



Introducción

Introducción

Este documento tiene como punto de partida el deber constitucional que atañe a los poderes públicos de promover las condiciones en las que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas, así como el deber de remover los obstáculos que dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Entre las políticas públicas a desarrollar por este Gobierno en la presente legislatura, y como concreción del deber constitucional arriba descrito, figura la elaboración de este Plan de lucha contra la exclusión social (1998-2005) en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Con la asunción y reintegración de competencias operada por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Comunidad Foral tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de asistencia social. En ejecución de la misma se promulgó la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra.

Siguiendo las tendencias entonces dominantes, la citada Ley Foral y sus normas de desarrollo establecieron una serie de medidas de integración y protección por áreas de actuación. Asimismo, la combinación de estas medidas con la puesta en marcha de programas de renta básica y de prestaciones de carácter contributivo y no contributivo, fueron un remedio aceptablemente eficaz para paliar situaciones de pobreza en cuanto muchas de las actuaciones tendían a consolidar una serie de prestaciones sustitutivas de salarios.

Sin embargo, en nuestro ámbito y en el entorno de los países de la Unión Europea, la protección social se viene enfrentando a un nuevo fenómeno que supera el concepto de pobreza: la exclusión social.

Ésta se caracteriza por la acumulación de carencias entre las que destacan la educación insuficiente, el deterioro de la salud, los problemas derivados del acceso a la vivienda, la pérdida del apoyo familiar, la falta de oportunidades en el empleo, el desempleo de larga duración, la marginación en la vida social ordinaria, etc.

Hoy día se exigen cambios fundamentales en materia de políticas públicas para atacar de raíz el problema, por lo que la integración social reviste una importancia estratégica. Existe un consenso general en la Unión Europea sobre la necesidad de afrontar

estos problemas mediante un gran cambio que permita pasar de unos sistemas de protección social de mantenimiento de la renta (pasivos) a otros más activos orientados a favorecer el empleo y la incorporación social.

La asociación entre los diferentes agentes públicos y privados que ejercen responsabilidades públicas y la colaboración entre la política social, económica y de empleo, deben conducir al desarrollo de una sociedad más dinámica y más justa.

El reto ante el que se enfrenta la sociedad respecto a este fenómeno obliga a generar nuevas políticas que superen los aspectos sectoriales y segmentados de las medidas que tradicionalmente venían aplicándose para tratar las situaciones de pobreza.

En este contexto, cualquier modelo de lucha contra la exclusión social debe basarse en sólidos principios y bases de actuación que sirvan de cimentación filosófica y política de las acciones y medidas a desarrollar. Tradicionalmente, la lucha contra la pobreza fue objeto de la actividad benéfica de gran número de instituciones dedicadas al ejercicio de la caridad. Pero las transformaciones sociales experimentadas, cada vez con mayor celeridad, y en nuestro país, la calificación de España como un Estado social y democrático de Derecho, exigen la construcción de nuevos escenarios y la definición de un modelo de acción social fundamentado en bases firmes, así como la delimitación de sujetos prestadores y receptores de servicios y medidas para combatir la exclusión.

En primer lugar, y por lo que respecta al escenario normativo, el ejercicio de la soberanía popular ha constituido al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho. Esto supone un cambio cualitativo en el papel que representaba el Estado como sujeto prestador de asistencia social en forma de beneficencia y que se transforma en sujeto prestador de servicios como respuesta a un conjunto de derechos, constitucionalmente reconocidos, que se concentran en el núcleo de principios rectores de la política social y económica a los que deben supeditarse la acción de los poderes públicos.

Pero de nada sirven la formulación y actuación de un modelo social si éste no está al servicio de la dignidad de la persona, de sus derechos inviolables, del libre desarrollo de su personalidad, que, entre otros, son el fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10 de la Constitución Española). Estos derechos y libertades, a su vez, deben ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por nuestro país.

Coincide este pronunciamiento con el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptados y proclamados por la Organización de Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y de conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Sin embargo, a pesar de los cincuenta años transcurridos, no puede decirse que ésta sea una realidad y un objetivo alcanzado. Debemos reinterpretar este escenario a la luz de nuevas circunstancias en el orden económico, político y social.

La incorporación de nuestro país a la Unión Europea y, dentro de ella, al grupo de los países que componen la Unión Monetaria, nos exige coger la ola de optimismo para, alcanzada la convergencia en lo económico, perseguir con empeño la convergencia en lo social, ayudando a los individuos a encontrar su lugar en el sistema mediante la homologación de las políticas sociales que el Tratado de la Unión nos señala.

La convergencia con estas políticas atañe a uno de los objetivos principales establecidos en este Plan, coincidente con los que se incluyen en el conjunto de la política social europea: la lucha contra la pobreza y la exclusión demandan, en primer lugar, medidas de promoción para la integración y la cohesión social, fomentando un modelo activo de participación y solidaridad. En segundo lugar, debe prevenirse la exclusión social mediante la atención a los grupos más vulnerables. Finalmente, se deberán implementar medidas para la incorporación social de los grupos sociales y de las personas excluidas. Y todo ello incluye, como restantes objetivos, la necesidad de diseñar las medidas tendentes a cubrir las necesidades básicas de las personas y grupos, actuando con el criterio de normalización, ésto es, procurando que la respuesta de los recursos normalizados sea ágil y flexible ante las situaciones de exclusión. Además las políticas y actuaciones deben garantizar el respeto a la diferencia por razón de sexo, etnia, cultura o religión y la especial atención a las minorías étnicas y a los grupos de inmigrantes presentes en la Comunidad Foral, a las mujeres con cargas no compartidas, a las personas de edad avanzada y a los jóvenes.

Definidos, aunque de forma global, los principios que inspiran el modelo de lucha contra la exclusión que se defiende en este Plan, no deben eludirse en esta introducción, siquiera de forma esquemática, las bases para la actuación desde el poder público en este sector de la actividad.

Entra dentro de la responsabilidad pública el ejercicio de una acción social que asegure a los ciudada-

nos unos mínimos vitales, tanto en relación a sus ingresos, como en relación a la educación, a la sanidad y, en general, a las prestaciones sociales. Pero la responsabilidad pública en la acción social y, en concreto, en la lucha contra la exclusión no acaba ahí: es base de actuación en esta materia el desarrollo de una política redistributiva, que supere el mero estadio paliativo, y prevenga los riesgos de exclusión.

Y estos aspectos preventivos no pueden desarrollarse si no es con políticas a medio y largo plazo, a través de la planificación como una garantía de la correcta utilización de los recursos, una previsión de las actuaciones que deben realizarse y una evaluación de los objetivos conseguidos.

Por ello se contempla la integración de políticas, objetivos, proyectos y actuaciones en materias tales como vivienda, salud, educación, incorporación laboral, apoyo, acompañamiento social, integración en la comunidad y garantía de ingresos mínimos. De esta forma se agrupan en el único objetivo de la lucha contra la exclusión, actuaciones y medidas propias del ejercicio competencial de la Comunidad Foral pero que se hallan fragmentadas en el amplio espectro de la actuación sectorial pública.

Sin embargo, teniendo en cuenta, entre otras causas, las derivaciones del efecto de la globalización de la economía, sería una aproximación voluntarista al fenómeno de la exclusión un Plan que no fuese acorde al contexto local, y si, de la forma más coordinada, no se explotan las potencialidades de nuestro propio entorno con la participación activa de todos los actores sociales, incluidas las propias personas excluidas. Estas han de cobrar un especial protagonismo en el diseño de sus propios itinerarios de incorporación social. Se trata de apoyar a las personas proporcionándoles una capacidad de elección y ofreciéndoles recursos para una integración social que ellas mismas habrán de activar con el suficiente acompañamiento social.

Algunas de las grandes medidas, de carácter más estratégico, escapan a la posibilidad real de nuestro marco de actuación en el ámbito competencial: mejorar la calidad de la vida profesional de las personas en lo referido a temas como la incapacidad laboral o la invalidez por causas profesionales; la transformación de las prestaciones por desempleo en formas de creación de empleo autónomo; los sistemas de retiro más flexibles que permitan permanecer activas a personas de edad avanzada favoreciendo su integración; la inserción en el mercado laboral de los jóvenes, etc., son medidas que escapan a nuestro propio ámbito de poder y que, en consecuencia, nos hacen depender de otros entornos de decisión.

En otros casos, como la garantía de ingresos mínimos, la posibilidad de fomentar la integración económica y social de personas con discapacidad, las prestaciones sanitarias y educativas, el acceso a la vivienda, etc., son medidas que nos competen y que entran dentro del campo de nuestra libre disposición.

El Plan nace, pues, aquí, pero también nace ahora, en una época de bonanza económica y de optimismo ante los nuevos escenarios que se vislumbran con motivo de la incorporación de nuestro país a la Unión Monetaria.

La lectura de este documento puede transmitir cierto optimismo, por cuanto, como se ha dicho, este Plan se adecúa a nuestro propio entorno y a nuestras circunstancias. El hecho que el desempleo en Navarra es claramente inferior al del conjunto del Estado, —un 10,7% frente a un 19,6%, según datos de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 1998—, e incluso inferior al de la media europea; el hecho que nuestro nivel de renta se sitúe prácticamente en la media europea y que los niveles de pobreza relativa son inferiores a los del resto del Estado, pueden causar esa sensación.

A ello debe añadirse que el grueso de la población en Navarra dispone de relaciones familiares sólidas que se constituyen como el principal elemento de integración en las situaciones con dificultad y de riesgo.

Las necesidades de los mercados de trabajo, de la libre circulación de bienes, servicios y trabajadores puede ser, a medio o largo plazo, un elemento que debilite o anule en parte el importante elemento de integración y cohesión que es la familia. En sentido inverso, la recepción de trabajadores trasmontanos y extracomunitarios puede incrementar el número de individuos o grupos con riesgo de exclusión.

Por otra parte, los movimientos económicos tienen carácter cíclico y la experiencia dice que estos ciclos se suceden últimamente en espacios más cortos. La velocidad y la inercia que se da en estos procesos hacen, precisamente, que sectores de la población no enlacen y se descuelguen del siguiente ciclo, quedando excluidos.

Quiere decirse con ello que este Plan y las medidas que se diseñan dependen de factores muy aleatorios que exigen una respuesta rápida para la adecuación de las mismas. Y si el Plan se ha pensado para aquí y ahora, debe estar dotado de la necesaria flexibilidad para su revisión y adecuación al contexto de cada momento.

La técnica que se ha seguido para la confección y elaboración de este instrumento planificador es la

comúnmente aceptada para la planificación estratégica.

Para ello, el Plan se desarrolla en los siguientes Capítulos:

1. La población excluida: Evolución e impacto social.

Este primer Capítulo tiene como objeto realizar el diagnóstico de la exclusión en Navarra.

Para ello, se han realizado los correspondientes estudios de la población excluida identificándola y cuantificándola, definiendo sus condiciones de vida y actividad, tanto en lo económico como en lo sanitario, en lo relativo a la situación de su vivienda, su formación, su actividad laboral, etc.

Este Capítulo contiene, además, el estudio de los recursos existentes en Navarra y destinados a la población excluida desde el punto de vista del gasto social y desde el de los recursos propiamente dichos.

2. La acción social pública en el sector de la exclusión social.

Se trata en este Capítulo de delimitar el papel y la misión del sector público en esta parte de la actividad.

Para ello se concreta el concepto de acción social para la población excluida al tiempo que se individualizan los sujetos prestadores, ya desde el sector público, como de la iniciativa social, el de las redes de apoyo, etc.

3. Principios y objetivos del Plan de lucha contra la exclusión social.

El Plan de lucha contra la exclusión parte del principio de responsabilidad pública y persigue la gestación de una política de redistribución de la riqueza para lo que se fundamenta en técnicas de planificación y de coordinación de las Administraciones con la iniciativa social. Estas últimas, a su vez, se basan en la descentralización y en la desregularización en la gestión de los recursos, y en la participación a través de las entidades y asociaciones representativas en los programas e implicación de los afectados en el éxito de las acciones de incorporación.

4. Modelo de atención a la población objeto del Plan.

Es el Capítulo nuclear del documento.

Como ya se ha expresado, este instrumento tiene un carácter integrador de toda aquella actividad sec-

torial que la Administración y la iniciativa social desarrollan para acometer las situaciones de exclusión.

A este respecto, la relación de colaboración con aquellas instituciones sociales, entre otras las que se agrupan en la Red Navarra de Lucha contra la Exclusión Social, Cáritas, etc., se formalizará mediante la figura de conciertos.

El Capítulo contiene siete objetivos generales ordenados, en cierto modo, desde aquéllos que suponen medidas o soluciones más paliativas, hasta aquéllos que implican soluciones más integradoras. El último de ellos y, quizá, el más importante, se orienta a fomentar el compromiso de toda la sociedad en la lucha contra la exclusión de algunos de sus miembros, que constituye no sólo un problema para éstos, sino una amenaza para el conjunto de la sociedad.

Así, en primer lugar, se aborda el epígrafe dedicado a la garantía de ingresos mínimos previendo un nuevo enfoque de la Renta Básica más acorde con las actuales necesidades y características de los hogares destinatarios, y un sistema de gestión más adecuado a dichas necesidades.

La garantía de ingresos mínimos se une íntimamente con el objetivo de la inserción laboral y, como paso previo, con el de la formación. Las medidas de este epígrafe se encaminan a la búsqueda de nuevas fórmulas de acceso al mundo laboral, al fomento de los centros ocupacionales y a la adecuación de fórmulas ya existentes de empleo protegido.

El acceso a una vivienda o alojamiento digno de los sectores más desfavorecidos es el tercer epígrafe del Capítulo. En él se desarrolla un conjunto variado de medidas fomentadoras del acceso a la vivienda, ya en régimen de propiedad o de alquiler, a los sistemas de vivienda de protección oficial, etc.

El factor vivienda es uno de los más característicos del fenómeno de la exclusión. Modificar la tendencia a la concentración geográfica de las intervenciones en materia de realojo, garantizar equipamientos básicos, apoyos a la rehabilitación, compensación de gastos a familias receptoras de Renta Básica, prevenir la pérdida de vivienda, asegurar la oferta a colectivos en situaciones especiales, tales como mujeres con cargas no compartidas, inmigrantes, etc., son un abanico de medidas posibles para el alcance del objetivo propuesto.

Como la vivienda, la educación y la salud son necesidades básicas y vitales a satisfacer y que afectan de forma muy especial a la población excluida.

En materia de educación se aspira a la integración de los grupos en dificultad social mediante la escolarización temprana, la prevención del abandono escolar, atención a las particularidades de los grupos, difusión del sistema de ayudas económicas, etc.

En cuanto a la salud, el objetivo general se propone la utilización del conjunto del sistema sanitario por parte de las personas excluidas en los mismos términos que la población general.

Para incrementar las probabilidades de éxito en los procesos de incorporación, se diseña un conjunto de medidas para guiar y tutelar la evolución individual de inserción adecuándola a las posibilidades de cada persona en dificultad social.

En desarrollo de este Plan, la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento ha acordado estructurar los mecanismos de colaboración y coordinación entre la Administración Foral y las Entidades Locales para el desarrollo de las acciones del presente Plan, especificando su papel como agentes gestores.

Igualmente, ha acordado estructurar las fórmulas de colaboración de las Entidades de iniciativa social con la Administración Pública para dar estabilidad a los proyectos, suficiencia financiera a la colaboración y además agilizar los trámites con los diferentes Departamentos involucrados en el Plan.

A este respecto la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento ha acordado que la relación de colaboración con aquellas instituciones sociales, entre otras, las que se agrupan en la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, Cáritas etc., se formalizará mediante la figura de conciertos.

Finalmente, se recogen los objetivos específicos y las medidas propuestas para conseguir la sensibilización social sobre el problema de la exclusión y el compromiso de todos sus miembros en la consecución de una sociedad bien integrada.

5. Fases de implantación y seguimiento.

En la medida que todo plan estratégico supone adelantar el futuro, la operatividad de este instrumento no sería posible si no es incardinando en el tiempo el conjunto y cada una de las medidas y acciones previstas.

A ello se dedica este Capítulo, así como al desarrollo de los mecanismos y órganos de seguimiento que permitan el feed back necesario para la puesta al día y las revisiones que el Plan prevé.

6. Valoración económica global del Plan

Se dedica el Capítulo a las previsiones de financiación para la implantación del Plan.

Esta distribución se realiza por objetivos y medidas distribuidas a lo largo del escenario temporal en que éstos se distribuyen, distinguiendo el incremento del coste según corresponda a los diferentes Departamentos del Gobierno o a otras Entidades Locales.

Este instrumento planificador tiene un escenario temporal concreto (de 1998 al 2005), pero en la medida que es fruto del trabajo conjunto entre la Administración y la Universidad, es portador de un contenido permanente y de una serie de medidas que constituyen auténticas políticas públicas, de carácter duradero, que deberán ser tenidas en cuenta en posteriores y eventuales revisiones del Plan.

La redacción del mismo se debe a la intervención de todo el personal, directivo, técnico y de administración de la Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud, bajo la dirección del Servicio de Planificación.

Intervención muy importante ha sido en la misma redacción y prácticamente exclusiva en la confección de los estudios previos la de miembros destacados del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Igualmente ha sido destacable la intervención y participación de los Servicios Sociales de Base, de Cáritas Diocesana de Navarra, de las entidades integradas en la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, del resto de Departamentos del Gobierno de Navarra y de la Delegación del Gobierno en Navarra.

Asimismo, es obligado dejar constancia de la fundamental labor desarrollada por el Instituto Navarro de Bienestar Social en la realización de los estudios que sustentan el Plan y en la misma elaboración de éste, labor que incluso será aún más destacada en la fase de puesta en práctica de las medidas enunciadas, dado el principal protagonismo que le corresponde en la plasmación y coordinación de todas ellas.

La conjunción del mundo de la investigación, de la técnica de la Administración y de quienes están en la primera línea de la acción social enriquece este documento. Por ello, se agradece su participación, quedando el mismo abierto a sus aportaciones en las futuras revisiones del Plan.

Finalmente, la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento acordó con el fin de dotar a este Plan de un marco legal en el que se articulen los aspectos fun-

damentales y básicos del mismo, que el Gobierno de Navarra, en el plazo de tres meses, remita al Parlamento de Navarra un proyecto de Ley Foral de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra.



José Luis Alli Fernández

Director General del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

