualificación de personas en paro (parados de larga duración, jóvenes en busca de empleo, colectivos desfavorecidos...), gestionado desde el Departamento de Trabajo.

Identificamos también como actividades formativas aquellas que, gestionadas desde el Ayuntamiento de Pamplona, o desde el Departamento de Educación tienen contenidos y resultados similares en cuanto a la cualificación aportada.

Es muy posible que en otros dispositivos formativos, orientados a la población activa en general, también puedan encontrarse perceptores de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, pero la experiencia nos dice que el proceso de exclusión de este tipo de recursos es muy fuerte para la mayoría de la población analizada. Los datos que aportamos hay que leerlos por tanto como datos de *mínimos*.

De cualquier forma, y teniendo en cuenta el tipo de recursos analizados, resulta especialmente llamativo que tan sólo el 15,5% de los usuarios de este tipo de dispositivos hayan entrado en contacto con el Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad), y que sólo se haya logrado incorporar a un 4,3% del conjunto de perceptores a uno de estos recursos.

De los resultados de la investigación también puede desprenderse la misma conclusión: sólo el 5% de los excluidos realizó un curso formativo en el año 1996. En términos de hogares, esta proporción asciende hasta el 16%.

Sin embargo, es preciso resaltar cómo, una vez realizados, la valoración de los participantes resulta ser positiva en el 86% de los casos.

A pesar de la parcialidad de la información analizada, algunos de los datos que hacen referencia a las características de los usuarios de este tipo de recursos (de entre los perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad), nos orientan sobre los distintos colectivos que encontramos en ellos.

La oferta, el tipo de cursos y las entidades que los gestionan producen aquí también una cierta centralización, pero más en la Comarca que en Pamplona.

Una mayor presencia proporcional de mujeres y de hogares monoparentales nos apunta el esfuerzo realizado por este tipo de colectivos para salir adelante.

El aumento del tamaño de la familia, y en concreto del número de menores en los hogares, no reduce, como cabría pensar, las posibilidades de acceso a estos recursos, en términos de hogares: son los hijos jóvenes los que los utilizan en muchas ocasiones.

La utilización de estos recursos por algunas entidades orientadas a la reinserción de exreclusos hace aumentar notablemente la proporción de conductas anómicas. También aparece una mayor proporción de perceptores de larga duración.

Nuevamente aquí el acceso a las entidades de iniciativa social tiene un efecto netamente positivo a la hora de canalizar a estas personas hacia los recursos formativos, aunque siempre dentro de unas dimensiones reducidas.

Prestaciones Familiares por Hijo a Cargo

Se trata de unas prestaciones de baja cuantía (se han quedado congeladas en 3.000 ptas. desde su aparición en 1992) pero de gran importancia ya que mejoran la cuantía de la Renta Básica en los casos en los que hay menores a cargo, y justamente donde pueden darse situaciones de subprotección por la exis-

tencia de familias de mayor tamaño. Recuérdese que el baremo y la prestación de la Renta Básica están limitados al nivel del SMI, como máximo.

Es de señalar que los baremos utilizados por este programa de la Seguridad Social son notablemente superiores a los del Instituto Navarro de Bienestar Social para el Programa de Renta Básica.

TABLA 70. Adultos que reciben Prestaciones Familiares por Hijo a Cargo en Navarra (1996).

	Nº	%
PFHC contributivas	1.556	80,7
PFHC no contributivas	371	19,3
Atendidas INBS prest. asist. (90-96)	1.004	52,6
No atendidas prest. asist. (90-96)	905	47,4
TOTAL familias PFHC	1.909	100,0

* Las diferencias en las sumas se explican por los diferentes criterios de hogar de cada institución.

Analizamos el conjunto de las familias que percibieron prestación por hijo a cargo, tanto en su nivel contributivo como no contributivo: 1.909 familias en total. Restringimos el análisis exclusivamente a las familias receptoras de las prestaciones de Familia y Comunidad del Instituto Navarro de Bienestar Social que tienen menores a cargo en el momento en el que existe información.

Algo más de la mitad de las familias receptoras de Prestaciones Familiares por hijo a cargo han percibido a su vez alguna prestación asistencial del Instituto Navarro de Bienestar Social. Un 45% de las familias receptoras de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social que tienen menores a su cargo eran titulares, además, de alguna Prestación Familiar por hijo a cargo durante el ejercicio 1996.

Los datos son suficientes como para demostrar la gran equidad y el carácter redistributivo de estas prestaciones (recuérdese las diferencias de baremo). Sin embargo, los datos parecen apuntar a situaciones de desprotección o de falta de realización de los derechos que pudieran corresponder a estas personas: es difícil saber por qué cumpliendo las condiciones para el acceso a la Renta Básica no acceden a las prestaciones por hijo a cargo, si tienen menores a los que atender.

Las diferencias en la cobertura por zonas, de casi 18 puntos, tratándose siempre de familias con menores, apuntan también a una situación de desprotección de hecho y a una pérdida de unos fondos disponibles.

Lógicamente, el nivel de cobertura de estas prestaciones aumenta con el número de hijos, aunque sólo sea por el aumento de probabilidades, pero puede

hacer referencia también al aumento del incentivo para solicitarlo.

Otra posibilidad es que se tratara de familias que ya han superado una situación previa de crisis y que ahora podrían estar en mejores situaciones. Sin embargo, analizando solamente los perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social del año 1996, el nivel de cobertura no aumenta, sino que disminuye. Esta posibilidad queda pues rechazada.

Si realmente estas 1.257 familias con menores que no acceden a las Prestaciones Familiares por hijo a cargo estuvieran en condiciones de hacerlo, se estarían perdiendo más de 70 millones de pesetas anuales en Navarra orientados a la protección de los menores sin recursos. Se trata sin duda de una cantidad mínima en términos de la economía regional, pero importante para un programa como el de Renta Básica: supondría incrementar un 17% la cuantía de la prestación periódica para 1996.

Ni siquiera en el caso de los perceptores permanentes, en los que cabe suponer un mayor grado de necesidad, la cobertura supera los 2/3.

Sí puede defenderse con esta información que, dentro de los perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad), las Prestaciones Familiares por hijo a cargo parecen orientarse preferentemente a las familias con mayores necesidades: la cobertura es notablemente mayor en los usuarios permanentes y en aquéllos que acumulan diversos tipos de prestaciones (periódicas, de empleo y finalistas), así como en las minorías étnicas.

El acceso a las prestaciones no contributivas es proporcionalmente algo mayor para las familias atendidas por el Instituto Navarro de Bienestar Social pero, gracias al acceso a las alternativas de empleo, son muchos los que acceden también a la modalidad contributiva de esta prestación. Es necesario contemplar ambas en su conjunto.

La importancia económica de estas prestaciones, junto con la valoración de su incidencia cuantitativa en la pobreza extrema puede verse al final de este apartado.

Las Pensiones No Contributivas

De todos los programas analizados es éste el que más importancia económica tiene, pero también es el que, por sus características, va dirigido en una proporción muy considerable hacia sectores que no se

adecúan específicamente con el concepto de exclusión social. Analizamos conjuntamente no sólo las Pensiones No Contributivas sino también el resto de pensiones que reúnen características similares: las Pensiones Asistenciales y los Subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos de la LISMI. En ambos casos, aunque se trata de programas en proceso de extinción a los que ya no se puede acceder, todavía encontramos un número significativo de perceptores.

Hemos realizado el análisis de las Pensiones No Contributivas a partir de una base de datos independiente, y aquí solamente hemos tenido en cuenta los casos detectados en el colectivo de hogares solicitantes de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social. De ellos, el 81% recibieron una atención; el resto no encontraron respuesta positiva a su solicitud. Pero del conjunto de las Pensiones No Contributivas, los que acceden a prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social suponen el 8,7% de los hogares.

Las características de la población atendida por ambos dispositivos está muy determinada por las diferencias entre ambos colectivos a los que van dirigidos las Pensiones No Contributivas y el resto de pensiones similares: ancianos y minusválidos.

Encontramos gente muy joven (minusválidos) y muy mayor (ancianos). Encontramos personas solas (ancianos) y familias con menores (en ellas algún miembro es minusválido o también anciano).

La confluencia con las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social se da preferentemente en torno a las prestaciones periódicas (mayor si va asociada con alguna prestación finalista) y menos en relación con el empleo.

El acceso a las Pensiones No Contributivas, a la vista de estos datos, no parecen suponer la salida del Programa de Renta Básica, sino más bien una mayor tendencia a las estancias prolongadas y, en todo caso, a los usos intermitentes. La presencia de minorías étnicas en este área de confluencia es importante.

Dispositivos educativos

Los dispositivos educativos que hemos analizado son preferentemente las Becas de Comedor, así como los Talleres Profesionales y Módulos de Garantía Social. Se trata de dos tipos de dispositivos muy distintos: mientras los primeros van específicamente orientados a las familias en dificultad, con mayores

problemas económicos y sociales, los segundos hacen referencia principalmente a las dificultades de los menores en el desarrollo de su currículo, al margen del entorno familiar.

Teniendo en cuenta esto, la proporción de casos que pertenecen al colectivo de perceptores de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social es bastante amplio: un 43%, unas proporciones casi comparables a las de otros recursos del ámbito de los servicios sociales.

Desde la otra lógica, la proporción de perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad) que accede a las becas y a los dispositivos de educación adaptada es relativamente reducida: sólo el 15% de las familias con menores.

De nuevo aquí encontramos una concentración territorial importante de los casos atendidos, en este caso preferentemente en Pamplona.

Las diferencias en el acceso a estas prestaciones son relativamente reducidas para los distintos colectivos identificables dentro del conjunto de perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad).

Destaca en cualquier caso, una mayor orientación hacia las familias que han sufrido alguna ruptura matrimonial, algo más jóvenes, en torno a los 35 años, y con una presencia proporcionalmente mayor de las mujeres.

Aunque las prestaciones parecen dirigirse hacia los casos en mayor dificultad (usuarios de larga duración de la Renta Básica y de usos intermitentes), sin embargo, es sorprendente cómo las minorías étnicas se sitúan por debajo de la media en el acceso a estas prestaciones.

El contacto con las entidades de iniciativa social parece potenciar también el acceso a este tipo de dispositivos que tanta importancia tienen para romper con la reproducción intergeneracional de la exclusión social.

VINSA

VINSA ha sido, hasta el momento, el principal dispositivo de intervención pública orientado a facilitar el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos, preferentemente en las promociones orientadas al alquiler social. Sin embargo, ha tenido hasta el momento una importancia muy reducida en el conjunto de la población que analizamos: tan sólo el 3% de los hogares perceptores de prestaciones asistencia-

les del Instituto Navarro de Bienestar Social (el 2,5% de los solicitantes) han resuelto el acceso a la vivienda a través de este dispositivo.

La equidad de este programa, sin embargo, es notable, si puede ser valorada por la orientación hacia personas atendidas por el Instituto Navarro de Bienestar Social: casi la mitad de los inquilinos de VINSA habían recibido también alguna prestación asistencial del Instituto Navarro de Bienestar Social.

En este caso, también podemos observar una notable centralización de las intervenciones, preferentemente en la Comarca de Pamplona, fruto de las decisiones tomadas a la hora de la promoción.

Las familias con menores, y sobre todo los hogares monoparentales, acceden en mayor proporción, mientras que las personas solas son las más perjudicadas en el proceso de selección. Se trata preferentemente de familias en las que la persona principal tiene en torno a 40 años.

El perfil de la población a la que se dirige este programa presenta ciertas peculiaridades: parece seleccionar, de entre los perceptores de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, a aquéllos que no presentan una problemática muy intensa: la presencia de conductas anómicas o de minorías étnicas es notablemente menor.

El acceso a las viviendas de VINSA parece ser mayor para aquellos perceptores de Renta Básica que ya no volvieron a solicitar la prestación desde 1993, o que realizan un uso intermitente de la misma. Esto podría indicar dos cosas: o una selección de los casos más integrados para el acceso a la vivienda, o, al revés, la influencia del factor vivienda en los procesos de inserción social: una vez solucionado, con un alquiler social, las probabilidades de volver a necesitar ayuda pública serían menores.

La convergencia con las prestaciones finalistas es aquí muy clara, aunque estamos hablando de pocos casos, y apuntaría posiblemente al abordaje de problemas de vivienda previo al alquiler o a la solución de necesidades complementarias (equipamiento,...). El acceso a las entidades de iniciativa social también parece tener un efecto sinérgico para el acceso a las viviendas de alquiler social.

Cáritas

Para la mayoría de los programas de Cáritas se ha podido analizar el mismo periodo que para el conjunto de las familias que perciben prestaciones asistencia-

les del Instituto Navarro de Bienestar Social: a partir de 1990. En algunas parroquias, sin embargo, la información disponible era tan sólo de los últimos años. La inmensa mayoría de las familias son atendidas primero por la red de atención primaria de esta entidad, por lo que estarían reflejadas en los datos agregados.

TABLA 71. Programas de Cáritas. Nº de familias atendidas en cada uno de ellos.

Programa	Nº	%
Cáritas Central	1.513	70,3
Parroquias	721	33,5
Anticipos Renta Básica	152	7,1
Centro Nazaret	74	3,4
Talleres Las Flores	135	6,3
Programa Empleo	253	11,8
Programa Vivienda	81	3,8
Familias en carromatos	38	1,8
Apoyo a otras instituciones	232	10,8
TOTAL familias atendidas por Cáritas	2.151	

* La suma de los casos no es igual al total especificado en la tabla debido a que hay familias atendidas por varios programas.

En conjunto, la población atendida por Cáritas coincide en una elevada proporción con los perceptores de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social. Una de cada tres familias perceptoras del Instituto Navarro de Bienestar Social es atendida por Cáritas. La red de Cáritas supone por tanto un dispositivo de carácter complementario a la red pública que hay que valorar muy seriamente.

Al revés, casi dos de cada tres familias atendidas por Cáritas acceden a las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social. Aquí la lectura que hay que hacer es inversa a la del apartado anterior, ya que las atenciones de Cáritas no pueden concebirse como un derecho y lo importante es que sirvieran (además de para otras cosas) para canalizar a la población necesitada hacia las prestaciones públicas a las que pudieran estar en condiciones de acceder.

Los primeros interrogantes que habrá que contestar son, por tanto, quiénes son ese 40% de usuarios de Cáritas que no aparecen en la población perceptoras de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social y cuál es el motivo de una ausencia que, a primera vista, resulta sorprendente.

De los datos anteriores merece la pena destacar algunas conclusiones:

En primer lugar, la alta concentración territorial de las atenciones de Cáritas en la Comarca y, sobre todo, en Pamplona. Aunque los datos para el Área de Tudela están subestimados, nunca alcanzarían los niveles de éstas.

Algunos de los datos de la tabla anterior nos confirman la presunción de que, efectivamente, Cáritas se ocupa de la población más excluida de entre los atendidos por el Instituto Navarro de Bienestar Social: los casos de ruptura familiar, minorías étnicas y conductas anómicas tienen una sobrerrepresentación en la población atendida por Cáritas, así como las familias que permanecen en el Programa de Renta Básica durante largos períodos.

Se trata de una población relativamente joven, en la que los ancianos tienen una importancia muy reducida.

Cáritas se ocupa proporcionalmente más también de las familias más numerosas, con mayor número de hijos, hasta llegar a atender a la mitad de los perceptores de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social con más de tres menores.

La confluencia de Cáritas y de las prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social se da preferentemente en torno a las ayudas finalistas, posiblemente para complementar la ayuda pública recibida y cubrir las necesidades de la familia, intensificando así los niveles de protección y reforzando los procesos de inserción que pueden ir montándose en torno a estas ayudas.

Las familias muy conocidas en el Instituto Navarro de Bienestar Social, que han accedido a distintas prestaciones asistenciales (periódicas, de empleo y finalistas) son asimismo las que más acceden a las prestaciones de Cáritas.

La confluencia con el trabajo de otras entidades de iniciativa social, de carácter laico, es también proporcionalmente importante, aunque en conjunto supongan muchos menos casos.

Otras entidades de iniciativa social

Hemos analizado las principales entidades que, presentando un objetivo explícito de lucha contra la pobreza (la mayoría están en la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social) disponían de un registro de los casos atendidos de forma individualizada y previsiblemente en una situación de exclusión social. En algunos casos, como Andrea, que se dirigen a colectivos muy amplios, sólo se han seleccionado los casos que, a juicio de las responsables, eran susceptibles de presentar procesos de exclusión social. En otros casos como La Majarí o Santa Lucía se ha podido contar con información indirecta y por tanto posiblemente incompleta. No se trata pues, ni con mucho, del conjunto de población atendida por las

entidades de iniciativa social (en la presentación de la Red se calculaba en unas 25.000 personas atendidas en las distintas actividades). No están pues todos los que son, pero sí son todos los que están.

Casi un 60% de estas familias han percibido también alguna prestación asistencial del Instituto Navarro de Bienestar Social, una proporción similar a la población atendida por Cáritas, y algo superior a otros programas del ámbito de servicios sociales. La proporción relativamente reducida de perceptores del Instituto Navarro de Bienestar Social que aparecen atendidos por estas entidades sin duda está sesgada por el carácter parcial de la fuente.

Cabe resaltar como rasgo destacado la concentración de este tipo de intervenciones, preferentemente en Pamplona y también en su Comarca.

Las atenciones aquí van orientadas hacia familias mucho más jóvenes en su composición y preferentemente con menores, en mayor medida cuanto mayor es el número de hijos. Aquí sí, la presencia de las minorías es importante.

Hay que destacar también, y se apunta como un elemento interesante a profundizar, la confluencia de las atenciones de estas entidades en torno a los colectivos más atendidos por el Instituto Navarro de Bienestar Social, donde más se dan usos de larga duración y donde más coinciden distintos tipos de prestaciones. La confluencia con Cáritas y con el programa de Empleo Social de la Dirección de Trabajo nos orienta a una confluencia relativamente alta en torno a un pequeño colectivo de usuarios que convendría analizar en detalle.

En la tabla 72 puede verse cómo la incidencia de este conjunto de entidades, pequeñas en tamaño muchas de ellas, unidas, llegan a una proporción importante de usuarios.

TABLA 72. Relación con las entidades sociales de los hogares afectados por procesos de exclusión.

	Relación	%	Contacto puntual	%	No relación	%
Cáritas	1.084	19,6	932	16,8	3.398	61,4
Gaztelan	137	2,5	206	3,7	4.961	89,6
Andrea	265	4,8	229	4,1	4.823	87,1
Asociaciones Gitanas	308	5,6	128	2,3	4.905	91,8
Anafe (1)	37	0,7	43	0,8	5.250	98,5
Asociaciones de discapacitados	159	2,9	139	2,5	5.045	91,1
Traperos de Emaús (2)	841	15,2	618	11,2	3.933	71,0
Comisión AntiSida	88	1,6	135	2,4	5.145	92,9
Santa Lucía	200	3,6	137	2,5	4.977	89,9
Cruz Roja	792	8,9	682	12,3	4.272	78,4
Otros servicios sociales	156	2,8	41	0,7	2.271	41,9

(1) La inmensa mayoría de los usuarios de ANAFE no acceden a los dispositivos asistenciales analizados en la investigación. Por ello aquí aparece tan sólo una pequeña proporción.

(2) La cifra de usuarios de Traperos de Emaús incluye en muchos casos a aquellos hogares que han tenido relación con la entidad como compradores.

2.3.2 Especialización de las instituciones y programas en distintos tipos de usuarios

Del conjunto de la información aportada para las distintas instituciones y programas podemos extraer una perspectiva comparativa que nos permita dilucidar hasta dónde se está dando una cierta especialización de cada una de ellas en torno a determinados tipos de usuarios.

Recordemos que se trata siempre del conjunto de población solicitante de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social, y dentro de este conjunto, la comparación se establece entre los que están además en contacto con unas u otras instituciones.

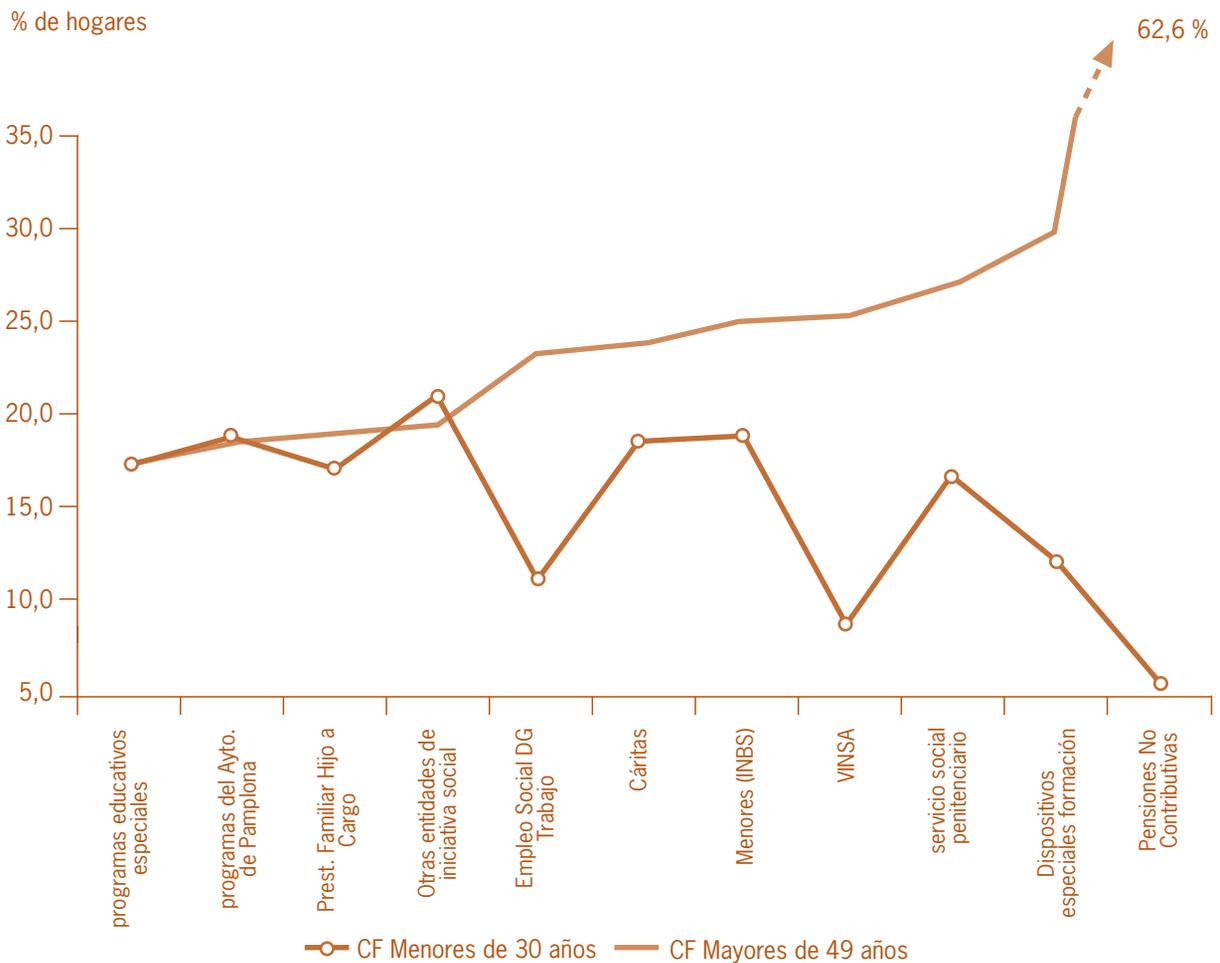
Para facilitar la visualización de este análisis comparativo, y ya que los datos desagregados se han

aportado caso a caso en los apartados anteriores, pueden verse a continuación una serie de gráficos que tratan de resaltar las diferencias observadas.

En los Gráficos 9, 10 y 11 puede verse cómo existen notables diferencias en los tipos de familias sobre las que recaen otro tipo de intervenciones complementarias a las del Instituto Navarro de Bienestar Social (Familia y Comunidad).

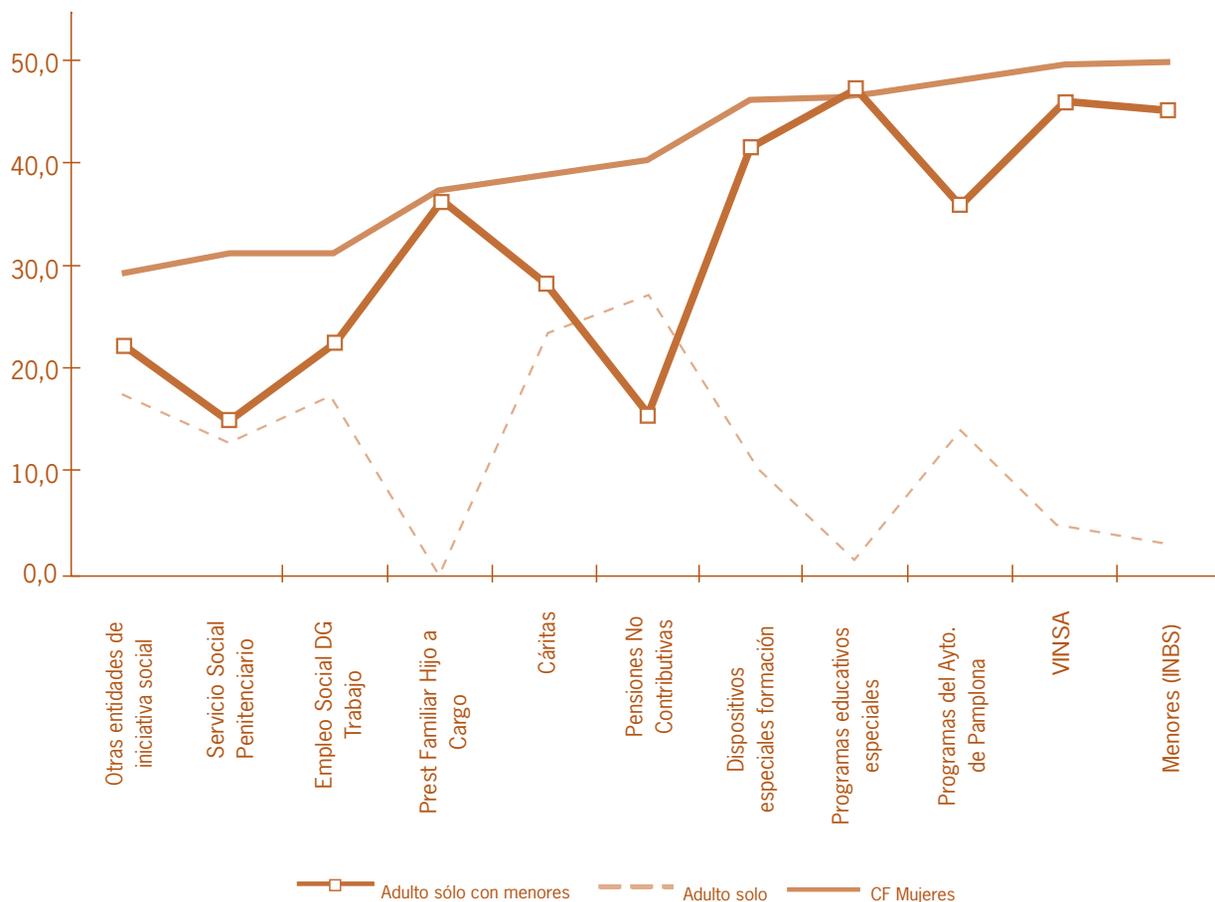
Algunas diferencias tienen su explicación en la propia esencia de las intervenciones planteadas. Lógicamente, el tamaño de las familias es mayor y el número de menores de edad en ellas es así mismo mayor en los programas específicamente dirigidos a los menores. También las Pensiones No Contributivas van lógicamente dirigidas hacia familias de mayor edad, y su fuerte componente femenino no se explica tanto por la presencia de hogares monoparentales como por el colectivo de mujeres solas.

GRAFICO 9. Edad de la persona principal de los hogares solicitante de prestaciones asistenciales del INBS, atendidas por otras entidades y programas. (% de hogares).



En el Gráfico anterior podríamos resaltar la escasa proporción de hogares jóvenes en los dispositivos formativos, en los inquilinos de VINSAs o en el empleo social

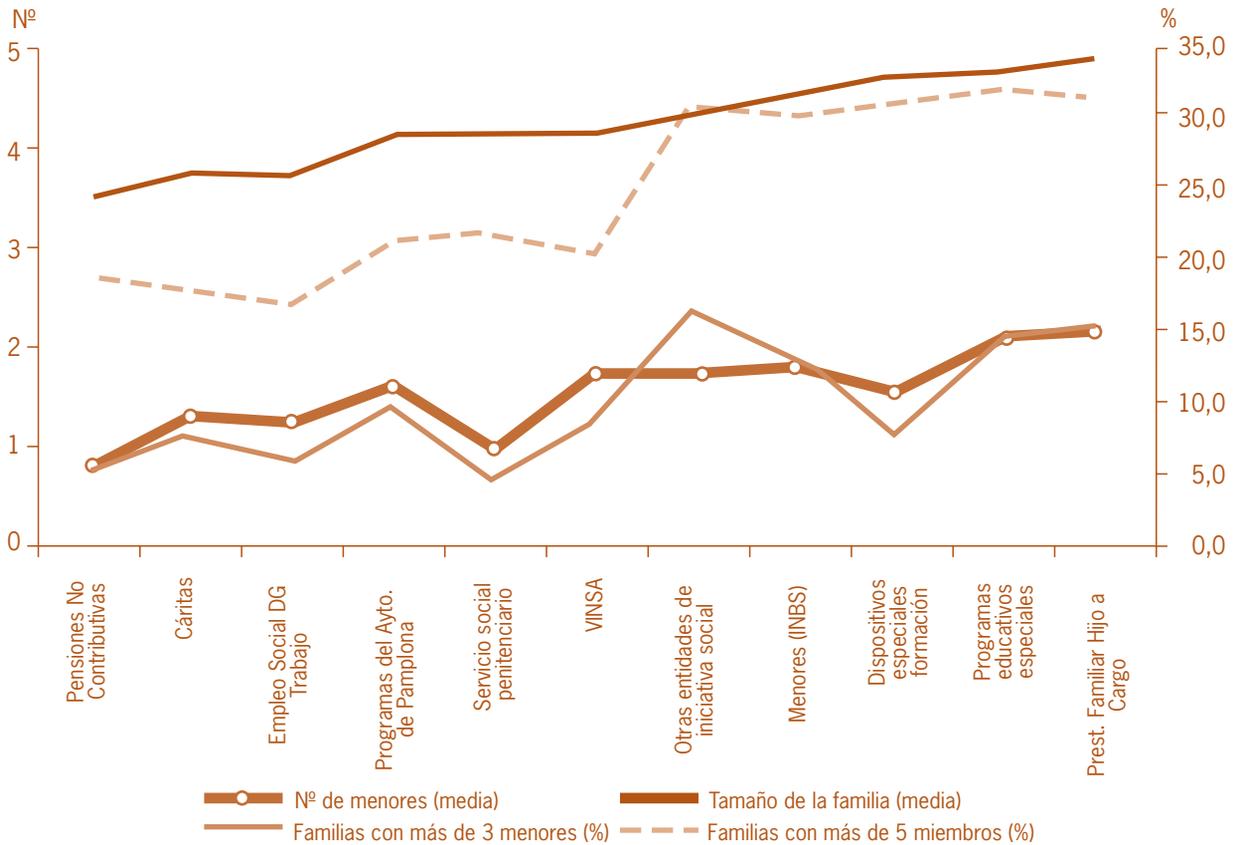
GRAFICO 10. Modelo familiar de los hogares solicitantes de prestaciones asistenciales del INBS, atendidas por otras entidades y programas. (% de hogares).



Existe una cierta correlación entre el grado de feminización de la demanda y la proporción de hogares monoparentales, pero hay importantes excepciones. La existencia de distintos colectivos de mujeres solas es notable no sólo en las Pensiones No Contributivas, sino también en Cáritas, en el Empleo Social, en el Servicio Social Penitenciario y en otras entidades de iniciativa social.

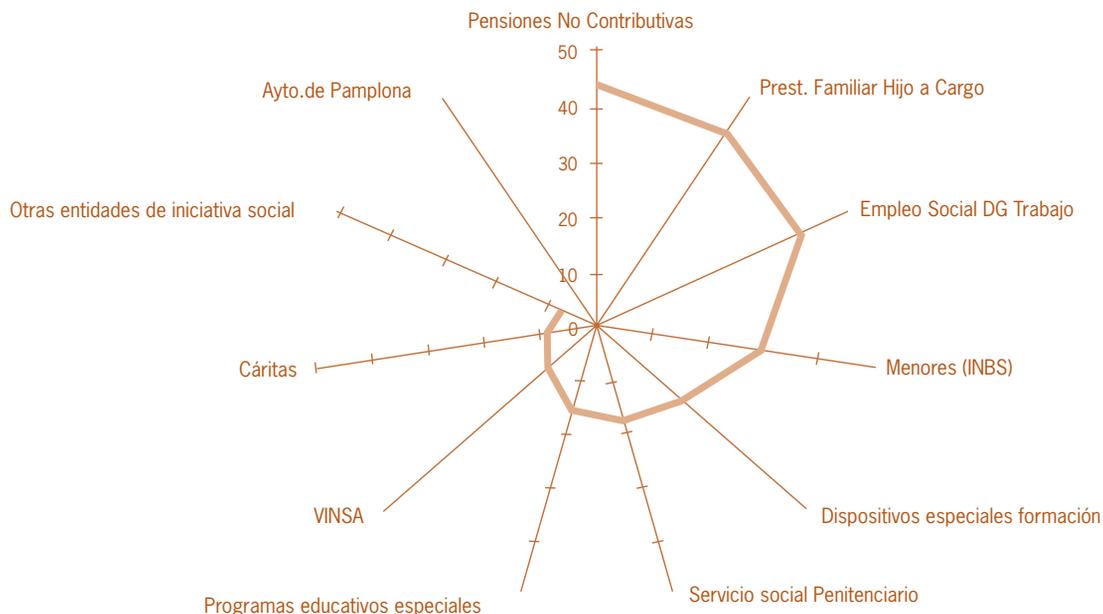
La feminización de los programas es muy importante (normalmente asociada a la monoparentalidad) en dispositivos no tan obvios, como los de carácter educativo y formativo, en las viviendas de alquiler social y en los programas de menores.

GRAFICO 11. Número de miembros y número de menores en los hogares solicitantes de prestaciones asistenciales del INBS, atendidas por otras entidades y programas. (Promedio de miembros y menores; % de hogares de mayor tamaño).



La correlación existente de los programas dirigidos a menores por un lado, con el tamaño de la familia y el número de menores en la misma por el otro, no es la única variable en juego. Por debajo de la homogeneidad en la tendencia que marcan las medias (media de tamaño y número medio de hijos), hay que destacar la orientación de las entidades de iniciativa social (con la excepción de Cáritas) hacia las familias más numerosas y con mayor número de hijos, al contrario de los dispositivos formativos analizados. Destaca aquí también cómo las viviendas de alquiler o en el empleo social no se adjudican a las familias de más miembros.

GRAFICO 12. Nivel de descentralización de los dispositivos asistenciales que atienden a las familias solicitantes de prestaciones asistenciales del INBS (Proporción de atendidos que residen fuera de la Comarca de Pamplona).



Otro de los elementos destacables es el relativamente alto nivel de centralización que presentan los programas sociales analizados, al menos en lo que concierne a los solicitantes de prestaciones asistenciales del Instituto Navarro de Bienestar Social. En algún caso, como el Ayuntamiento de Pamplona, el motivo es obvio: sólo se dirigen a sus ciudadanos. Sin embargo, en ningún caso los programas se dirigen a los territorios periféricos en más de la mitad de los casos (la proporción aproximada de la población de Navarra). Este fenómeno tiene dos factores que convendrá deslindar en el futuro: por un lado el componente netamente urbano que tiene la exclusión social (casi 2/3 de los perceptores del Programa de Renta Básica se encuentran en Pamplona y su comarca); por otro lado, el efecto de la concentración de recursos en la capital, que los hace más accesibles a su población.

Acceso a prestaciones

La información disponible de la investigación también nos ofrece la posibilidad de valorar la incidencia de los distintos programas de prestaciones económicas en las familias en situación de pobreza extrema.

TABLA 73. Incidencia de las distintas prestaciones económicas en los hogares en pobreza extrema.

	Nº	Proporción de familias perceptoras
Prest. hijo a cargo (contributiva)	397	12,7
Prest. hijo a cargo (no contributiva)	153	4,9
Pensiones INSS	394	12,7
Pensiones no contributivas	1.035	33,2
Otras pensiones	42	1,4
Prestaciones desempleo	349	11,2
Becas educación	132	4,2
Prest. serv. soc. subsistencia	717	23,0
Prest. serv. soc. finalistas	38	1,2
Total Hogares pobreza extrema	3.115	

En la Tabla 74 puede apreciarse cómo en 8 de cada 10 familias en pobreza extrema encontramos la presencia de prestaciones económicas públicas, en su inmensa mayoría de carácter periódico. Sin embargo, el acceso a estos recursos se da en dos de cada tres casos, a través de la vía no contributiva, siempre más exigente y de menores cuantías.

TABLA 74. Incidencia de las distintas prestaciones económicas en los hogares en pobreza extrema (resumen).

	Nº	%
Total prestaciones públicas	2.577	82,7
Total garantía de ingresos (periódica)	2.538	81,5
Contributiva	821	26,4
No contributiva	2.018	64,8

En la Tabla 75 puede observarse cuáles son las prestaciones con mayor incidencia en las economías cotidianas de las familias pobres. Destacan de forma muy relevante, por este orden, las pensiones no contributivas (incluyen FAS Y LISMI), las pensiones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, las de los servicios sociales, y con una incidencia algo menor, las prestaciones del Instituto Nacional de Empleo.

TABLA 75. Incidencia económica de las distintas prestaciones económicas en los hogares en pobreza extrema.

	Media(miles)	Ingresos anuales (Mill. Ptas.)	%
Total prest. hijo a cargo	85	47	4,0
Pensiones INSS	658	259	22,2
Pensiones no contributivas	447	463	39,6
Otras pensiones	518	22	1,9
Prestaciones desempleo	375	131	11,2
Becas educación	103	14	1,2
Prest. serv. soc. subsistencia	311	223	19,1
Prest. serv. soc. finalistas	263	10	0,9
Total prestaciones	451	1.169	100,0

TABLA 76. Incidencia económica de las distintas prestaciones económicas en los hogares en pobreza extrema (resumen).

	Media(miles)	Ingresos anuales (Mill. Ptas.)	%
Total prestaciones públicas	451	1.169	100,0
Total garantía de ingresos (periódica)	449	1.140	98,3
Contributiva	425	349	30,0
No contributiva	392	791	68,0

Lo limitado de la cuantía media del conjunto de las prestaciones, unas 450.000 pesetas anuales, nos orienta a la escasa superposición de las intervenciones, también en este campo de la garantía de ingresos.

Podemos concluir pues, con carácter general, que la población afectada por procesos de exclusión social en Navarra, cada vez está menos desasistida. Más bien lo contrario, el acceso a los recursos sociales de diverso tipo está bastante generalizado. Sin embargo, el peso de las actuaciones, tanto en lo que se refiere a intervenciones profesionales como a prestaciones económicas, recae en una proporción muy importante sobre las espaldas de los servicios sociales, lo que sin duda tiene que ver con lo limitado de los niveles de protección alcanzados, siendo además una restricción importante para la normalización en el ejercicio de los derechos sociales de estos ciudadanos.

De cara al futuro, por tanto, sin que los servicios sociales dejen de asumir uno de sus objetivos más consustanciales, como es la atención a estos colectivos, será importante potenciar el acceso a otros programas desarrollados por el resto de los sistemas de protección social (salud, educación, vivienda, formación ocupacional...). Avanzar por la vía de la articulación de intervenciones distintas sobre este mismo colectivo sin duda tendrá que aportar un efecto sinérgico en términos de integración social del conjunto de la sociedad navarra.

