

Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021)

Edición: Observatorio de la Realidad Social

Dirección y Coordinación: Dirección General de Inclusión y Protección Social- Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social

Asesoramiento: Universidad Pública de Navarra

Colaboración:

Servicios Sociales de Base

Federación Navarra de Municipios y Concejos

Ayuntamiento de Pamplona

Ayuntamiento de Tudela

Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social

CERMIN

Cáritas Diocesana de Pamplona –Tudela

Cruz Roja Navarra

Personas usuarias del sistema de servicios sociales

Departamento de Salud de Gobierno de Navarra

Departamento de Educación de Gobierno de Navarra

Departamento de Relaciones Institucionales de Gobierno de Navarra

Servicio Navarro de Empleo- Nafar- Lansare

Agencia para el Desarrollo y la Autonomía de las Personas

Plan Estratégico de Inclusión de Navarra

| | |
|--|-----------|
| Índice de tablas | 6 |
| Índice de gráficos | 7 |
| Presentación del Plan Estratégico de Inclusión de Navarra | 8 |
| Proceso participativo de diseño del Plan Estratégico de Inclusión de Navarra | 9 |
| Orientaciones, principios y objetivos estratégicos del Plan de Inclusión de Navarra..... | 11 |
| Estructura del Plan | 19 |
| Bloque I Necesidades básicas y garantía de ingresos, Empleo e Incorporación Social | 21 |
| 1. Necesidades básicas y garantía de rentas | 22 |
| Cómo se garantizan los ingresos..... | 22 |
| El sistema de garantía de rentas en Navarra hoy..... | 24 |
| Propuestas de actuación en necesidades básicas y garantía de ingresos..... | 31 |
| Resumen de objetivos, medidas de actuación en el ámbito de necesidades básicas y garantía de rentas: calendarización e indicadores..... | 37 |
| 2. Empleo | 42 |
| La responsabilidad pública en materia de empleo..... | 42 |
| Principales situaciones de exclusión en el acceso al empleo | 48 |
| Adecuación de los recursos actuales en la lucha contra la exclusión del empleo | 53 |
| Propuestas de actuación en el ámbito del acceso al empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social: | 60 |
| Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito del empleo: calendarización e indicadores..... | 69 |
| 3. Incorporación Social | 74 |
| La situación y los problemas clave del dispositivo de incorporación | 74 |
| Propuestas de actuación en Incorporación social | 78 |
| Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de Incorporación Social: calendarización e indicadores: | 85 |
| Bloque II Vivienda, Salud, Educación y Corresponsabilidad social | 88 |
| 4. Vivienda | 89 |
| Las dificultades de acceso a una vivienda digna, en el núcleo de los procesos de exclusión.. | 89 |
| La responsabilidad pública en materia de vivienda | 90 |
| La exclusión residencial..... | 91 |

| | |
|---|------------|
| Adecuación de los recursos actuales en la lucha contra la exclusión residencial, descripción y valoración del sistema | 98 |
| Propuestas de actuación en vivienda..... | 108 |
| Resumen de objetivos, medidas de actuación, calendarización e indicadores en el ámbito de Vivienda..... | 118 |
| 5. Salud | 122 |
| La inversión en salud como herramienta de lucha contra la exclusión social..... | 122 |
| Claves para la inversión en salud para la lucha contra la exclusión social..... | 123 |
| Principales situaciones de exclusión en materia de salud | 125 |
| Mapa de recursos para atender a las necesidades detectadas y limitaciones a superar | 128 |
| Propuesta de acción en Salud..... | 141 |
| Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de salud, calendarización e indicadores..... | 147 |
| 6. Educación | 150 |
| El sistema educativo como herramienta de lucha contra la exclusión social..... | 150 |
| Claves en la intervención pública en materia de Educación | 151 |
| Principales situaciones de exclusión en el ámbito educativo en Navarra: demanda potencial | 153 |
| Mapa de recursos y programas orientados a luchar contra las situaciones de exclusión educativa en Navarra..... | 160 |
| Propuesta de acciones en Educación | 167 |
| Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de Educación, calendarización e indicadores..... | 174 |
| 7. Corresponsabilidad Social en la Inclusión | 179 |
| Medidas de Corresponsabilidad social..... | 184 |
| A. Mejorar el conocimiento de la exclusión social y las políticas de inclusión..... | 184 |
| B. Favorecer la cooperación interadministrativa en el fomento de la participación social de las personas en situación de exclusión..... | 185 |
| C. Mejorar la implicación de los agentes económicos en la inclusión social..... | 186 |
| D. El compromiso de las entidades del tercer sector en la lucha contra la exclusión | 186 |
| E. Fomentar la solidaridad en la sociedad Navarra..... | 186 |
| Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de la Corresponsabilidad Social en la Inclusión..... | 187 |
| Bloque III..... | 191 |
| Seguimiento y Evaluación | 191 |
| Presupuesto | 191 |
| Seguimiento y evaluación | 192 |

| | |
|--|------------|
| 1. Evaluación directa de la ejecución de propuestas de acción contempladas en el Plan | 193 |
| 2. Sistema de conocimiento periódico de la exclusión social en Navarra..... | 194 |
| 3. Sistema de participación permanente de evaluación de las políticas de inclusión..... | 195 |
| Presupuesto | 196 |
| 1.- NECESIDADES BÁSICAS Y GARANTÍA DE INGRESOS | 197 |
| 2.- EMPLEO | 198 |
| 3.- INCORPORACIÓN SOCIAL..... | 199 |
| 4.- VIVIENDA | 200 |
| 5.- SALUD | 201 |
| 6.- EDUCACIÓN | 202 |
| IV.- RESUMEN DEL GASTO PREVISTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO | 203 |
| PREVISIÓN GASTO ANUAL Y TOTALES DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES Y OTROS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA..... | 203 |
| PREVISIÓN GASTO ANUAL TOTAL PLAN ESTRATÉGICO DE INCLUSIÓN SOCIAL 2018-2021 | 203 |

Índice de tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Competencias sobre prestaciones de garantía de rentas en Navarra..... | 24 |
| Tabla 2. Gasto en prestaciones de garantía de rentas en Navarra 2015 por tipo de prestación | 25 |
| Tabla 3. Prestaciones de garantía de rentas en Navarra a 31 de diciembre de 2015 por tipo de prestación | 25 |
| Tabla 4. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo. Navarra 2010–16 | 28 |
| Tabla 5. Personas perceptoras de prestaciones de garantía de rentas de todo tipo. Navarra 2010–16..... | 29 |
| Tabla 6. Objetivos, medidas de actuación en ámbito necesidades básicas y garantía de rentas..... | 37 |
| Tabla 7. Distribución de las personas desempleadas (únicas) en el periodo 2014-2016..... | 48 |
| Tabla 8. Perfiles de recursos de empleo y de servicios sociales, según profesionales intervinientes. | 54 |
| Tabla 9. Tipos de políticas según nivel de responsabilidad de los servicios de empleo y s. sociales. | 60 |
| Tabla 10. Situaciones de empleabilidad de la población en situación de exclusión social..... | 63 |
| Tabla 11. Objetivos y medidas de actuación en el ámbito del empleo..... | 69 |
| Tabla 12. Objetivos y medidas en Incorporación Social..... | 85 |
| Tabla 13. Situaciones de exclusión residencial..... | 93 |
| Tabla 14. Recursos contra la exclusión residencial..... | 99 |
| Tabla 15. Objetivos y medidas en el ámbito de Vivienda. | 118 |
| Tabla 16. Objetivos y medidas en el ámbito Salud..... | 147 |
| Tabla 17. Distribución del alumnado desfavorecido matriculado en centros públicos de primaria por zona de Navarra, Porcentaje con respecto al alumnado matriculado | 156 |
| Tabla 18. Objetivos y medidas en el ámbito de Educación. | 174 |
| Tabla 19. Objetivos y medidas en el ámbito de la Corresponsabilidad Social en la Inclusión. | 187 |

Índice de gráficos

| | |
|---|------------|
| Gráfico 1. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo por grandes grupos de población destinataria. Navarra 2015 | 26 |
| Gráfico 2. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo por grandes grupos de población destinataria y naturaleza de las prestaciones. Navarra 2015 | 26 |
| Gráfico 3. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo por grandes grupos de población destinataria y administración que las gestiona. Navarra 2015 | 27 |
| Gráfico 4. Prestaciones por desempleo por tipo de prestación y paro registrado. Navarra, 31 de diciembre de 2010 (izda.) y 31 de diciembre de 2015 (dcha.) | 30 |
| Gráfico 5. Prestaciones por desempleo y renta mínima por tipo de prestación y paro registrado. Navarra, 2010–15. Gasto y prestaciones..... | 30 |
| Gráfico 6 Hogares con todos sus miembros parados. | 49 |
| Gráfico 7. Distribución del alumnado desfavorecido por zona de Navarra..... | 155 |

Presentación del Plan Estratégico de Inclusión de Navarra

El presente Plan estratégico de Inclusión de Navarra responde al compromiso político adquirido por el actual Gobierno de Navarra de garantizar el derecho de las personas en situación o riesgo de exclusión, a ser apoyadas en sus procesos de inclusión social. Más allá de la cobertura económica de las necesidades básicas que se obtiene a través de la Renta Garantizada, las personas tienen derecho a disfrutar de oportunidades, recursos, programas y apoyos profesionales que mejoren sus condiciones de vida.

El Plan de Inclusión de Navarra es la herramienta estratégica que contempla las acciones y medidas para la inclusión y la cohesión social, reflejando un compromiso firme basado en un enfoque de derechos de la ciudadanía Navarra que se encuentre en situación o riesgo de exclusión social.

Este plan marca las líneas de acción para materializar el derecho a la inclusión, contemplado en la Ley foral 15/2016 de 11 de noviembre por la que se regulan los Derechos a la Inclusión y a la Renta Garantizada, concretándose los servicios, programas, recursos económicos e indicadores de proceso e impacto de garantía de este derecho, incluyendo con carácter transversal las actuaciones en cada ámbito vinculado con la inclusión social. En este sentido pretende dar continuidad a las líneas de acción impulsadas en el *I Plan de Lucha contra la Exclusión Social de Navarra de 1998-2001*.

El Plan estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021) se caracteriza por:

- Reconocer la existencia en Navarra de una población que acumula problemáticas en diversos ámbitos, además de la pobreza y el desempleo, afectando a su situación de salud, vivienda, convivencia o participación social.
- Promover la planificación de acciones públicas frente a la pobreza y la exclusión a partir de la elaboración de diagnósticos cualificados que permitan establecer la dimensión del fenómeno y profundizar en el conocimiento de las condiciones de vida de la población en situación o riesgo de exclusión social. Estos diagnósticos favorecen el diseño de actuaciones de carácter intenso y prioritario.
- La heterogeneidad de situaciones existentes dentro de la exclusión originada por la interrelación de las distintas problemáticas. Se aprecia una especial presencia de personas sin redes sociales a lo que se suman factores como la clase social, género, discapacidad, etnia y nacionalidad.
- Esta heterogeneidad exige respuestas diversas que tienen que ver con la combinación de recursos de garantía de ingresos, el acceso al empleo, mejora de la salud, acceso, mejora o mantenimiento de vivienda, y otros. Resulta esencial que estos recursos sean coordinados por una labor técnica de diagnóstico personalizado, planificación y acompañamiento social. De ahí que sea clave, tanto la implicación del conjunto de departamentos responsables de estas políticas, como su coordinación con los servicios sociales públicos que asumen el liderazgo de la intervención con las personas en colaboración con el tercer sector.

- Es importante que la planificación en materia de exclusión conlleve, además de un diagnóstico y sus correspondientes líneas de acción, compromisos específicos del conjunto de departamentos implicados y que éstos sean materializados en medidas con presupuesto asignado y calendario de ejecución. Igualmente deben incluir indicadores que permitan evaluar su cumplimiento y rendición de cuentas.
- El diseño de políticas públicas teniendo en cuenta el contexto y el entorno de la ciudadanía destinataria de las mismas, generando espacios públicos accesibles e inclusivos, a través de acciones adaptadas a las diferencias territoriales existentes.
- Por último, también en este Plan se parte del convencimiento de que no es posible luchar contra la exclusión en una sociedad no integradora. Por ello, este Plan, a pesar de estar concebido para dirigirse específicamente a la mejora de las condiciones de vida de la población en situación de exclusión, apela a la corresponsabilidad social de todos los agentes sociales en la consecución de mayores niveles de cohesión social en Navarra.

Proceso participativo de diseño del Plan Estratégico de Inclusión de Navarra

El presente Plan se diseña a partir del Diagnóstico de la Exclusión Social en Navarra elaborado por el Observatorio de la Realidad Social¹.

Para la elaboración, tanto del diagnóstico como de las líneas de acción, se ha llevado a cabo un proceso participativo con diversos agentes que, de una u otra forma, están implicados en la lucha contra la exclusión. Este proceso se detalla a continuación:

Comisión Interadministrativa: cuyas funciones principales son la detección de necesidades en el ámbito de la inclusión, el diseño de medidas de actuación específicas y el seguimiento de las mismas. La citada comisión, liderada por el Departamento de Derechos Sociales, está conformada por representantes de diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra, una representante de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y dos representantes de los Ayuntamientos de Pamplona y Tudela como localidades con un mayor número de habitantes. Pretende analizar las necesidades detectadas en todo el territorio de la Comunidad Foral desde los diferentes departamentos, así como las necesidades específicas que se pueden dar en los diferentes territorios a través de la participación en la Comisión tanto de la Federación Navarra de Municipios y Concejos como de los Ayuntamientos de Pamplona y Tudela.

Sesiones de trabajo interdepartamentales. Lideradas desde el Departamento de Derechos Sociales y mantenidas con responsables del Servicio Navarro de Empleo, Vivienda y los Departamentos de Hacienda, Educación y Salud del Gobierno de Navarra.

Personas usuarias Servicios Sociales. Con objeto de obtener la visión de personas usuarias del sistema de Servicios Sociales se implementaron tres grupos de discusión:

¹ https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/59671E1C-8784-43D7-A32B-18BC164475AD/383007/Diagn%C3%B3sticoPlandeInclusi%C3%B3n_web.pdf

- Grupo de discusión 1: Personas usuarias de los diferentes servicios de atención primaria.
- Grupo de discusión 2: Personas perceptoras de Renta Garantizada.
- Grupo de discusión 3: Mujeres provenientes de hogares monomarentales.

Sesiones de trabajo específicas con el Tercer Sector. Con los siguientes contenidos:

- 1) Detección de necesidades y evaluación/valoración de los recursos actualmente existentes en materia de inclusión por parte de la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (entidad que aglutina a 30 entidades, asociaciones y Fundaciones del tercer sector). Para ello, la Red impulsó cuatro grupos de trabajo (Vivienda, Educación, Empleo y Salud). Posteriormente se han efectuado sesiones de devolución y consenso del trabajo efectuado con los Departamentos competentes en dicha materia, bajo el liderazgo del Departamento de Derechos Sociales.
- 2) Desarrollo de un grupo focal sobre inclusión social con las Entidades sociales vinculadas a la Inclusión: además de la Red de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social, Cáritas, Cruz Roja y CERMIN

Sesiones de trabajo específicas con un grupo de trabajo de Servicios Sociales de Base formado por una persona en representación técnica de cada área de Servicios Sociales.

Para la elaboración del diagnóstico se mantuvieron dos sesiones de trabajo enfocadas en la detección de necesidades y valoración/evaluación de los recursos actualmente existentes en la lucha contra la exclusión en cuatro ámbitos principales: Salud, Educación, Empleo y Vivienda. Por otra parte, también se ha participado activamente en las sesiones de trabajo para la propuesta de medidas sectoriales las cuales se detallan a continuación:

Sesiones de trabajo sectoriales (educación, vivienda, empleo, necesidades básicas, salud, atención primaria) conjuntas Administración Pública (Gobierno de Navarra y Servicios Sociales de base)/ Tercer sector. Siguiendo con la misma metodología utilizada para la elaboración del diagnóstico, se han mantenido diversas sesiones de trabajo con diferentes organismos implicados (Departamentos de Gobierno de Navarra, Servicios Sociales de Base, Tercer Sector, etc.).

Su objeto ha sido el análisis, reflexión y propuesta sobre las diferentes medidas que contemplará el Plan de Inclusión. Para ello se han realizado 22 encuentros de trabajo en seis áreas específicas: Vivienda (5 Sesiones) Salud (5 sesiones) Educación (5 sesiones) Atención Primaria Servicios Sociales (2 sesiones) Empleo (4 sesiones) y Necesidades Básicas (1 sesión).

Una vez recogidas las diferentes aportaciones se efectuó, en el mes de junio de 2017, una primera sesión abierta cuyo objeto fue presentar un primer avance de propuestas de medidas a contemplar dentro del Plan de Inclusión, incidiendo en aquellas cuestiones más relevantes y recogiendo las aportaciones que los diferentes agentes realizaron.

Posteriormente, y durante los meses de junio a septiembre de 2017, se mantuvieron diferentes sesiones de trabajo interdepartamentales para encuadrar las medidas de actuación en la planificación de los diferentes Departamentos.

Por último, este Plan estratégico de inclusión, fue sometido al proceso de exposición pública para la recogida de aportaciones ciudadanas durante el periodo comprendido entre el 6 de febrero al 6 de marzo de 2018.

Fruto de todo este proceso, se presenta este Plan estratégico con un periodo de vigencia de cuatro años.

Este modelo participativo es una metodología de trabajo instaurada en el Departamento de Derechos Sociales. Por ello, se incide en la importancia de la participación, no sólo en las fases de elaboración del plan, sino también durante su implementación. En este sentido es crucial el seguimiento y la evaluación continuada del Plan. Así, se propone dar continuidad a los ejes de participación en el diseño, de tal modo que los distintos actores implicados pueda a su vez ser evaluadores de su cumplimiento:

- Comisión Interadministrativa
- Sesiones de trabajo interdepartamentales
- Sesiones de trabajo específicas con el Tercer Sector
- Sesiones de trabajo específicas con grupo de trabajo de Servicios Sociales de Base
- Sesiones de trabajo sectoriales (Vivienda, Empleo, Salud, Educación, Servicios Sociales) Administración Pública (Gobierno de Navarra y Entidades locales)/ Tercer sector.
- Personas usuarias Servicios Sociales

El objetivo es mantener una línea de revisión y propuesta de carácter permanente en relación con la inclusión que, más allá del ejercicio de planificación que se realice cada cuatro años, permita una línea de trabajo activa que dé respuesta inmediata a las dinámicas de transformación social.

Orientaciones, principios y objetivos estratégicos del Plan de Inclusión de Navarra

El Plan Estratégico de inclusión de Navarra parte de nueve principios y orientaciones básicas, las cuales se detallan a continuación:

1. Conocimiento de los procesos de exclusión social
2. Enfoque en clave de Derechos
3. Bajo la responsabilidad del sector público
4. Cooperación interadministrativa
5. Transversalidad del enfoque de género y de la perspectiva intercultural
6. Adaptado a las necesidades territoriales
7. Participación en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.
8. Corresponsabilidad social en la inclusión.
9. Evaluación y seguimiento continuado en su desarrollo

Un Plan basado en el conocimiento de la Exclusión social

Esta Plan concibe la exclusión como la acumulación de barreras que dificultan la participación social de quienes la padecen y, por tanto, es este carácter acumulativo el que marca la diferencia con otras situaciones de riesgo menos intensas. La pobreza, el desempleo y la precariedad pueden ser caminos posibles hacia la exclusión social, sin embargo, las familias y el conjunto de apoyos institucionales consiguen que buena parte de estas situaciones no empeoren y acaben excluyendo a quienes las padecen.

En el Diagnóstico de la exclusión social en Navarra, elaborado por el Observatorio de la Realidad Social, se corrobora la importancia de este factor acumulativo. Por ello, lo que caracteriza a las situaciones de exclusión social es la doble ruptura con los ingresos estables por un lado, y la ausencia de lazos sociales, por otro. En estos casos, a la pobreza individual se suma el hecho de no contar con mecanismos de compensación dentro del hogar: otros salarios laborales o prestaciones. Personas solas, hogares monomarentales, hogares con todas las personas activas en desempleo y sin otros ingresos, personas que han estado privadas de libertad, u otros colectivos, constituyen las situaciones más frecuentes en la exclusión social y, por tanto, los hogares que recurren en mayor medida a la Renta Garantizada. Es frecuente que además de la pobreza, estos hogares tengan dificultades de acceso o mantenimiento de la vivienda, problemas de salud física o mental y problemas de convivencia o aislamiento.

A pesar de la tendencia de mejora de la economía Navarra en los últimos años, existe un preocupante mantenimiento de las situaciones de pobreza severa, lo que denota que la recuperación no siempre llega a los hogares que más lo necesitan. Igualmente los límites del sistema de protección de desempleo estatal están contribuyendo al aumento de situaciones sin protección económica que nos obligan a reforzar los mecanismos excepcionales de solidaridad en este nivel autonómico.

La deriva actual de la exclusión nos muestra que la prolongación de situaciones de dificultad provoca una intensificación de las situaciones de privación relacionada con **necesidades básicas** que empeoran las condiciones de vida de las personas, en términos de alimentación, energía, farmacia, seguimiento educativo, ocio y en definitiva integración social.

Especialmente relevante en estos últimos años es la presencia creciente, en el espacio de la exclusión, de las personas que a pesar de trabajar no superan su situación de pobreza. Esta realidad creciente es fruto del empeoramiento de las condiciones de **empleo** de una parte significativa de nuestro sistema laboral. Este fenómeno requiere un esfuerzo de adaptación tanto de los recursos de inclusión, pensados para personas desempleadas, como de las lógicas colectivas de comprensión de la pobreza. Una parte importante de las personas receptoras de Renta Garantizada trabajan, esto significa que acceder al empleo no siempre garantiza la inclusión social. En este escenario la salida de la Renta Garantizada hacia el empleo no siempre significa un avance en el camino hacia la inclusión. De ahí que resulte crucial afianzar los avances realizados hasta el momento, tanto en la mejora de la

protección de la Renta Garantizada, como en su articulación con las salidas laborales a través de estímulos al empleo.

El presente Plan también se basa en el conocimiento de que *“de la exclusión social no se puede salir sin apoyos”*. La importancia del factor acumulativo de la exclusión social, así como el fuerte peso de la ausencia de redes sociales justifican la necesidad de intervención social profesional. El diagnóstico personalizado, el acceso a recursos y el **acompañamiento social** se convierten en piezas claves de una forma de intervención avalada por la experiencia de servicios sociales y entidades sociales.

También del diagnóstico se desprende que el mantenimiento de precios elevados de alquiler y compra de **vivienda** suponen una barrera hacia la inclusión. Precisamente la combinación de precios de vivienda elevados e ingresos bajos caracterizan a buena parte de las situaciones de exclusión. En este sentido, este Plan apuesta por un modelo de inclusión en el que la vivienda adquiera mayor relevancia. Favorecer el acceso a la vivienda a las personas con trabajos precarios se muestra como una medida de inclusión eficaz y accesible para las administraciones, independientemente de que seamos capaces de transformar las características de nuestro mercado laboral en el medio-largo plazo.

La relación entre **salud** y exclusión es estrecha y bidireccional. Tanto las privaciones originadas por la falta de ingresos (en alimentación, calefacción, fármacos, ortopedia y otros tratamientos) como el desempleo de larga duración o la intensidad de algunos empleos, tienen impacto en la salud física y mental de las personas. Y, por otro lado, la presencia de enfermedades y trastornos físicos o mentales, no siempre reconocidos como incapacitantes, dificultan la inclusión laboral y social. De este modo, la coordinación con los recursos y profesionales sanitarios debe constituir un eje de acción por la inclusión social.

El ámbito **educativo** también se caracteriza por una estrecha relación con la exclusión. Por un lado, la intervención temprana a través de la detección y la coordinación en los centros escolares tiene un fuerte potencial preventivo y capacidad para romper con círculos de reproducción intergeneracional de pobreza. Se comprueba, además, que la finalización de los estudios obligatorios y el paso a la educación superior supone una cierta protección de las personas jóvenes frente al desempleo de larga duración y las formas más duras de precariedad. Por contra, los procesos de fracaso escolar y absentismo, más presentes en determinados centros y zonas, son factores desencadenantes de procesos de exclusión en el futuro. Por tanto, la intervención coordinada entre la red educativa y los servicios sociales, sobretodo de manera prioritaria en aquellos centros donde se acumulen situaciones de dificultad, constituye un eje prioritario de este Plan de Inclusión.

Un plan orientado a avanzar en el reconocimiento de derechos de las personas en situación o riesgo de exclusión social

Este Plan obedece al objetivo establecido en la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, de regular los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. De este modo, más allá de recoger acciones específicas orientadas a colectivos habitualmente presentes en la exclusión, se pretende afianzar una línea de reconocimiento de derechos clave, unidos a las

obligaciones contempladas en la propia norma de renta garantizada, a todas las personas que presenten determinadas necesidades sociales no cubiertas que puedan desencadenar procesos de exclusión social.

La Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, recoge ambos derechos:

- Derecho a una Renta Garantizada que favorezca la cobertura de las necesidades básicas.
- Derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra.

Este derecho a la inclusión puede materializarse en:

- El acceso a oportunidades de empleo, cualificación u ocupación adecuadas a cada situación y momento vital.
- El acceso a una vivienda digna (condiciones de habitabilidad, accesibilidad y autonomía).
- El acceso al sistema sanitario (en todas sus dimensiones, incluida farmacia, tratamientos especializados, ortopedia, dietas, gafas).
- El mantenimiento y aprovechamiento del sistema educativo.
- El derecho a recibir apoyos sociales de calidad; a destacar:
 - Derecho a un diagnóstico social cualificado.
 - Derecho a un proceso de acompañamiento social continuado en el tiempo.
 - Derecho a la aplicación de recursos técnicos adecuados al proceso de inclusión.
 - Derecho a un/a profesional referente.

Un Plan de Inclusión que establece la responsabilidad del sector público bajo una lógica de transversalidad

El objetivo de este Plan es establecer un compromiso de acción por la inclusión social del conjunto de las instituciones públicas de Navarra. No se trata, por tanto, de describir ni reconocer la realidad del día a día de la intervención con población en situación de exclusión, en el que claramente existe un protagonismo mayor de las redes de servicios sociales públicos y de iniciativa social. Los múltiples factores que llevan a las personas a caer en situaciones de exclusión obligan a identificar estrategias de inclusión que, tal y como hemos definido, favorezcan la superación de problemas relacionados con la falta de ingresos, el empleo, salud, vivienda, educación o relaciones sociales.

Esto implica que en cada uno de estos ámbitos de la acción pública, se identifique cuáles son los procesos de exclusión más relacionados con su ámbito de intervención y se establezcan medidas de acción prioritaria. Además, conlleva un segundo ejercicio de mayor

complejidad para las Administraciones, que es el de establecer mecanismos de coordinación entre departamentos con el fin de mejorar la eficacia de la intervención.

La Administración ha tendido a compartimentalizar su acción en departamentos o unidades de intervención diferenciadas por tipos de necesidad, trayectorias profesionales y tipos de prestaciones: educación, salud, vivienda, empleo, servicios sociales. Sin embargo, en la realidad de las familias, las problemáticas se interrelacionan generalmente de manera negativa y, por ello, su tratamiento requiere de conocimientos y acciones transversales. A menudo el rendimiento educativo de los y las menores está relacionado con la situación de pobreza, desempleo, convivencia y salud de sus progenitores. La situación de salud mental puede estar igualmente relacionada con la situación respecto al mercado laboral o la convivencia. Las dificultades relacionadas con la vivienda, (hacinamiento, impagos) pueden influir tanto a la situación de salud, como a las relaciones familiares o la educación.

Por este motivo, el carácter transversal de este Plan de Inclusión hace énfasis en los dos aspectos:

- Identificar las líneas de responsabilidad en la exclusión de cada uno de los Departamentos,
- Dar prioridad a los espacios de coordinación interdepartamental en materia de inclusión social. Dando protagonismo en este sentido al papel central que los Servicios Sociales de la red pública tienen en cuanto a conocimiento y experiencia en el trabajo con personas en situación de exclusión.

En la misma línea, este Plan de Inclusión se diseña en lógica de complementariedad con otros planes autonómicos con influencia compartida en los mismos ámbitos de necesidad: Plan de Empleo, Plan de Vivienda, Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia y otros.

La necesaria cooperación interadministrativa en materia de inclusión

En relación con la lógica de intervención transversal, se hace necesaria la cooperación interadministrativa que permita superar las limitaciones originadas por el actual sistema de competencias. En la actualidad, parte de las competencias de garantía de ingresos y empleo residen en el sistema estatal; la gestión del sistema sanitario, educativo, de vivienda, parte del sistema de políticas de empleo, la garantía de ingresos mínimos y parte de los servicios sociales, residen en el nivel autonómico; parte de los servicios sociales y recursos de incorporación social son de competencia local. Este plan pretende avanzar en la necesaria cooperación entre los gobiernos de distinto nivel que favorezcan la intervención coordinada en materia de inclusión. Esto pasa de manera urgente por:

- Evitar procesos de desigualdad territorial en el acceso a recursos de inclusión social.
- Evitar procesos de ineficacia institucional que puedan provocar perjuicios en las personas usuarias por el mero hecho de cambiar de domicilio. La realidad actual de la inclusión refleja que el cambio de domicilio es un hecho habitual, precisamente marcado por la temporalidad laboral y el precio elevado de la vivienda. Este cambio de domicilio a otros barrios o municipios cercanos, implica en la actualidad la pérdida de la continuidad con el proceso de intervención profesional iniciado y así,

el inicio de una nueva intervención con un nuevo diagnóstico, profesional de referencia y, a menudo, enfrentarse a servicios y programas con diferentes criterios de acceso.

Transversalidad del enfoque de género y de la perspectiva intercultural

La acción frente la inclusión, como el resto de políticas públicas, debe incorporar la perspectiva de género ya que se sigue evidenciando que procesos de caída y vivencia en la exclusión están influenciados por el género. Así se constata, por ejemplo, que buena parte de los procesos de exclusión del mercado laboral (desempleo y precariedad) afectan de manera distinta a hombres y mujeres; o la mayor presencia en la pobreza severa de los hogares monomarentales. No obstante, entendemos que la perspectiva de género debe ir más allá del diagnóstico e incorporarse de manera creciente a las formas de intervención en salud, empleo y formación y servicios sociales, mejorando la adaptación de estos programas a las circunstancias específicas de la vida de las mujeres.

La especial incidencia de los factores de exclusión en determinados grupos étnicos obliga, igualmente, a intensificar el esfuerzo por adaptar, tanto los recursos como las culturas profesionales a la realidad de estas personas, en clave multicultural.

Existe también larga trayectoria en el conocimiento de la relación entre pertenencia a minoría étnica gitana y exclusión social, de ahí que se haya asentado, en el plano institucional, una línea de trabajo coordinado entre las medidas generales de inclusión y la especificidad de la intervención con esta comunidad recogida en estrategias de actuación específicas.

La desigual intensidad de la exclusión en los territorios requiere acciones diferenciadas

Los procesos que dan lugar a la exclusión social inciden de manera distinta en cada territorio, materializándose estas diferencias no sólo en el volumen de población en situación de exclusión, sino también en las características de la misma. Las dinámicas de destrucción de empleo, los desiguales modelos de integración de población migrante, la incidencia del envejecimiento, entre otros, son factores que explican los distintos impactos de la exclusión social y también su distinto perfil, económico, relacional, o de carácter político. Ambas cuestiones justifican la necesidad de diversificar las estrategias de inclusión, adaptándolas a cada territorio y estableciendo "*espacios de acción prioritaria*".

La responsabilidad de la inclusión a tres niveles

El estudio de las causalidades de los procesos de caída hacia la exclusión social, reflejan la interrelación de factores que se producen, tanto a *nivel individual-familiar* (Enfermedades, capacidades, herencia familiar) como en el *institucional* (no acceso a la protección de determinados recursos (educación, sanidad, prestaciones) y el *estructural* (dinámicas del mercado laboral, procesos migratorios)

En el plano de la accesibilidad se establecen los siguientes objetivos prioritarios:

- Asentar en cada Departamento (Vivienda, Salud, Educación, Empleo, Servicios Sociales, Garantía de Ingresos) una línea estable de responsabilidad en la detección y planificación específica de acciones para población en situación de exclusión.
- Establecer un listado de indicadores de situaciones de exclusión de cada uno de los ámbitos que permita el seguimiento permanente y la evaluación de las acciones de inclusión en coordinación con el Observatorio de la Realidad Social
- Afianzar sistemas de coordinación estables a nivel técnico y político entre los distintos departamentos y la red de Servicios Sociales con el fin de mejorar la intervención con personas en situación o riesgo de exclusión.

En el plano individual, el presente Plan de Inclusión se plantea con una lógica de acción positiva que busca la intensificación de los recursos en los casos que más dificultades acumulan y otorga un peso importante al factor relacional, a través del fomento de la incorporación social liderada por personal técnico de gestión de casos.

No obstante a nivel estructural, este Plan parte de la base de que la eficacia de las medidas de transformación institucional y mejora individual depende de la capacidad de integración del contexto económico y social de Navarra. La mejora de la cohesión social de Navarra pasa por el fomento de la economía y el empleo de calidad, pero también por la búsqueda de formas de redistribución justas que favorezcan la participación de la riqueza del conjunto de la población. No sólo las personas que ahora están en situación de exclusión, sino la sostenibilidad del bienestar para las próximas generaciones, debieran ser objeto de un profundo debate social. Es por ello que la eficacia de este Plan de Inclusión reside en la capacidad del conjunto de fuerzas políticas, empresariales y sociales por establecer un pacto social en torno a la cohesión social de Navarra.

Participación y evaluación continuada

La participación tanto en los procesos de elaboración del Plan, como en el desarrollo e implementación del mismo, es una metodología de trabajo instaurada a reforzar.

Clave en estos procesos es incluir dentro de este sistema de seguimiento y evaluación, además de a los diferentes agentes que intervienen en los procesos de inclusión, a las personas usuarias del sistema.

A lo largo del Plan, y concretamente en el capítulo de seguimiento y evaluación, se describen de forma pormenorizada tanto los mecanismos de participación como de seguimiento y evaluación de todos los agentes implicados.

Corresponsabilidad social en la inclusión

La corresponsabilidad social de todos los agentes implicados es clave. Por ello se ha incluido un capítulo específico dedicado a este apartado teniendo en cuenta los siguientes ejes claves de actuación: La participación social de la población en situación de exclusión desde una perspectiva de ciudadanía, la importancia de la cooperación interadministrativa en el fomento de la participación social de las personas en situación de exclusión, la implicación de los agentes económicos en la inclusión social, el compromiso de las entidades del tercer sector en la lucha contra la exclusión y el fomento de la solidaridad en la sociedad Navarra

Con todas estas orientaciones generales, este Plan de Inclusión pretende tener una incidencia real en la transformación de la sociedad navarra y en concreto en la reducción de los procesos de exclusión social. Esta transformación deberá ser cuantificada en detalle por una amplia batería de indicadores que, a partir de los que ya se han utilizado en la fase de diagnóstico para la elaboración de este Plan, serán sistematizados y monitorizados sistemáticamente desde el Observatorio de la Realidad Social.

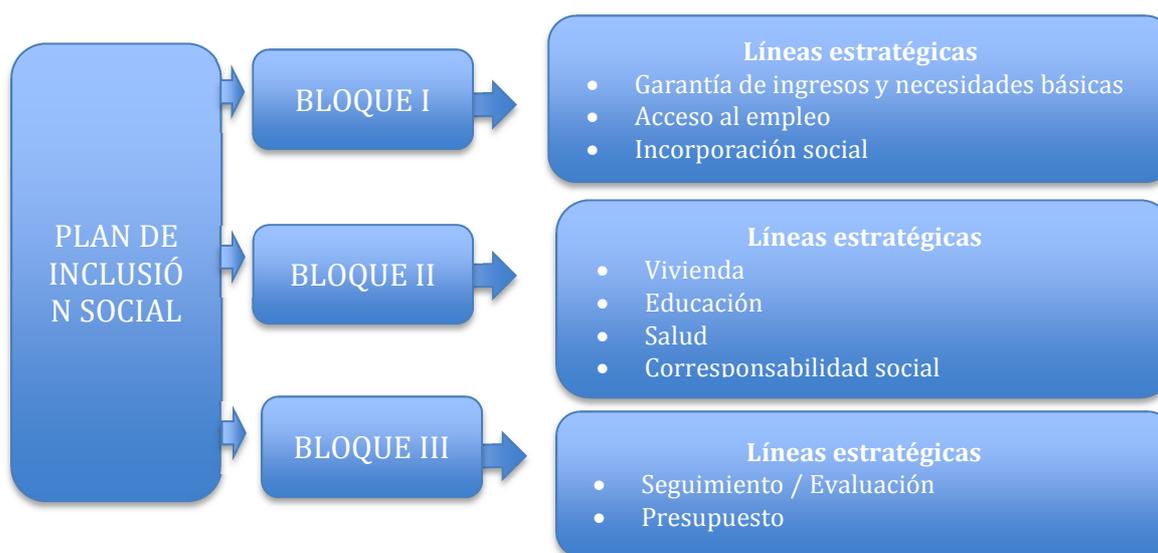
De todos los posibles indicadores, señalamos aquí algunos de especial significación, que sin duda inciden y correlacionan positivamente con muchos otros, y que, por todo ello, tienen un carácter estratégico a la hora de valorar el Plan al final de su periodo vigencia. Por ello, este Plan propone como **marco de actuación siete objetivos clave**:

1. **Reducir la pobreza severa a la mitad:** En el último dato disponible, para 2015, la pobreza severa afectaba en Navarra al 8,8% de la población, de acuerdo con la Estadística de Renta de Navarra que elabora el NASTAT. El objetivo a alcanzar es reducir hasta el 4,4% la pobreza severa medida con este umbral autonómico estable.
2. **Mejorar la inserción laboral de los sectores en situación de exclusión:** Se plantea lograr la inserción laboral del 50% de las personas perceptoras de Renta Garantizada en condiciones de trabajar en los 12 primeros meses de prestación y ofrecer un empleo a todas aquellas personas que no lo hayan logrado en 2 años.
3. **Garantizar el derecho subjetivo a la vivienda a 2.500 unidades familiares:** su reconocimiento legal implica garantizar el acceso a una vivienda protegida en arrendamiento, o una prestación que garantice que el resto de ingresos no destinados a *vivienda* que permita financiar un mínimo vital socialmente aceptable (1 vez indicador mínimo de rentas a determinar, ponderado en función de la unidad familiar) Al final del período de vigencia se habrán beneficiado a 2.500 unidades familiares.
4. **Reducir el abandono escolar temprano:** Se plantea reducir este indicador, calculado tal como se ha establecido en la Estrategia 2020 de la UE, por debajo del 8% para Navarra, teniendo en cuenta que afectaba en 2017 en torno al 11,3% de la población joven de Navarra y que los objetivos planteados para 2020 son del 10% para el conjunto de Europa y del 15% para España. En este porcentaje se tiene en cuenta aquella población entre 18 y 24 años que no ha completado la E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación en las cuatro semanas anteriores a la de entrevista
5. **Reducir la proporción de jóvenes que no está estudiando ni trabajando:** Este indicador se situaba en 2015 en el 15,5% para Navarra de acuerdo a la Estadística de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La limitación de la muestra hará necesario posiblemente complementar esta medición con otras fuentes disponibles, pero en cualquier caso, con los ajustes necesarios, se plantea reducir la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja por debajo del 10%.

6. **Reducir las desigualdades en salud:** Reducir en un 10% las diferencias encontradas en el estado de salud de las personas receptoras de Renta Garantizada: depresión y ansiedad, trastorno mental grave y tasas de obesidad y sobrepeso o diabetes.
7. **Incidir especialmente en los colectivos más desfavorecidos:** Se plantea que el conjunto de indicadores que prevé el Plan, y especialmente estos seis objetivos estratégicos, reflejen una mejoría más intensa en aquellos grupos de población especialmente afectados por procesos de exclusión social: la infancia y la juventud, las mujeres, la población de origen extranjero, la comunidad gitana, los hogares monomarentales, las personas reclusas o ex reclusas, las personas con problemas de salud mental, así como en los territorios donde más incidencia se registra actualmente.

Estructura del Plan

El presente Plan Estratégico de Inclusión se divide en tres bloques y **siete líneas estratégicas clave** para la lucha contra los procesos de exclusión.



El primer bloque, describe tres ejes estratégicos para la lucha contra la exclusión:

- La garantía de la protección económica y la cobertura de las necesidades básicas de las personas.
- La mejora de la eficacia de las medidas de activación laboral con objeto de que las personas en situación o riesgo de exclusión social que participen en ellas puedan mejorar su nivel de empleabilidad y accedan al mercado de trabajo.
- El refuerzo de los procesos de incorporación social.

El segundo bloque, que complementa al anterior, recoge tres ejes estratégicos con especial incidencia en los procesos de exclusión/inclusión: la vivienda, la sanidad y la educación.

Cada una de las líneas estratégicas el Plan, conlleva la siguiente estructura:

- Una identificación de la responsabilidad pública.
- La referencia a las características propias de los procesos de exclusión.
- Un análisis de las potencialidades y limitaciones de los recursos existentes.
- Una descripción de las medidas a implementar.
- Un resumen de los objetivos, medidas de actuación e indicadores de seguimiento de cada acción propuesta.

Si bien, este segundo bloque recoge los ámbitos de vivienda, sanidad y educación, el resultado de las medidas emprendidas por las distintas administraciones depende de la capacidad de integración de la sociedad Navarra. Es por ello que la eficacia de este Plan de Inclusión reside en la capacidad del conjunto de fuerzas sociales, políticas empresariales y sociales por establecer un pacto social en torno a la cohesión social de Navarra.

Por este motivo se ha considerado preciso materializar la corresponsabilidad en la inclusión de todos los agentes implicados en un capítulo específico de medidas que permitan establecer compromisos concretos, definir responsabilidades, tiempos e indicadores de evaluación.

Posteriormente, en el tercer bloque, se incluye el sistema de evaluación y seguimiento del Plan Estratégico de Inclusión como una cuestión clave, transversal y continua a todo el Plan. En este sentido, la eficacia de las políticas públicas en materia de inclusión precisa de una adaptación permanente a las necesidades a las cuales responden. Por ello, este Plan parte de la premisa que la calidad del mismo reside en diseñar un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir tanto el cumplimiento de las medidas contempladas como su impacto en los procesos de inclusión de las personas destinatarias.

Por último, se detalla el presupuesto asignado al plan, desglosándose la cuantía económica destinada a cada medida de actuación propuesta.

Bloque I Necesidades básicas y garantía de ingresos, Empleo e Incorporación Social

1. Necesidades básicas y garantía de rentas

Tener cubiertas las necesidades básicas es una condición para una vida digna y poder participar en la vida social. Tener asegurado un nivel aceptable de alimentación, vestido, alojamiento y suministros básicos de agua y energía es no sólo necesario para la propia subsistencia, sino también un punto de partida imprescindible para incorporarse plenamente a la vida social, para poder abordar los problemas de toda índole que las personas puedan sufrir. Cuando tales condiciones de partida no se cumplen, la necesidad de satisfacerlas pasa por delante de otras consideraciones relacionadas con la inclusión social. Las necesidades básicas incluyen también otras cuestiones además de las indicadas. El acceso a la atención sanitaria o a la educación también tiene un carácter de fundamento necesario para una vida digna. Sin embargo, se trata de necesidades que suelen satisfacerse por medio del acceso a bienes públicos. El límite entre las necesidades que se satisfacen por medio de bienes públicos y aquellas que se satisfacen mediante compras en el mercado varía en función de las opciones que cada sociedad toma sobre la producción de dichos bienes públicos. El suministro de agua es hoy en día en nuestro país de producción pública, aunque el acceso se hace por medio de la compra. El suministro de energía ha pasado de un sistema de producción de casi monopolio a un sistema de mercado parcialmente libre, aunque subsisten cláusulas de regulación pública importantes.

Este capítulo se ocupa de aquellas **necesidades básicas que se cubren normalmente mediante la compra directa** por parte de las personas de bienes de mercado que permiten satisfacerlas. Se trata, por tanto, de necesidades para cuya satisfacción las personas necesitan disponer de ingresos suficientes y regulares. Se incluyen en este apartado las relativas a la manutención (alimentación, higiene personal y similar), al vestido y a los suministros de agua y energía. Las relativas al alojamiento, a pesar del acceso principalmente mercantil a la vivienda en nuestro país, se tratan en un apartado específico del Plan. Junto a estos gastos corrientes también existen necesidades de inversión en equipamiento, sobre todo del hogar (electrodomésticos, mobiliario, cocina, etc.), que requieren de la disposición de cantidades de dinero no periódicas, o de la capacidad de endeudarse. Se trata, en definitiva, de aquellas necesidades básicas cuya cobertura exige **solvencia**.

Cómo se garantizan los ingresos

Nuestra sociedad y nuestro estado de bienestar han establecido una escala de preferencia para el acceso a los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas. Esta escala tiene fundamentalmente cuatro niveles, cada uno de los cuales se entiende como subsidiario del anterior.

En primer lugar, la forma habitual de obtener ingresos es el **trabajo** y, más en general, la actividad económica (laboral, profesional o empresarial).

En segundo lugar, la **protección social contributiva**, que incluye pensiones contributivas, prestaciones contributivas por desempleo y algunas otras, y se configura como el primer mecanismo de protección para aquellas personas que no obtienen ingresos de la actividad económica. Se trata de prestaciones a las que se tiene derecho como resultado de una contribución sobre los ingresos del trabajo y cuya cuantía y duración suele guardar relación

con el esfuerzo (en tiempo y cantidad) de cotización realizado previamente. Se financian por medio de las cotizaciones sociales.

En tercer lugar, la **protección social asistencial**, que abarca un conjunto bastante diverso de acciones, de gestión central, autonómica y en ocasiones local. Se trata de prestaciones económicas subsidiarias y/o complementarias de las anteriores, que tiene como condición la insuficiencia de ingresos (definida de formas muy distintas) y se financian con los impuestos generales.

Finalmente, la **solidaridad familiar** de la red social de cada persona y la que expresan las **acciones voluntarias** de las organizaciones de la sociedad civil hacen una contribución nada desdeñable. Se trata de una contribución voluntaria e irregular, y por tanto no sirve para garantizar sistemáticamente la solvencia.

Las responsabilidades públicas para asegurar la solvencia suficiente para cubrir las necesidades básicas se distribuyen de forma desigual a lo largo de estas diversas formas de garantizarla. Las políticas públicas pueden y deben orientarse a la expansión del empleo, de acuerdo con el mandato constitucional de orientarse al pleno empleo. También pueden y deben promover unas condiciones de trabajo y remuneración dignas, para lo cual se han establecido las leyes laborales y el salario mínimo. Sin embargo, la experiencia muestra los límites de las políticas públicas para alcanzar de forma sostenida el pleno empleo en nuestra sociedad. Tampoco han podido asegurar que la amplitud de la jornada o la duración en el tiempo de los empleos aseguren alcanzar una remuneración mensual o anual igual o superior al salario mínimo. Más aún, tampoco pueden asegurar que una retribución correcta (derivada de una jornada completa, de forma permanente y con un salario plenamente legal) puedan siempre ser suficientes para cubrir las necesidades básicas de quienes la perciben, que dependen, entre otras cosas, de las cargas familiares y de necesidades específicas o de las condiciones de acceso a la vivienda. Por ello, se hacen necesarias políticas de redistribución de la renta para las que la Constitución también establece un mandato.

El Estado Español cuenta con un sistema de garantía de rentas dividido en diversos componentes. Por un lado, existen los dos niveles que acabamos de señalar, el de la **protección contributiva** y el de la **protección asistencial**. A su vez, la protección asistencial está dividida en una serie de programas **no contributivos de la seguridad social** (complementos de mínimos de pensiones, subsidios asistenciales por desempleo, prestaciones por hijo a cargo y pensiones no contributivas) y programas de **asistencia social** (rentas mínimas, ayudas extraordinarias y de emergencia y otras). La distinción entre estos dos tipos de protección asistencial es poco clara desde el punto de vista conceptual. Por ejemplo, la RAI pertenece al primero y las rentas mínimas autonómicas al segundo, cuando las diferencias entre ambas son relativas. Del mismo modo, las pensiones asistenciales (hoy casi extinguidas) se consideran «asistencia social» y las pensiones no contributivas como «seguridad social no contributiva».

La garantía de rentas está también dividida en programas dirigidos a la población **inactiva** (adulto y menor por separado) y a la población **potencialmente activa**. A la primera se dirigen programas como las pensiones (contributivas y no contributivas, así como sus complementos asistenciales) y las prestaciones por hijo a cargo, mientras que se dirigen a la segunda fundamentalmente las prestaciones (contributivas y subsidios asistenciales) por

desempleo y las rentas mínimas. Esta distinción responde a la necesidad de tener en consideración, en las prestaciones dirigidas a la población potencialmente activa, los efectos de su percepción sobre la participación en el empleo.

La responsabilidad política sobre el sistema está también repartida entre diversas administraciones. Las prestaciones contributivas están en manos del gobierno central, a través del INSS y del SEPE fundamentalmente. Las pensiones («contributivas») de clases pasivas están administradas sobre todo por la Administración General del Estado, con excepción de las que son responsabilidad directa del Gobierno de Navarra. Las prestaciones asistenciales están más repartidas. Los complementos de mínimos de pensiones, las prestaciones por hijo a cargo y el nivel asistencial de protección por desempleo están en manos del Estado, que los regula y gestiona por medio del INSS y del SEPE; la renta mínima y las deducciones fiscales por determinados tipos de pensión están reguladas y gestionadas por la administración foral. Las diversas pensiones no contributivas (PNCs, asistenciales y subsidio de la LISMI) están reguladas por el Estado, pero gestionadas por la administración foral.

Tabla 1. Competencias sobre prestaciones de garantía de rentas en Navarra

| Tipo | Prestación | Regula | Gestiona | Financia |
|----------------------------|-----------------------------|---------|----------|--------------|
| Contributivas | Pensiones seguridad social | Estado | INSS | Cotizaciones |
| | Pensiones clases pasivas | Estado | AGE | Impuestos |
| | Pensiones clases pasivas GN | Navarra | GN | Impuestos |
| | Prestaciones por desempleo | Estado | SEPE | Cotizaciones |
| Complementos asistenciales | Complementos mínimos | Estado | INSS | Impuestos |
| | Deducción pensiones IRPF | Navarra | GN | Impuestos |
| Asistenciales | PNC, PAS y SGIM-LISMI | Estado | GN | Impuestos |
| | Nivel asistencial desempleo | Estado | SEPE | Impuestos |
| | Renta mínima | Navarra | GN | Impuestos |
| | Prestaciones hijo a cargo | Estado | INSS | Impuestos |

El sistema de garantía de rentas en Navarra hoy

En conjunto, el gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo ascendió en Navarra en 2015 algo más de 2.400 millones de euros, lo que supone alrededor de un 12,8 por ciento del PIB. El 90 por ciento correspondió a prestaciones de tipo contributivo, alrededor de un 3,6 por ciento a complementos asistenciales de prestaciones contributivas y un 6,4 por ciento a prestaciones asistenciales propiamente dichas.

Tabla 2. Gasto en prestaciones de garantía de rentas en Navarra 2015 por tipo de prestación

| Navarra 2015 | | Importe | % PIB | | % sobre total | |
|----------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------|-------------|---------------|------------|
| Contributivas | Pensiones seguridad social | 1.741.605.486 | 9,3 | 11,5 | 72,1 | 90,0 |
| | Pensiones clases pasivas | 130.101.917 | 0,7 | | 5,4 | |
| | Pensiones clases pasivas GN | 103.900.000 | 0,6 | | 4,3 | |
| | Prestaciones por desempleo | 196.039.000 | 1,0 | | 8,1 | |
| Complementos asistenciales | Complementos mínimos | 85.447.894 | 0,5 | 0,5 | 3,5 | 3,6 |
| | Deducción pensiones IRPF | 2.594.179 | 0,0 | | 0,1 | |
| Asistenciales | PNC, PAS y SGIM-LISMI | 13.605.943 | 0,1 | 0,8 | 0,6 | 6,4 |
| | Nivel asistencial desempleo | 60.325.000 | 0,3 | | 2,5 | |
| | Renta mínima | 63.885.897 | 0,3 | | 2,6 | |
| | Prestaciones hijo a cargo | 16.754.523 | 0,1 | | 0,7 | |
| Total | | 2.414.259.838 | 12,8 | 12,7 | 100 | 100 |

Fuente: Estadísticas de la Seguridad social, Ministerio de Empleo y Gobierno de Navarra

En términos de número de prestaciones, en total había en vigor a 31 de diciembre de 2015 algo más de 225 mil prestaciones. Unas 150 mil eran prestaciones contributivas, algo más de 36 mil eran complementos asistenciales o fiscales de las prestaciones contributivas bajas, y casi 40 mil correspondían a prestaciones asistenciales propiamente dichas. Este total de prestaciones representa unas 35,6 prestaciones por cada 100 habitantes.

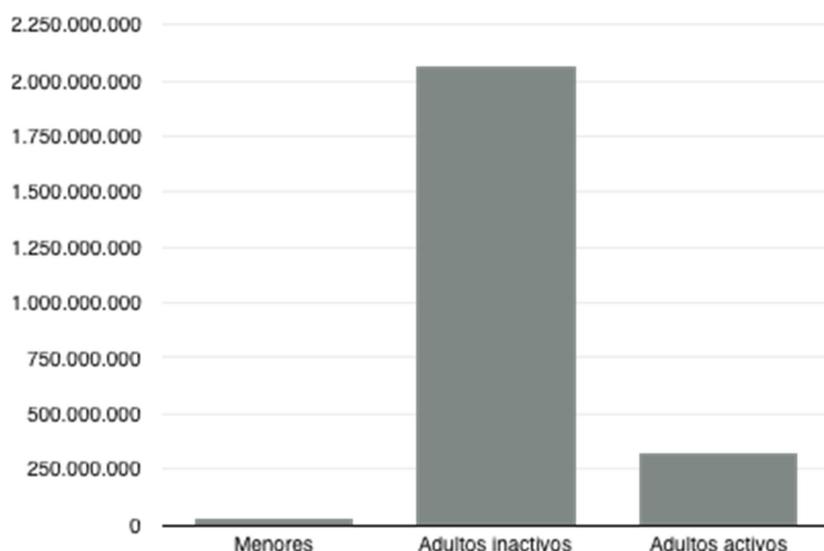
Sin embargo, el número de personas perceptoras es menor. En primer lugar, los 36.521 complementos de pensiones son percibidos por personas ya contabilizadas en el total de pensiones. En segundo lugar, una persona puede percibir más de una pensión, y se estima que alrededor de un 10 por ciento de las pensiones son segundas pensiones. Finalmente, hay compatibilidades entre algunas otras prestaciones, como la RIS y las prestaciones por hijo a cargo o los subsidios por desempleo, aunque en el caso de las prestaciones por hijo los datos se refieren a los «causantes» es decir, los propios hijos e hijas, no a los beneficiarios. Aunque no es posible un cálculo exacto hoy por hoy, se puede estimar en unas 160 mil personas las que son titulares directas de alguna de estas prestaciones, lo que representaría alrededor de una de cada cuatro personas residentes en Navarra.

Tabla 3. Prestaciones de garantía de rentas en Navarra a 31 de diciembre de 2015 por tipo de prestación

| Navarra 2015 | | Prestaciones |
|----------------------------|-----------------------------|----------------|
| Contributivas | Pensiones seguridad social | 129.806 |
| | Pensiones clases pasivas | 6.060 |
| | Pensiones clases pasivas GN | 4.341 |
| | Prestaciones por desempleo | 10.631 |
| | | 150.838 |
| Complementos asistenciales | Complementos mínimos | 27.057 |
| | Deducción pensiones IRPF | 9.464 |
| | | 36.521 |
| Asistenciales | PNC, PAS y SGIM-LISMI | 2.610 |
| | Nivel asistencial desempleo | 9.616 |
| | Renta mínima | 11.514 |
| | Prestaciones hijo a cargo | 15.702 |
| | | 39.442 |
| Total | | 226.801 |

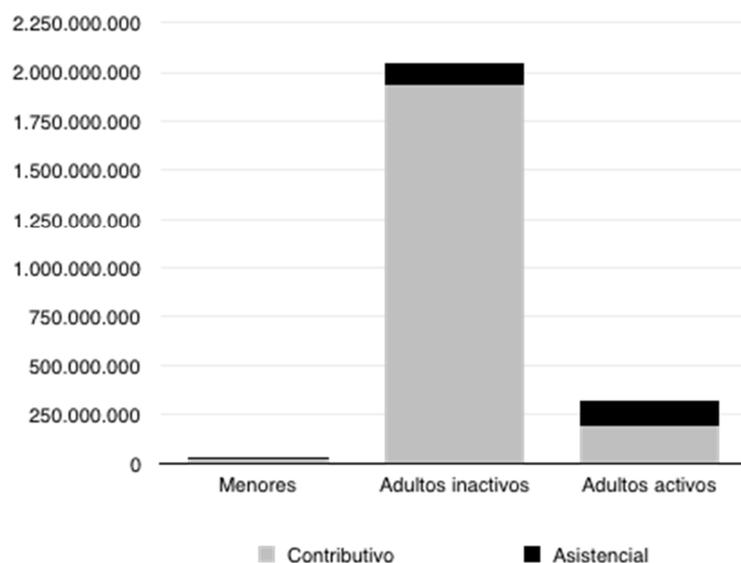
Si analizamos este conjunto de prestaciones por grandes grupos de población, la mayor parte se dirige a personas adultas inactivas, que incluye a personas mayores de la edad de jubilación y a personas adultas menores de esa edad con discapacidad o invalidez. El esfuerzo presupuestario es mucho menor en relación con las personas adultas activos (desempleadas o con ingresos muy bajos) y casi inexistente en relación con los menores.

Gráfico 1. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo por grandes grupos de población destinataria. Navarra 2015



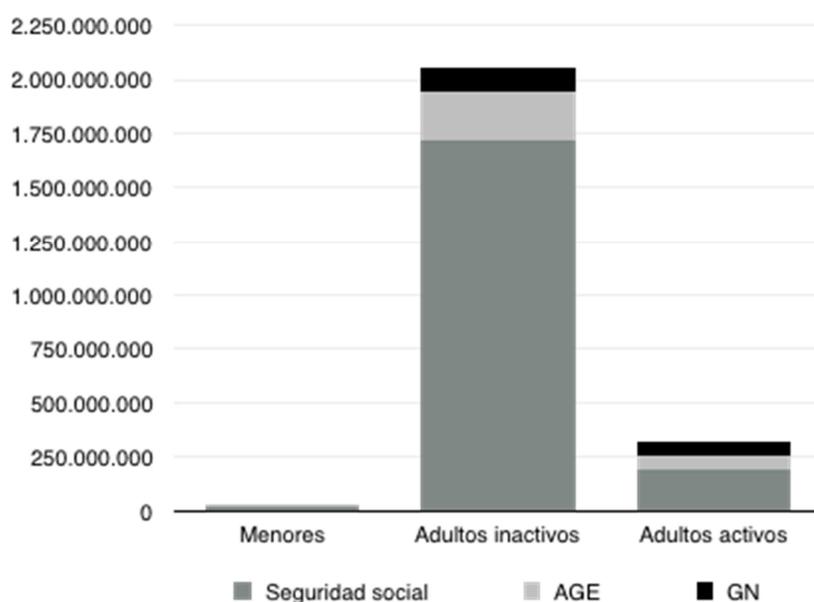
El gasto es en su mayor parte de naturaleza contributiva, aunque la parte asistencial es muy significativa en el gasto dirigido a menores y adultos activos.

Gráfico 2. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo por grandes grupos de población destinataria y naturaleza de las prestaciones. Navarra 2015



En coherencia con lo anterior, el principal responsable de la gestión y financiación del conjunto es la Seguridad social, que gestiona la mayor parte del gasto contributivo. Sin embargo, la contribución de la administración foral es significativa a su escala. En el gasto dirigido a personas adultas activas, la aportación de la administración navarra ya supera a la de la Administración General del Estado que financia el nivel asistencial del desempleo.

Gráfico 3. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo por grandes grupos de población destinataria y administración que las gestiona. Navarra 2015



La evolución reciente puede apreciarse en los cuadros 4 y 5. Los elementos más destacables son:

- En la protección de personas adultas activas, el progresivo descenso de la aportación del nivel central (contributivo y asistencial) y el correlativo aumento de la aportación foral. Puede observarse un claro proceso de descargar la protección de los activos sin empleo (o con empleo muy limitado) sobre la administración navarra.
- En la protección de las personas adultas no activas, el crecimiento importante y sostenido de la protección contributiva (pensiones de la Seguridad social y de clases pasivas); la lenta reducción del gasto en complementos de mínimos de pensiones derivada de la mejora de las pensiones iniciales; y un lento crecimiento del gasto en prestaciones de tipo asistencial (PNCs) y universal (prestaciones por hijo adulto con discapacidad).
- En la protección de menores, una ligera tendencia al alza, desde unos niveles muy bajos.

Tabla 4. Gasto en prestaciones de garantía de rentas de todo tipo. Navarra 2010–16

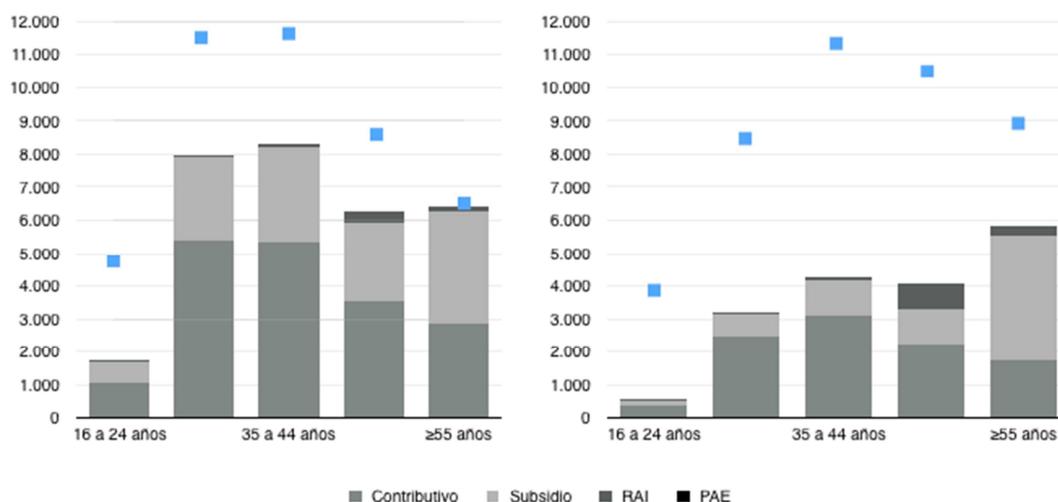
| Gasto | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Activos | | | | | | | |
| Desempleo contributivo | SD | SD | 358.419.970 | 341.572.100 | 262.475.180 | 196.039.130 | 170.863.610 |
| Desempleo asistencial | SD | SD | 69.515.160 | 68.082.350 | 67.091.880 | 60.324.570 | 51.523.160 |
| RM | 29.503.081 | 34.900.617 | 30.274.234 | 37.470.648 | 48.991.024 | 63.885.897 | 82.921.515 |
| Mayores e incapacitados | | | | | | | |
| Pensiones contributivas | 1.375.333.262 | 1.433.164.065 | 1.506.238.106 | 1.591.811.436 | 1.654.999.989 | 1.719.036.642 | 1.785.270.432 |
| Pensiones CP | SD | SD | SD | SD | 125.592.757 | 130.101.917 | 135.978.852 |
| Complementos de mínimo | 84.309.222 | 88.954.164 | 87.612.685 | 87.161.249 | 85.206.999 | 82.558.323 | 79.860.127 |
| Deducción IRPF | 7.667.615 | 5.178.472 | 2.556.257 | 2.760.533 | 2.446.191 | 2.594.179 | |
| PNC | 12.659.762 | 13.017.556 | 12.894.274 | 13.409.134 | 13.610.005 | 13.605.943 | 14.105.559 |
| PAS | | | | | | | |
| LISMI (SGIM) | 418.360 | 361.972 | 301.002 | 268.998 | 213.700 | 173.063 | 152.607 |
| PFHC Discapacidad | SD | SD | SD | SD | 12.271.388 | 12.420.028 | 12.750.920 |
| Menores | | | | | | | |
| PFHC menores | SD | SD | SD | SD | 4.113.244 | 4.334.495 | 4.633.751 |
| Pensiones orfandad y FF | 18.361.065 | 18.506.839 | 19.458.311 | 20.487.969 | 21.794.308 | 22.568.844 | 23.051.266 |
| Complementos de mínimo | 2.600.873 | 2.808.659 | 2.840.588 | 2.889.628 | 2.936.302 | 2.889.571 | 2.877.035 |

Tabla 5. Personas receptoras de prestaciones de garantía de rentas de todo tipo. Navarra 2010–16

| Prestaciones (Diciembre) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Activos | | | | | | | |
| Desempleo contributivo* | 17.859 | 16.795 | 19.463 | 18.675 | 14.613 | 10.631 | 9.926 |
| Desempleo asistencial* | 12.655 | 11.754 | 12.703 | 12.734 | 11.638 | 9.616 | 8.045 |
| RM | 5.084 | 5.508 | 4.333 | 6.993 | 7.710 | 10.484 | 11.514 |
| Mayores e incapacitados | | | | | | | |
| Pensiones contributivas | 116.306 | 118.219 | 120.277 | 122.332 | 124.197 | 125.668 | 127.576 |
| Pensiones CP | SD | SD | SD | 5.976 | 5.985 | 6.060 | 6.165 |
| Complementos de mínimo | 26.543 | 26.432 | 26.391 | 26.176 | 26.962 | 25.336 | 24.707 |
| Deducción IRPF | 10.978 | 10.662 | 10.212 | 9.832 | 9.464 | 9.228 | SD |
| PNC | 2.685 | 2.668 | 2.644 | 2.660 | 2.631 | 2.610 | 2.681 |
| PAS | 15 | 6 | 2 | 2 | 2 | - | - |
| LISMI (SGIM) | 187 | 164 | 139 | 118 | 93 | 79 | 68 |
| PFHC Discapacidad | SD | SD | SD | SD | 2.516 | 2.562 | 2.629 |
| Menores | | | | | | | |
| PFHC | SD | SD | SD | SD | 12.011 | 12.633 | 13.547 |
| Pensiones orfandad y FF | 3.861 | 3.892 | 4.102 | 4.294 | 4.582 | 4.535 | 4.591 |
| Complementos de mínimo | 1.562 | 1.575 | 1.650 | 1.692 | 1.752 | 1.721 | 1.707 |

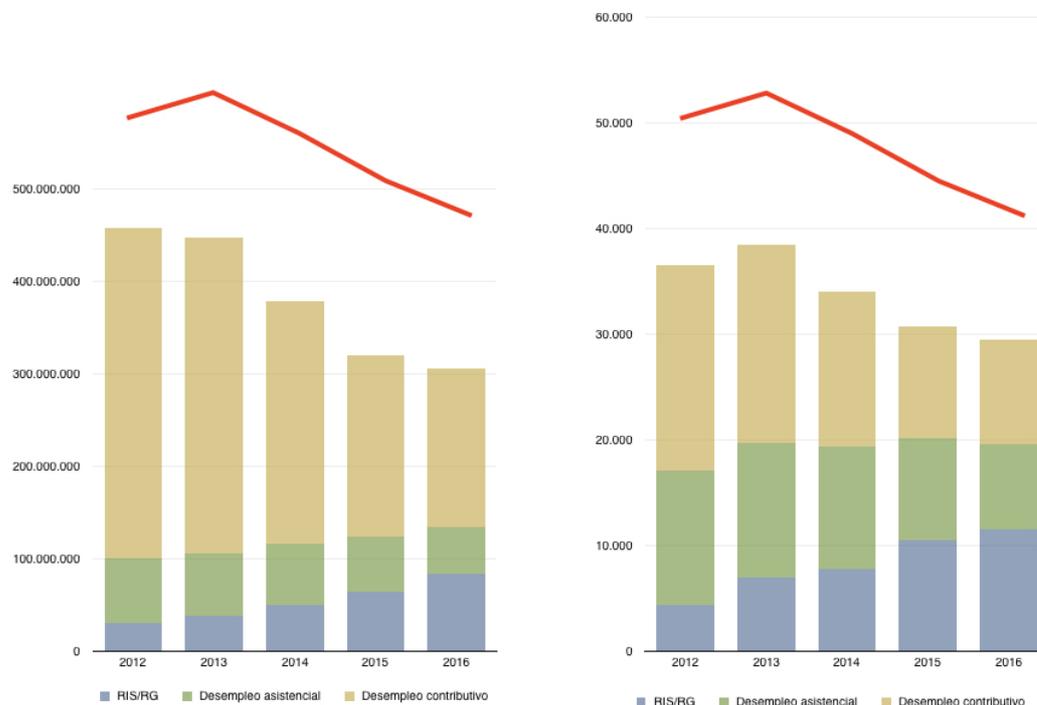
La caída de la protección estatal (contributiva y asistencial) de las personas desempleadas se aprecia con claridad en los gráficos 4 y 5. La caída de la protección por desempleo ha sido especialmente intensa para las personas menores de 55 años. La “sustitución” de la acción protectora “central” por la foral se aprecia con claridad en el gráfico 5.

Gráfico 4. Prestaciones por desempleo por tipo de prestación y paro registrado. Navarra, 31 de diciembre de 2010 (izda.) y 31 de diciembre de 2015 (dcha.).



Las barras verticales representan número de prestaciones. Los cuadros azules pequeños el número de parados registrados

Gráfico 5. Prestaciones por desempleo y renta mínima por tipo de prestación y paro registrado. Navarra, 2010–15. Gasto y prestaciones.



Las barras verticales representan gasto (izda.) y número de prestaciones (dcha.). La línea roja representa el número de parados registrados

Propuestas de actuación en necesidades básicas y garantía de ingresos

La propuesta de actuación en este ámbito persigue tres objetivos estratégicos clave:

- A.- Consolidar el modelo de Renta Garantizada, desplegando su potencial de protección social.
- B.- Dotar de coherencia al conjunto de prestaciones del sistema general y propio de garantía de ingresos.
- C.- Articular la cobertura de necesidades económicas adicionales no corrientes.

A. Consolidar el modelo de Renta Garantizada, desplegando su potencial de protección social.

Navarra cuenta con una serie de dispositivos de garantía de renta contra la pobreza extrema, de los que la Renta Garantizada (y sus antecesoras la Renta de inclusión social, la Renta básica y las Ayudas a familias navarras en situación de necesidad) y las deducciones fiscales por pensiones (inicialmente de viudedad, desde 2017 para otras pensiones) constituyen dos elementos decisivos.

La Comunidad Foral se fija como objetivo articular un modelo integrado de garantía de ingresos mínimos en Navarra, subsidiario y complementario del estatal que combine ambos tipos de dispositivos (prestaciones directas y deducciones fiscales anticipables), con la finalidad de asegurar un nivel digno de ingresos para quienes o bien carecen de ellos, o bien los perciben en cuantía insuficiente del empleo, la actividad económica o la protección social.

Con carácter general, la garantía de ingresos de las personas y hogares que dispongan de ingresos del trabajo o de la protección social regulares pero insuficientes se realizará por medio de deducciones del IRPF anticipables. La garantía mediante prestaciones como la Renta Garantizada se dirigirá prioritariamente hacia las personas y hogares que o bien carezcan por completo de ingresos, o bien tengan ingresos irregulares o de corta duración. El sistema de deducciones del IRPF debe servir también para proteger económicamente a hogares de ingresos modestos pero superiores al nivel asegurado por la Renta Garantizada.

A1. Mejorar el acceso al derecho subjetivo de la Renta Garantizada.

El modelo de Renta Garantizada fruto de la trayectoria anterior y de la reforma derivada de la Ley Foral 15/2016 debe ser desarrollado y consolidado. Las principales líneas de acción son las siguientes:

A.1.1.- Mejorar la gestión de la Renta Garantizada

El objetivo de esta medida es asegurar el carácter de derecho en los términos previstos en la Ley 15/2016. Para ello se mejorará el modo de comprobación del cumplimiento

de los requisitos de acceso, implementando acciones de interoperabilidad de sistemas de información y, por otra parte, se mejorarán los procedimientos para la rápida tramitación de las incidencias (modificaciones, suspensiones, extinciones) en el ejercicio del derecho, habilitando **sistemas telemáticos** de comunicación seguros y accesibles entre las unidades perceptoras y las administraciones implicadas.

En este proceso de desarrollo de sistemas telemáticos de comunicación, se garantizará, además de una comunicación segura y accesible, un correcto tratamiento de los datos personales y de pertenencia étnica recogidos para la tramitación de la Renta garantizada.

Un instrumento básico para todo ello es la **elaboración de un manual de gestión** en actualización continua para profesionales de los Servicios Sociales de Base y de la Sección de Garantía de Ingresos y Prestaciones Económicas.

A.1.2.- Mejorar la información relativa al derecho a la Renta Garantizada

El objetivo de esta medida es **orientar e informar** con el mayor detalle posible de los derechos y obligaciones que conlleva el ejercicio de este derecho a todas las personas interesadas, sean potenciales perceptoras de la prestación como solicitantes o perceptoras de la misma.

Igualmente se mejorará la **información** para profesionales y entidades públicas y privadas que directa o indirectamente estén relacionadas con la prestación.

Para ello, se mejorará la información contenida en la WEB del Departamento, en la WEB de servicios sociales y se editarán **folletos informativos específicos** (ventajas de los estímulos e incentivos al empleo, etc.).

A.1.3.- Mejorar el control de la prestación

El objetivo de esta medida es dar cumplimiento a la obligación de la Administración de velar por la buena gestión de los recursos públicos. Para ello se continuarán y mejorarán los **protocolos de actuación conjunta** entre el SNE-NL y el Servicio de Garantía de Ingresos, en colaboración con los Servicios Sociales de Base.

Por otra parte, se mejorará la interoperabilidad de sistemas de información que permitan un cruce ágil e inmediato de datos con señales de alerta.

Por otra parte, se **revisarán de modo sistemático**, aleatoria o mediante perfiles expedientes de unidades perceptoras.

En este ámbito se realizará especial énfasis en una adecuada información sobre derechos y obligaciones a las personas perceptoras de renta garantizada, asegurando un acompañamiento social adecuado a aquellas unidades familiares perceptoras que así lo requieran.

A2. Potenciar la incorporación laboral de las personas perceptoras de Renta Garantizada

A.2.1 – Mejorar la información sobre los mecanismos de incentivos y estímulos al empleo

El objetivo es visibilizar y difundir el sistema de estímulos de empleo, a través de **sesiones formativas/informativas para que puedan cumplir su papel de incentivo**. Estas sesiones podrán estar dirigidas tanto a personas perceptoras de Renta Garantizada, como a profesionales de SSB y de las Agencias de Empleo, como a empresas, bien directamente o bien a través de sus organizaciones.

A.2.2 – Difundir el sistema de cálculo de los ingresos por actividades empresariales y profesionales (trabajo autónomo)

Con el desarrollo reglamentario de la Renta Garantizada se formaliza el sistema de cálculo de los ingresos obtenidos por trabajo autónomo. Esta sistematización precisa ser difundida a efectos de que, tanto servicios sociales como de empleo, puedan informar y orientar adecuadamente.

A.2.3 – Evaluar el funcionamiento de los estímulos al empleo y ajustar regularmente su funcionamiento

La Ley Foral 15/2016 precisa que en el primer año de funcionamiento de la misma se debe evaluar el sistema de estímulos aprobado transitoriamente. Por otra parte la Ley Foral prevé que cada dos años se realice una evaluación de la prestación. La volátil evolución del mercado laboral hace que se deba ajustar periódicamente el sistema de incentivos y estímulos.

A.2.4.- Realización de diagnósticos individualizados para valorar el grado de empleabilidad para la incorporación al mercado laboral

Se diseñará una herramienta de cribado que permita la realización de diagnósticos individualizados a las personas perceptoras de renta garantizada con objeto de valorar el grado de empleabilidad para su incorporación al mercado laboral

B. Dotar de coherencia al conjunto de prestaciones del sistema general y propio de garantía de ingresos.

B.1.- Armonizar las prestaciones de igual finalidad que la Renta Garantizada

B.1.1.- Armonizar la gestión del conjunto de pensiones no contributivas con la Renta Garantizada

El objetivo central es que la gestión de PNC y la gestión de RG tengan las mismas características de agilidad y calidad, con respeto a sus propias normativas. Para ello, los procedimientos de tramitación y de reporte de información serán armonizados extrayendo las mejores prácticas de la gestión de cada prestación.

B.1.2.- Revisar las ayudas para la integración familiar y social

Estas ayudas reguladas por la Orden Foral 413/2010, de 31 de diciembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se regulan las ayudas de Apoyo a la Integración Familiar y Social, deben ser revisadas y actualizadas armonizándolas con las características de la RG. Para ello se creará un grupo de trabajo específico que realice una propuesta de actualización.

B.1.3.- Revisar las ayudas para mujeres víctimas de violencia de género que presentan insuficiencia de recursos y dificultades de empleabilidad

Se analizará la posibilidad de considerar las ayudas para mujeres víctimas de violencia de género que presentan insuficiencia de recursos y dificultades de empleabilidad, como percepciones económicas de carácter finalista con objeto de dichas cuantías no computen como ingresos del semestre anterior para el acceso a la renta garantizada.

B.2.- Desarrollar y consolidar el uso de medidas fiscales de protección social

B.2.1.- Mejorar la gestión e información del sistema de deducciones adicionales por pensiones contributivas de viudedad y de jubilación

B.2.2.- Mejorar la gestión e información del sistema de anticipos de deducciones adicionales por pensiones contributivas de viudedad y por pensiones no contributivas de jubilación que reúnen los requisitos de Renta Garantizada

Mediante la Ley Foral 6/2017, de 9 de mayo, de modificación parcial del Texto Refundido de la Ley Foral del IRPF, se han modificado o establecido diversas deducciones adicionales, en las que se contempla la posibilidad de anticipo del abono de la deducción.

Para que tenga una efectividad como mecanismo de protección social debe darse una información clara y accesible a las personas pensionistas de estos beneficios fiscales, así como una gestión ágil del procedimiento de anticipo.

B.2.3.- Estudiar y, en su caso establecer, una deducción fiscal para las personas perceptoras de rentas por trabajo superiores a la cuantía de Renta Garantizada

La disposición final sexta de la Ley 15/2016 establece la posibilidad de que una vez evaluados el impacto y pertinencia de los estímulos al empleo de la RG, se establezcan medidas para la aplicación de deducciones fiscales a las rentas del trabajo por cuenta ajena de las personas que superen los umbrales económicos que dan derechos a la RG. Para ello se crea una comisión técnica del Departamento de Derechos Sociales y de la Hacienda Foral Navarra, que podrá contar con asesoramiento especializado externo, que analice y proponga las medidas oportunas.

B.3.- Promover la efectiva compatibilidad de la Renta Garantizada con el sistema General de garantía de ingresos

B.3.1.- Promover la efectiva compatibilidad de la Renta Garantizada con el sistema general de garantía de ingresos

Esta actuación tiene por objetivo que se efectúe realmente la compatibilidad de la RG con el sistema de garantía de rentas, dado el carácter subsidiario de la RG y en general de las rentas mínimas autonómicas en relación con todas las prestaciones asistenciales estatales y su no cómputo a efectos de prueba de necesidad. Para ello se debe promover y reivindicar ante las Cortes Generales y la Administración General del Estado el reconocimiento de esta compatibilidad de la RG con el sistema de garantía de rentas.

C. Articular la cobertura de las necesidades económicas adicionales no corrientes

C.1.- Mejorar el sistema de ayudas no periódicas.

C.1.1.- Unificar y consolidar el sistema de ayudas no periódicas

El objetivo de esta medida es unificar en una única prestación económica no periódica y de gestión descentralizada las actuales prestaciones extraordinarias y de emergencia social de manera que se pueda contar con una prestación ágil, garantizada y de respuesta inmediata para hacer frente a necesidades básicas de modo urgente y extraordinario. Para ello se deben realizar los cambios normativos oportunos (modificación de los decretos forales de Cartera de Servicios Sociales y de Financiación de Servicios Sociales de Base,...).

Asimismo, se debe diseñar un sistema seguro y sencillo de justificación del gasto realizado.

C.2.- Establecer un sistema de prestaciones complementarias vinculadas a la vivienda

C.2.1.- Establecer un sistema de prestaciones complementarias por gastos de vivienda y alojamiento, articulado con la política de vivienda

Se precisa en primer lugar realizar un análisis de las actuales prestaciones relacionadas con la vivienda, y en función de los resultados de éste, diseñar un sistema de prestaciones complementarias.

C.3.- Mejorar el sistema de prestaciones complementarias vinculadas a las necesidades energéticas

C.3.1.- Desarrollar y consolidar el sistema de ayudas económicas para la cobertura de necesidades de energía

Se trata de consolidar un sistema coherente, ágil y coordinado de apoyos para cubrir las necesidades de energía.

Para ello se actuará tres aspectos:

- a) Incidencia política; promoviendo ante el Gobierno Central y las Cortes Generales una regulación adecuada del bono social que asegure un precio asequible a los hogares de rentas bajas.
- b) Relación con las empresas suministradoras; mejorando y ampliando los convenios para evitar interrupciones de suministros.
- c) Apoyos económicos específicos; aportación prevista en la normativa estatal, que atribuye una aportación económica para la cobertura de necesidades de energía y suministros, con participación de los Servicios Sociales de Base y coordinación con los convenios de empresas suministradoras.

Dependiendo del análisis relacionado con la medida C.1.1., estos apoyos económicos podrían estar incluidos en las ayudas previstas en ese apartado.

C.4.- Asegurar el acceso a la alimentación por medio de la garantía de ingresos

El Gobierno de Navarra garantizará la cobertura de las necesidades alimentarias de la población con ingresos bajos, preferentemente por medio de las prestaciones del sistema navarro de garantía de ingresos, cuya cuantía debe ser suficiente para cubrir necesidades básicas como la alimentación. En este sentido, debe diferenciarse esta acción de garantía de un derecho social básico de la acción voluntaria de la sociedad civil. Para ello se promoverá un modelo de «ayuda alimentaria» por parte de la sociedad civil centrado en la creación de lazos sociales, la reciprocidad y el empoderamiento.

C.4.1.- Promover la transformación de comedores sociales en establecimientos de atención diurna

Gobierno de Navarra promoverá que los comedores sociales y establecimientos similares se orienten hacia su transformación en centros de atención diurna para personas en situación de exclusión social de carácter más amplio e integral que el puramente alimentario, sin perjuicio de que mantengan sus servicios de comedor.

Resumen de objetivos, medidas de actuación en el ámbito de necesidades básicas y garantía de rentas: calendarización e indicadores

Tabla 6. Objetivos, medidas de actuación en ámbito necesidades básicas y garantía de rentas

| NECESIDADES BÁSICAS Y GARANTÍA DE RENTAS | | | |
|---|--|--|----------------|
| A.- Consolidar el modelo de Renta Garantizada, desplegando su potencial de protección social | | | |
| A.1.- Mejorar el acceso al derecho subjetivo de la Renta Garantizada | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.1.1 - Mejorar la gestión de la RG. | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | Nº de expedientes anuales , desglosados por sexo Nº de días transcurridos entre la fecha de registro de la solicitud de RG en el Departamento y la fecha de Resolución Nº de expedientes con incidencias Nº de unidades familiares solicitantes mensuales y por año, desglose de unidades familiares monomarentales Media de prestación por unidad perceptora Tasa de cobertura total y por zonas básicas | 2018 -2021 |
| A.1.2. Mejorar la información relativa al derecho a la Renta Garantizada | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo Observatorio de la Realidad Social | Media por expediente de subsanaciones de errores en la tramitación Nº de suspensiones cautelares tramitadas Nº de extinciones por incumplimientos de obligaciones tramitadas | 2018 -2021 |
| A.1.3.- Mejorar el control de la prestación. | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo Servicio de Inspección Servicio Navarro de Empleo – Nafar Lansare | Nº de suspensiones cautelares tramitadas Nº de extinciones por incumplimientos de obligaciones tramitadas Nº de Inspecciones realizadas Nº de procedimientos sancionadores tramitados | 2018 -2021 |

| A.2.-Potenciar la incorporación laboral de las personas perceptoras de Renta Garantizada | | | |
|--|---|---|---|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.2.1 Mejorar la información sobre los mecanismos de incentivo y estímulo al empleo Esta medida está vinculada a la A.1.2 | Departamento de derechos Sociales DGIPS- Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | Nº de unidades perceptoras a las que se les aplican los estímulos al empleo e incentivos Nº de personas a las que se les aplica los estímulos al empleo , desglosado por sexo Media de prestación mensual por unidad perceptora las que se le aplica los estímulos al empleo | 2018 -2021 (periodicidad cuatrimestral y anual) |
| A.2.2.- Difundir el sistema de cálculo de los ingresos por actividades empresariales y profesionales (trabajo autónomo). Esta medida está vinculada a la A.1.2 | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | Nº de unidades perceptoras con ingresos por trabajo autónomo Nº de personas con ingresos por trabajo autónomo, desglosado por sexo | 2018 -2021 (periodicidad cuatrimestral y anual) |
| A.2.3.- Evaluar el funcionamiento de los estímulos al empleo y ajustar regularmente su funcionamiento | DGIPS- Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | NOTA: Además de los propios indicadores del resto de medidas de este apartado, se deben incluir indicadores de proceso para evaluar el funcionamiento; de conformidad con la primera evaluación la cual se encuentra en proceso de diseño | 2018-2021 (periodicidad cada dos años) |
| A.2.4.- Realización de diagnósticos individualizados para valorar el grado de empleabilidad para la incorporación al mercado laboral | Departamento de Derechos Sociales- SNE | Nº de diagnósticos realizados. | 2018-2021 |
| B.- Dotar de coherencia al conjunto de prestaciones del sistema general y propio de garantía de ingresos | | | |
| B.1.- Armonizar las prestaciones de igual finalidad que la Renta Garantizada | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.1.1. Armonizar la gestión del conjunto de pensiones no contributivas con la de la Renta Garantizada | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | Nº de expedientes anuales Nº de procedimientos comunes Modelo de información mensual y anual armonizado Nº de expedientes con incidencias Nº de solicitudes mensuales y por año Nº de pensionistas, desglosado por sexo, por tipo de PNC, mensuales y por año Tasa de cobertura total y por zonas básicas | 2018-2021 |
| B.1.2.- Revisar las ayudas para la integración familiar y social | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de garantía de ingresos y cooperación al desarrollo y Servicio de atención primaria e inclusión social | Documento de actualización de la ayuda Nº de solicitudes mensuales y por año | 2018-2019 |

| | | | |
|---|---|--|-------------------------|
| | | Nº de personas perceptoras , desglosado por sexo Media de prestación por unidad perceptora | |
| B.1.3. Revisar las ayudas a mujeres víctimas de violencia de género que presenten insuficiencia de recursos y dificultades de empleabilidad | Instituto Navarro para la igualdad | Revisión efectuada si/no | 2019 |
| B.2.- Desarrollar y consolidar el uso de medidas fiscales de protección social | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.2.1.- Mejorar la gestión e información del sistema de deducciones adicionales por pensiones contributivas de viudedad y de jubilación. | Hacienda Foral de Navarra | Nº de declaraciones a las que se aplica las deducciones adicionales por tipo de pensión. Importe total de las devoluciones efectuadas al año Media de devolución por declaración. Tasa de cobertura | 2018-2021 |
| B.2.2.- Mejorar la gestión e información del sistema de anticipos de deducciones adicionales por pensiones contributivas de viudedad y por pensiones no contributivas de jubilación que reúnen requisitos de RG. | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | Nº de solicitudes de anticipo de deducciones adicionales por tipo de pensión. Nº de personas beneficiarias de los anticipos, desglosado por sexo Media mensual de anticipo por persona. Tasa de cobertura | 2018-2021 |
| B.2.3.- Estudiar y en su caso, establecer una deducción fiscal para las personas perceptoras de rentas por trabajo superiores a la cuantía de Renta Garantizada | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de garantía de ingresos y cooperación al desarrollo Departamento de economía y hacienda | Documento de propuestas | 2018 - 2019 |
| B.3.- Promover la efectiva compatibilidad de la Renta Garantizada con el sistema general de garantía de ingresos | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.3.1.- Promover la efectiva compatibilidad de la Renta Garantizada con el sistema general de garantía de ingresos | Vicepresidencia de Derechos Sociales y Dirección General de Inclusión y Protección Social | Modificación de normativas realizada | 2018-2021 (continuo) |

| C.- Articular la cobertura de las necesidades económicas adicionales y no corrientes | | | |
|---|---|--|--|
| C.1.- Mejorar el sistema de ayudas no periódicas | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.1.1.- Unificar y consolidar el sistema de ayudas no periódicas | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Garantía de ingresos y cooperación al desarrollo • Servicio de Atención primaria e inclusión social | Modificación de la normativa realizada Nº de expedientes anuales , desglosados por sexo Nº de días transcurridos entre la fecha de registro de la solicitud de en el SSB y la fecha de abono Nº de expedientes sin incidentes en la justificación Nº de unidades familiares solicitantes mensuales, por año y concepto subvencionado Nº de unidades perceptoras mensuales, por año y concepto subvencionado Nº de personas integrantes de las unidades perceptoras Media de prestación por unidad perceptora Tasa de cobertura total y por zonas básicas | Para la reforma normativa: 2018 Ejecución: 2019 – 2021 (continuo) |
| C.2.- Establecer un sistema de prestaciones complementarias vinculadas a la vivienda | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.2.1.- Establecer un sistema de prestaciones complementarias por gastos de vivienda y alojamiento, articulado con la política de vivienda | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de vivienda | Documento de análisis realizado Nº de expedientes anuales Nº de unidades familiares solicitantes mensuales, por año y concepto subvencionado Nº de unidades perceptoras mensuales, por año y concepto subvencionado Nº de personas integrantes de las unidades perceptoras (diferenciando por sexo, grupo de edad, origen, y nacionalidad) por año Media de prestación por unidad perceptora Tasa de cobertura total y por zonas básicas | Para la reforma normativa: 2018 Ejecución: 2019 – 2021 (continuo) |

| C.3.- Mejorar el sistema de prestaciones complementaria vinculadas a las necesidades energéticas | | | |
|--|---|--|---|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.3.1.- Desarrollar y consolidar el sistema de ayudas económicas para la cobertura de necesidades de energía. | Departamento de Derechos Sociales DGIPS- Servicio de Atención primaria e inclusión social y Servicio de garantía de ingresos y cooperación al desarrollo | Documento de análisis realizado Nº de expedientes anuales Nº de unidades familiares solicitantes mensuales, por año y concepto subvencionado Nº de unidades perceptoras mensuales, por año y concepto subvencionado Nº de personas integrantes de las unidades perceptoras , desglosado por sexo Media de prestación por unidad perceptora Tasa de cobertura | Estudio de las ayudas: 2018 2019 – 2021 (continuo) |
| C.4.- Asegurar el acceso a la alimentación por medio de la garantía de ingresos | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.4.1.- Promover la transformación de comedores sociales en establecimientos de atención diurna | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Nº de personas beneficiarias Nº de proyectos desarrollados | 2018-2021 |

2. Empleo

La responsabilidad pública en materia de empleo

El empleo asalariado sigue siendo la principal forma de integración social para la mayor parte de la población europea. Gracias al salario de uno o varios miembros de la unidad familiar, éstos cubren sus necesidades básicas y participan de un modelo de vida con fuerte presencia del consumo de bienes y servicios. Por este motivo, la distancia con el empleo estable constituye un factor habitualmente presente en los procesos de pobreza y exclusión social.

El acceso al empleo está definido por las normas de funcionamiento del mercado; es decir, la relación entre oferta y demanda. Las empresas buscan personas con mayor cualificación y suelen tener sus propios mecanismos de selección, a veces basados en la búsqueda y captación directa de talento, otras a través de las redes sociales de las personas trabajadoras (familiares, conocidos) etc. Estos mecanismos funcionan en la esfera de lo privado y generan, como es sabido, procesos de preferencia basados en la cualificación, el capital social, edad, sexo, imagen. Por ello se producen procesos de discriminación de personas por edad, género, imagen, discapacidad, pertenencia a minorías, nacionalidad, estancias en prisión, etc.

Es responsabilidad de los gobiernos, en este caso autonómicos, fomentar acciones destinadas a mejorar la inserción laboral de las personas desempleadas en general y de las personas más alejadas del empleo en particular. Sin embargo, la capacidad de intervención del sector público en la esfera privada de toma de decisiones de las empresas es limitada. A través de las llamadas políticas activas de empleo se pretende influir en el incremento de las posibilidades de vuelta al mercado laboral de las personas en desempleo. El hecho de que en el actual contexto, tanto los servicios de empleo como los servicios sociales, compartan una parte importante de población atendida lleva a defender la necesaria coordinación de los dos ámbitos de acción en este campo.

Políticas activas de empleo

En nuestro contexto la forma de intervención pública más extendida en materia de empleo ha sido la protección económica de las personas desempleadas. Las elevadas cifras de desempleo en décadas anteriores al boom económico y también a partir de la crisis de 2008, han influido en esta apuesta por la vía de protección denominada pasiva, que permite llegar a más personas desempleadas con menor coste económico.

Sin embargo, la experiencia de la Europa más avanzada en el desarrollo de políticas activas de empleo y la asunción de competencias en esta materia por parte de las CCAA, está llevando a la mayor parte de territorios a apostar por el desarrollo de políticas de activación que favorecen la vuelta al mercado laboral de las personas desempleadas. Bajo esta denominación existen medidas de diverso alcance que podríamos resumir en dos grandes tipos:

- Acciones que tienen como objetivo influir en la oferta de empleo. Implican la promoción de oportunidades laborales.
 - Nivel macro de creación de empleo tanto en el sector público como en el privado a través de la inversión directa en nuevos sectores económicos, fomento de I+D.
 - Medidas de promoción de reparto del empleo mediante la incentivación de contratos a tiempo parcial.
 - Subvenciones a la contratación de grupos vulnerables (más de 45 años, discapacidad, mujeres o jóvenes).
 - Fomento de formas de empleo protegido destinadas a población especialmente alejada del empleo.

- Acciones orientadas a influir en la demanda y, por tanto, destinadas a mejorar las posibilidades de las personas de acceder al mercado laboral:
 - Servicios públicos de empleo que hacen la función de intermediación entre las personas desempleadas y las empresas.
 - Formación de personas desempleadas con la finalidad de mejorar su empleabilidad.
 - Orientación en la búsqueda de empleo.

Los modelos más eficaces de activación en Europa se caracterizan por el desarrollo de actuaciones paralelas en torno a los dos ejes: la generación de oportunidades laborales (tanto normalizadas como protegidas) y la mejora y adaptación de los servicios de empleo y formación (bajo un enfoque de adaptación a los casos). En relación con la formación, las fórmulas más eficaces resultan ser aquellas que están vinculadas con dispositivos de inserción laboral (reserva de puestos, prácticas pactadas en empresas etc.).

La situación actual requiere, por tanto, de un sistema que dé respuesta contra el desempleo, que aumente la desprotección frente al mismo, mejore la empleabilidad de las personas paradas, con especial énfasis en las más vulnerables o con mayores dificultades de inserción.

Las políticas activas requieren también, de una mayor flexibilidad que permita dar respuesta a las necesidades específicas de las personas, en un mercado de trabajo cada vez más segmentado.

Por otra parte, resulta imprescindible incidir en la reducción de las situaciones de desigualdad y discriminación que puedan acontecer en el acceso al mercado de trabajo

Por último, en relación con la creación directa de oportunidades protegidas, Navarra ha desarrollado fórmulas directas de creación de puestos protegidos para personas en situación de exclusión social, tales como el empleo social protegido, las contrataciones de interés social para entidades locales o las empresas de inserción.

Los servicios sociales y la inserción laboral

Entre las funciones de los servicios sociales se encuentra la de favorecer la incorporación social de las personas en situación de exclusión social. Para ello generalmente se utilizan dos tipos de mecanismos:

- El acceso a prestaciones de mínimos que permitan la cobertura de **necesidades** básicas del hogar en sustitución de los ingresos por trabajo o prestaciones relacionadas con la seguridad social.
- El establecimiento de programas de inserción orientados a favorecer la **inserción social de personas con especiales barreras a la integración** (problemas de discapacidad, salud mental, sinhogarismo, menores y jóvenes en conflicto, personas que salen de la cárcel, víctimas de violencia de género, y otros). En este caso, el recurso del empleo resulta útil no sólo como fin, sino como medio adecuado de intervención en el que trabajar hábitos, actitudes, relaciones y motivaciones. Existe una amplia trayectoria de trabajo en torno a la inserción a través de dispositivos específicos de empleo más o menos protegido.

En los últimos tiempos y, debido a la situación actual del mercado laboral, los servicios sociales están viendo incrementada la demanda de personas que son expulsadas del mercado laboral y además agotan las prestaciones de desempleo. En este caso, podríamos añadir a las citadas el desarrollo de una tercera función:

- **Contención y apoyo para superar crisis personales y familiares.** El desempleo, sobre todo si es continuado, conlleva pérdida de ingresos, estatus y, a menudo, pérdida de autoestima y deterioro de las relaciones familiares y sociales. En estos casos el apoyo profesional se centra en la escucha, empatía, trabajo de adaptación, contención y motivación utilizando técnicas profesionales de acompañamiento, trabajo en grupo o comunitario.

En el contexto actual los servicios sociales afrontan algunas tensiones en relación con el desempeño conjunto de estas tres funciones.

- El acceso a la garantía de ingresos de un volumen creciente de hogares sin ingresos ocupa un protagonismo central en el día a día de los servicios.
- Los programas de inserción a través del empleo son de cobertura limitada para hacer frente al volumen de demanda. Esto provoca la utilización de los programas con finalidades diversas: en ocasiones con carácter protector (dar continuidad a una renta mínima o favorecer más ingresos), en otras con carácter terapéutico y en otras con una finalidad formativa. Las tres funciones son pertinentes, sin embargo, la falta de estrategia, el coste de los recursos y las limitaciones de las plazas, son motivos que nos llevan a defender la importancia de criterios compartidos que garanticen, por un lado, la mejor eficacia de los recursos y, por otro, la definición de los derechos de las personas usuarias.

Se hace necesaria una redefinición de las funciones y de la población prioritaria en cada uno de estos recursos.

Dinámicas de cambio del mercado laboral

Desde hace unas décadas los países avanzados estamos asistiendo a intensas dinámicas de cambio económico con impacto en los mercados laborales y en el modelo de empleo.

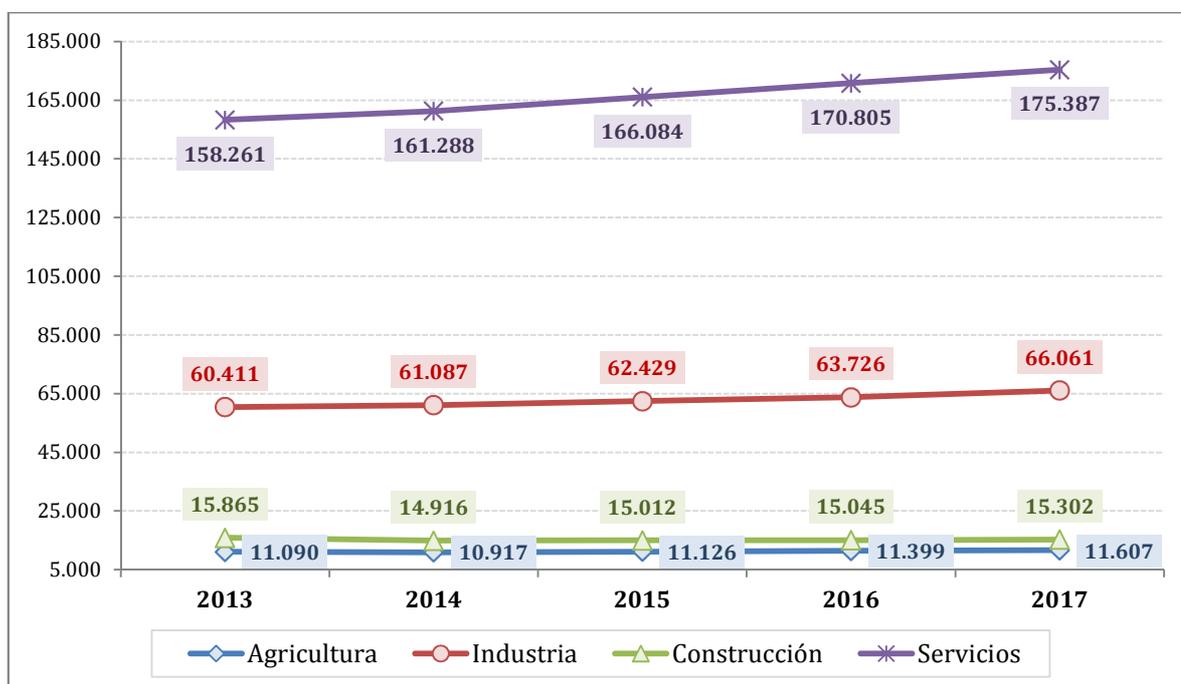
El aumento de protagonismo de la economía financiera, los procesos de deslocalización de tejido productivo no cualificado a países en vías de desarrollo o el aumento de la automatización son factores explicativos de la destrucción de empleo en la industria.

Estas tendencias de destrucción de empleo han sido más acusadas en aquellos países que apostaron por un modelo de competitividad basado en tejido no cualificado en industria de montaje, agricultura extensiva o construcción. Este empleo, en su mayoría de carácter temporal, ha sido más fácilmente destruido en el momento de recesión económica. Este hecho explica como las transiciones al **desempleo** hayan sido protagonizadas en una parte importante por personas jóvenes, personas de origen extranjero y mujeres,

En general, el nuevo empleo creado es mayoritariamente **empleo de servicios** que ocupan ya un lugar central en las economías europeas.

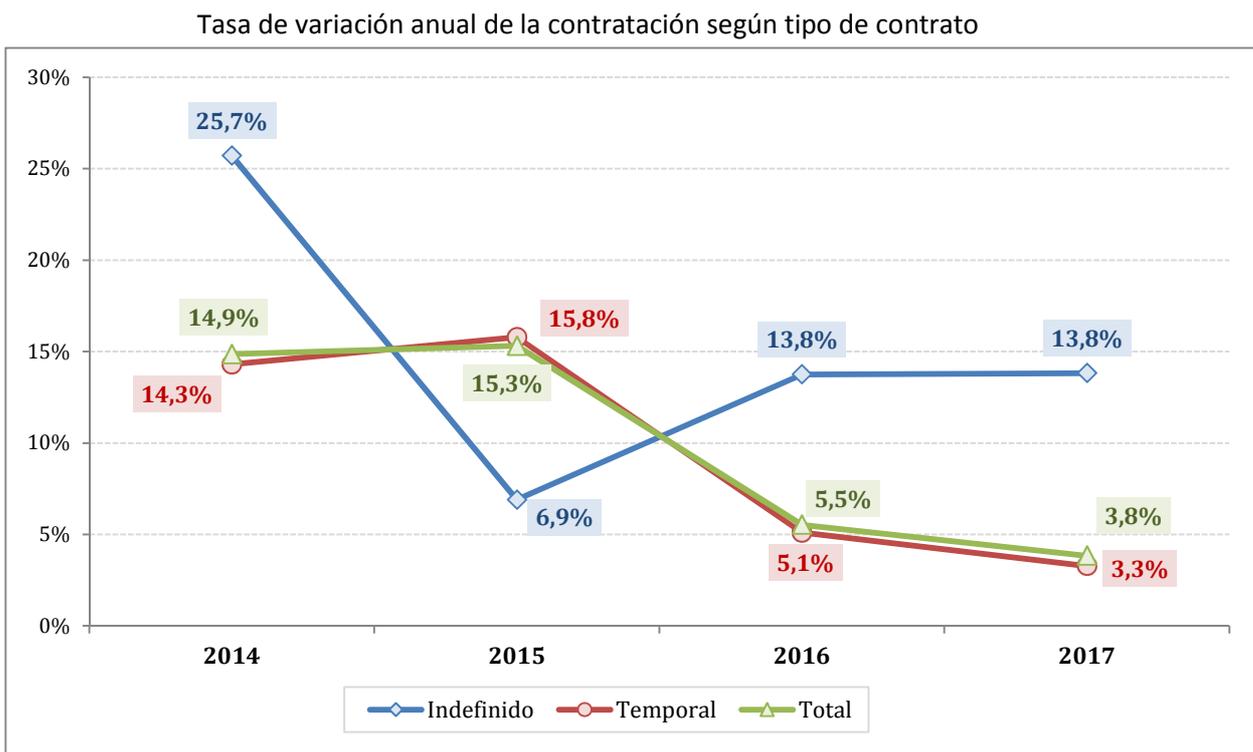
- En Navarra el empleo de **servicios** es, con diferencia el sector de ocupación mayoritario, suponiendo en el año 2017 175.387 contratos, siguiendo una tendencia de crecimiento intensa desde 2008.

Evolución del empleo en Navarra según sectores de actividad.



Fuente: Observatorio de la Realidad social a partir de los datos de afiliación a la Seguridad Social (datos anuales).

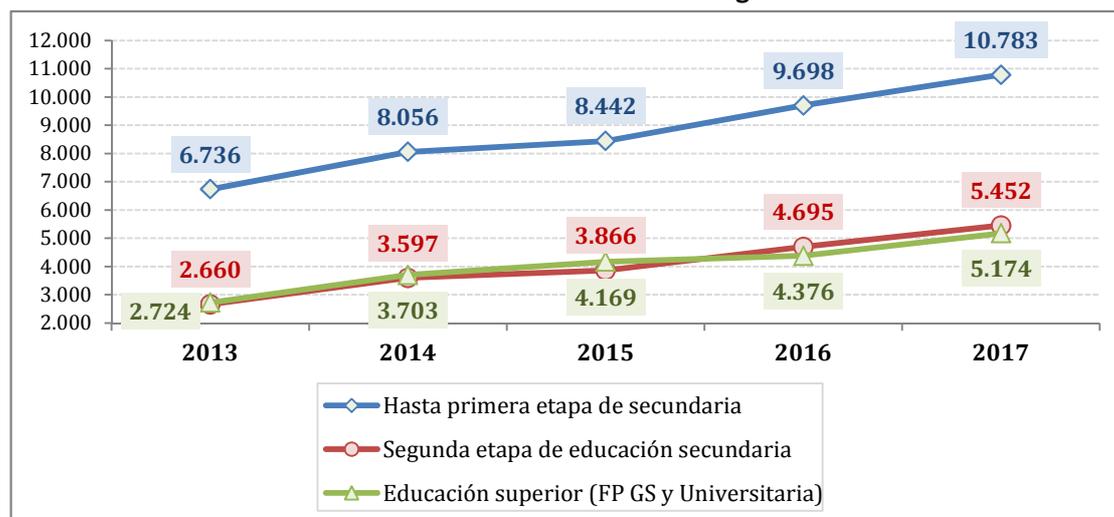
A diferencia del modelo de empleo industrial de décadas pasadas, caracterizado por la estabilidad y la protección de la concertación de los agentes sociales, el nuevo empleo de servicios se caracteriza por su flexibilidad, materializada en nuestro mercado laboral en temporalidad. No obstante esta tendencia está dando síntomas de reversión. Así, si se tiene en cuenta la evolución anual de la contratación respecto a la tipología de contrato, se ha producido un mayor aumento de la contratación indefinida. El número de contratos indefinidos en 2017 ha crecido un 13,8% con respecto a 2016, mientras que la contratación temporal lo ha hecho en un 3,3%. Así el número de contratos indefinidos registrados en 2017 han sido 21.672, siendo 19.041 en 2016 y 16.738 en 2015.



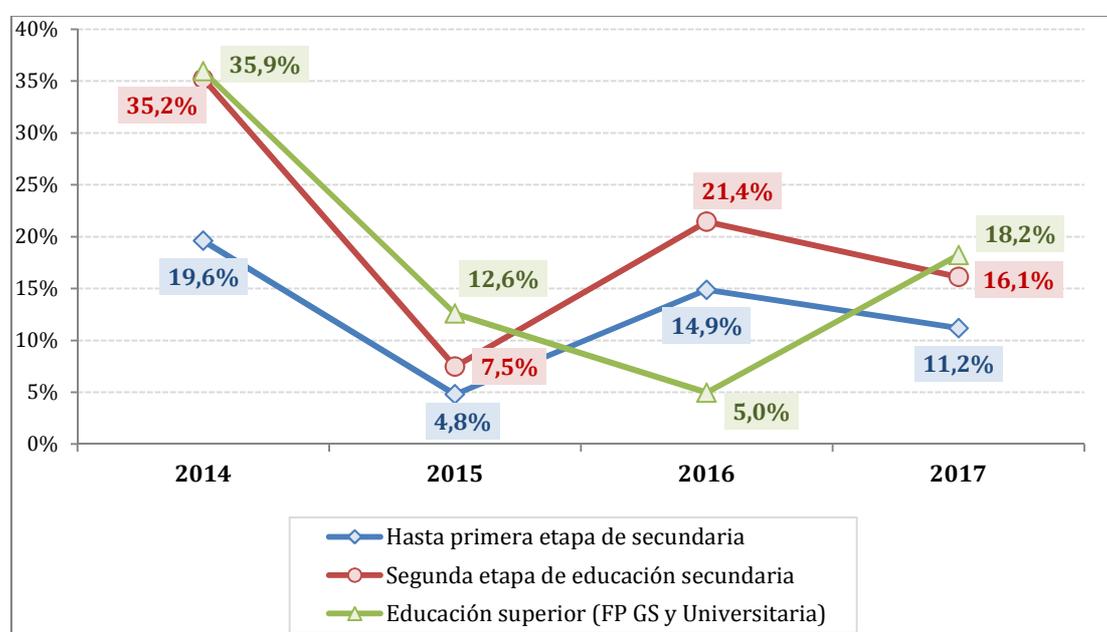
Fuente: Observatorio de la realidad social partir de los datos de contratación (SISPE)

También a diferencia de etapas anteriores, el nuevo empleo se caracteriza por una creciente polarización en términos de cualificación y retribución. Por un lado, los servicios a empresas requieren elevada cualificación y son fuertemente competidos por la fuerza laboral cualificada. Por otro lado, los servicios de limpieza, restauración y sociales, caracterizados por una fuerte precarización en términos de salario, temporalidad y condiciones.

Evolución de la contratación anual indefinida en Navarra según nivel de estudios del contrato



Fuente: Observatorio de la realidad social partir de los datos de contratación (SISPE)



Fuente: Observatorio de la realidad social partir de los datos de contratación (SISPE)

En la actualidad la baja cualificación define claramente la probabilidad de estar alejado del empleo bien retribuido. También, por este motivo, la competencia extrema por los puestos cualificados hace que buena parte de la mano de obra, incluso cualificada, deba trabajar en empleos mal retribuidos.

Por otro lado, se extiende en nuestro contexto una nueva situación social que hemos denominado como **personas trabajadoras pobres**; entendiéndose como tal, aquellas personas que a pesar de trabajar viven en situaciones de pobreza y privación.

- En Navarra el 42% de las personas que viven en riesgo de pobreza lo están a pesar de trabajar. (ECV, 2014).

La realidad de muchas personas hoy día está caracterizada por la **alternancia de periodos de desempleo**.

- El 87% de las personas desempleadas de Navarra acceden al empleo de manera intermitente. El desempleo continuado (todos los meses en un período de tres años) no alcanza a más de un 5% de la población.

Tabla 7. Distribución de las personas desempleadas (únicas) en el periodo 2014-2016.

| | Nº | % |
|--|----------------|------------|
| Desempleo continuado (figuran como desempleados/as en todos los meses de los tres años) | 7.237 | 5,5 |
| Desempleo intermitente (paro en los tres años) y con intensidad Alta (más de seis meses al año en desempleo en cada uno de los tres años). | 9.790 | 7,5 |
| Resto de desempleados | 113.490 | 87 |
| Total personas que han sido paradas en algún momento del periodo 2014-2016 | 130.517 | 100 |

Fuente: Diagnóstico Plan de Inclusión a partir de los datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

Es preciso realizar una lectura colectiva de las consecuencias de este modelo de “preariado” en términos generacionales así como una reflexión sobre las transformaciones precisas para mantener un modelo de cohesión social:

- La necesidad de apostar por modelos de desarrollo económico con más peso del empleo cualificado con mayor capacidad de resistir procesos de automatización y deslocalización.
- La adopción de formas de distribución del empleo más justas con las generaciones más jóvenes.
- El desarrollo de formas de protección de desempleo acordes con el contexto actual que supongan una prevención real frente a la pobreza.

No obstante, esta reflexión colectiva sobre el modelo económico y social no es incompatible con una atención urgente y prioritaria de las situaciones más graves de exclusión.

Tras unos años en los que los datos de acceso al mercado laboral reflejaban una situación que podíamos denominar “grave”; las últimas tendencias presentan síntomas de recuperación. Así en el año 2017, el paro en Navarra ha disminuido en Navarra en un 10,77%, registrando el mayor descenso de los últimos 12 años.

Principales situaciones de exclusión en el acceso al empleo

La exclusión del empleo estable en Navarra. Demanda potencial de las medidas de empleo

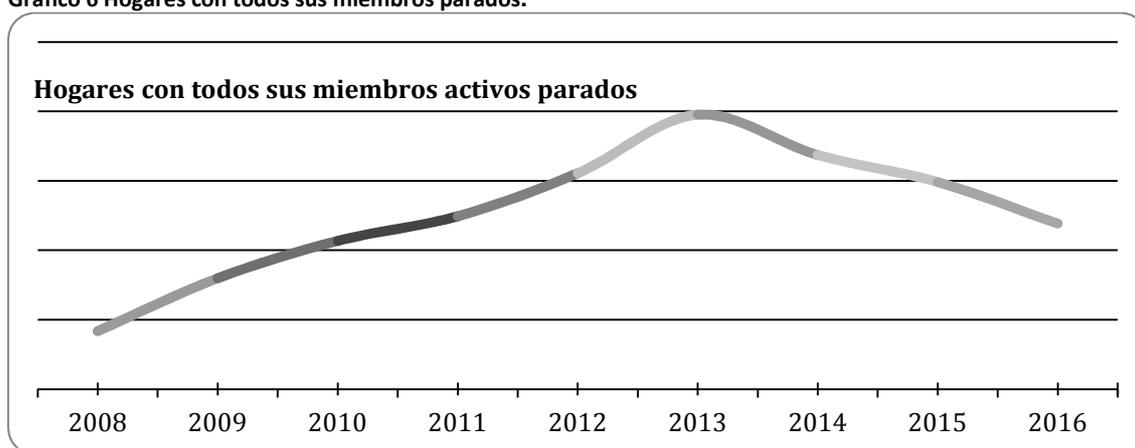
El desempleo y la precariedad son caminos posibles hacia la exclusión social. De hecho, la especial incidencia del desempleo en algunos colectivos como la población joven, personas

mayores de 45, personas con discapacidad o personas extranjeras, entre otras, les convierte en especialmente vulnerables. En todos ellos, atendiendo a la variable sexo, las mujeres presentan mayores tasas de desempleo, un acceso más precario al mismo y perciben peores salarios.

Contamos con diversas fuentes de datos que permiten aproximarnos a estas situaciones, sin embargo, presentan limitaciones. Las fuentes de empleo (EPA, paro registrado) permiten medir la acumulación del desempleo en algunos hogares:

- **Hogares que acumulan desempleo**

Gráfico 6 Hogares con todos sus miembros parados.



Fuente: Diagnóstico Plan estratégico de Inclusión social a partir de los datos de la EPA

En 2008, había en Navarra 4.178 hogares en los que ninguna de las personas en edad activa tenía empleo, en 2013 esta situación llegó a alcanzar a 20.000 hogares. Desde entonces la creación de empleo en Navarra ha favorecido un descenso progresivo hasta alcanzar los 11.917. Estos hogares, claramente excluidos del empleo, constituyen la población diana de medidas de acceso de al menos uno de sus miembros al empleo.

- **Hogares con baja intensidad de empleo**

Los indicadores de la EPA no permiten dimensionar la realidad de hogares con empleos precarios. La ECV sí, refleja la evolución de la precariedad desde una perspectiva de hogar a través del indicador “*personas que viven en hogares con baja intensidad de empleo (personas que forman parte de hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia)*”. A través de su análisis se refleja una realidad cada vez más frecuente de hogares cuyos miembros transitan entre el desempleo y la precariedad.

Así, en 2008 había en Navarra 19.840 personas viviendo en hogares con baja intensidad de empleo, esta cifra se incrementa hasta 50.000 en 2012 y, a pesar de iniciar un cierto descenso hasta las 45.440 personas en 2015, se mantiene en proporción elevada. Es preciso destacar aquí las limitaciones que muestra la ECV en Navarra pero, a pesar de ello, la tendencia de incremento de estos de hogares que trabajan muy por debajo de su potencial está ampliamente contrastada en el conjunto del Estado. Esta población es objeto prioritario de medidas que permitan intensificar el empleo del hogar, bien por la vía de una cualificación

específica que favorezca el acceso a empleos de mayor calidad, bien por la inserción laboral de las personas desempleadas del hogar.

Atendiendo a la evolución de dichos indicadores observamos que en los últimos años se ha producido un incremento de los hogares alejados del empleo estable, tanto en forma de desempleo total familiar como en forma de baja intensidad de empleo. Esta cuestión, es clave para poder responder a la pregunta de **¿por qué cuando desciende el paro no desciende en la misma proporción el número de personas perceptoras de Renta Garantizada?**

Parte de la explicación radica en el agotamiento de las prestaciones de desempleo estatales que está haciendo aumentar en estos últimos años la demanda de las rentas mínimas. Sin embargo, también existen, al menos, otros dos factores explicativos. En primer lugar, el hecho de que el nuevo empleo creado no va a parar a aquellos hogares que más lo necesitan. Por el contrario, a él acceden miembros de familias en las que ya había otros miembros trabajando. En el escenario creciente de polarización del empleo, el nuevo empleo cualificado va a parar a hijos/as o cónyuges de personas que ya están trabajando. Son miembros de hogares en los que las probabilidades de tener elevada cualificación y capital social son más altas. Por el contrario, los hogares en los que nadie trabajaba, la baja cualificación de todos sus miembros les mantiene alejados del nuevo empleo. Por último, sabemos que hay personas que incluso a pesar de trabajar deben recurrir a la Renta Garantizada ya que los salarios bajos no les permiten superar el umbral de la pobreza.

Hogares perceptores de Renta Garantizada: bajos ingresos y exclusión del empleo estable

El número de hogares perceptores de Renta Garantizada constituye en sí mismo un indicador del volumen de situaciones alejadas del empleo estable que se encuentran en situación de pobreza económica tanto por acumulación de desempleo como por empleos de baja intensidad.

Analizando el perfil de hogares que acceden a esta prestación se destaca especialmente la limitada capacidad protectora del hogar. El 70% de los hogares en la Renta Garantizada son personas solas que dependen de sus propios ingresos: bien porque viven solas (20,7%), porque son personas separadas con hijos/as (monomarentales) (25,3%) o bien porque aunque convivan con otras personas, estas no son familiares y por tanto dependen de sus propios ingresos (24,1%). Tan sólo el 28,8% de los hogares RG lo constituyen parejas con o sin hijos. Estos datos confirman el hecho de que desempleo y precariedad habitualmente se compensan dentro del hogar y, por tanto, únicamente las personas solas o con menores a cargo, tienen más probabilidades de caer en la pobreza y solicitar ayuda.

Entre 2014-2016 **un 38,6% de las personas beneficiarias tuvo alguna contratación** (7.965 personas). En este caso, la escasa duración y retribución del empleo son las que les hacen susceptibles de acceder también a la prestación (nueve de cada diez han encadenado contratos temporales mayoritariamente en servicios).

El proceso de inclusión de estas situaciones pasa por una estrategia de *“hacer que el trabajo merezca la pena”*. Los estímulos al empleo incluidos en la nueva normativa de Renta Garantizada, avanzan claramente en esta línea y su gestión ágil y flexible será clave para favorecer que las personas perceptoras acepten ofertas laborales a pesar de su precariedad.

En segundo lugar, es preciso repensar las estrategias de formación en dos sentidos: favorecer que su contenido permita la superación de los empleos disponibles (precarios) y adaptarlas en términos de horarios, requisitos y compensación a la realidad de las personas trabajadoras.

En las personas beneficiarias de Renta Garantizada más alejadas del empleo (con períodos de desempleo más intenso) destacan algunos factores que explican una baja empleabilidad:

- Un 42% son personas mayores de 50 años.
- Un 82% sólo tiene estudios primarios.
- Un 30% es de origen extranjero.
- Un 12% pertenecen a minoría étnica gitana.

Es preciso, por tanto, diferenciar entre aquellas personas dentro de la Renta Garantizada que ya trabajan y las que presentan serias barreras para la empleabilidad (por motivos de edad, cualificación, procesos de discriminación u otros).

Parece que un colectivo en creciente presencia son personas inactivas, en general mayores de 50 dentro de las cuales, algunas de ellas viven solas y presentan, en ocasiones, problemas de salud mental.

En Navarra en 2016 se contabilizaron 1.992 personas solicitantes de Renta Garantizada mayores de 55 años. En relación con este perfil creciente, desde el origen de la crisis, la baja empleabilidad y la situación personal y social requieren un planteamiento específico con una oferta adaptada de recursos. Por tanto, en aquellos casos en los que la situación personal y social sea buena, no serán prioritarias acciones más allá de la garantía de ingresos y el mantenimiento de la cotización. Sin embargo, habrá personas en las que la situación requiera de recursos de carácter laboral u ocupacional con altas dosis de acompañamiento (coordinado con salud mental). Es preciso, por tanto, abordar de manera innovadora este terreno ocupacional en el que pueda haber actividades que les hagan recuperar actividad y motivación, repensando esta línea de trabajo en relación con las necesidades y actividades de los barrios, voluntariado relacionado con la dependencia, gestión-vigilancia de espacios públicos, información, conserjerías, apoyo a la formación, bibliotecas, etc.

En relación con el resto de barreras que dificultan el acceso al empleo de las personas en situación de exclusión, será precisa una adaptación de la estrategia de activación a las circunstancias específicas de determinados grupos más presentes en la Renta Garantizada. En este ámbito, destaca especialmente la necesidad de flexibilizar los criterios de acceso a los diferentes dispositivos de formación, adaptándolos a las necesidades de las personas con mayores dificultades de incorporación laboral.

Igualmente la situación específica de algunas minorías como, por ejemplo, la población migrante o la minoría étnica gitana requiere, además de implementar acciones de carácter generalista, acciones específicas de activación que tengan en cuenta los procesos de discriminación presentes en el mercado laboral, los sectores laborales de origen, la cualificación y otros.

Personas (no pobres) en situación de exclusión social a quienes el acceso al empleo podría constituir un mecanismo de inserción social: personas con discapacidad, enfermedad mental, menores en conflicto, personas ex - reclusas, etc.

Aunque buena parte de las personas en situación de exclusión se encuentran también en situación de pobreza económica y, por tanto, contempladas en anteriores apartados, a veces hay situaciones personales de exclusión del empleo y de las relaciones sociales que viven en familias por encima del umbral de pobreza. Es el caso de personas con discapacidad, problemas de salud mental, menores en situación de conflicto social, personas que han estado en prisión, etc.

En estos casos se valora que el acceso al empleo puede resultar de gran valor en el proceso de inclusión de la persona. Durante años, diferentes dispositivos especializados en la intervención con colectivos han utilizado el recurso de acceso al empleo desde esta perspectiva aprovechando el potencial de una situación en la que la persona obtiene un salario por su propia capacidad y un entorno de nuevas relaciones sociales y profesionales de referencia en el que poder trabajar aspectos relacionados con la conducta, la situación mental, la motivación, etc. En definitiva, el empleo supone una *“experiencia vital positiva”* sobre la que trabajar la superación de procesos de exclusión social. Bajo esta perspectiva se han desarrollado recursos como los centros especiales de empleo, empresas de inserción laboral, talleres ocupacionales o el programa de empleo social protegido.

No obstante, estos recursos de empleo de carácter protegido han visto como, con la llegada de la crisis y, por tanto, el aumento de personas en situación de desempleo, ha incrementado su demanda, traduciéndose en un uso de estos dispositivos con diferentes finalidades (terapéutica, mejora de la empleabilidad, protectora) siendo preciso clarificar la idoneidad, o no, de estos recursos a las diferentes necesidades existentes.

El desempleo y la precariedad de las personas jóvenes sin cualificación

El desempleo y la precariedad en Navarra afectan especialmente a las personas jóvenes de escasa cualificación. No tanto en volumen, ya que al ser cohortes demográficamente más amplias, es mayor el número de personas jóvenes desempleadas, entre 25 y 45 años, sino en términos de probabilidad, ya que la tasa es claramente superior.

En el último trimestre de 2016 la tasa de desempleo **de las personas jóvenes entre 20 y 24 años era de 28.25%**, mientras que la de personas entre 25 y 54 era de 9,66 % y la de mayores de 55 de 5.52%.

En cuanto a la variación anual, se produce un descenso generalizado del paro registrado, aunque con diferente intensidad. Las personas jóvenes desempleadas, menores de 25 años, descienden un -13,8%, el grupo de entre 25 y 34 años experimenta un descenso del -14,5%, el descenso anual de las personas desempleadas de 35 a 44 años es del 12,9%.

Entre las personas jóvenes en situación de desempleo destaca la proporción de personas sin estudios superiores (primaria y/o secundaria, sin acceder a bachillerato ni FP) un 53% en las mujeres y un 64% en los varones.

En 2016 se contabilizaron 8.245 personas en desempleo menores de 30 años.

En el caso de personas receptoras de Renta Garantizada, 1.891 eran menores de 30 años. Tras estos datos obtenidos es necesario garantizar, en el marco del Plan de Garantía Juvenil, acciones específicas de forma prioritaria dirigidas a jóvenes provenientes de hogares en situación de exclusión, como una herramienta clave para incrementar su acceso al empleo.

Adecuación de los recursos actuales en la lucha contra la exclusión del empleo

Existe un amplio mapa de recursos promovidos tanto por los servicios de empleo como por servicios sociales que están orientados a mejorar la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social

Una valoración del mapa de recursos puede ayudar a mejorar la eficacia de los mismos en relación a varias cuestiones:

- La identificación de huecos y duplicidades en el mapa de atención.
- La adecuación de los recursos a la población alejada del empleo.
- El nivel de cobertura en relación con el volumen de población diana.
- La identificación de las formas de intervención eficaces.

Valoración del mapa de recursos existente

Necesidad de obtener fuentes de información homogéneas en relación con las características de la población desempleada

Una de las necesidades más destacadas por parte de los y las profesionales de intervención es la necesidad de contar con herramientas compartidas de diagnóstico de la empleabilidad que permitan dimensionar la población diana para cada uno de los recursos y realizar una correcta planificación de los mismos.

Lo importante, por tanto, debe ser poner el foco en un diagnóstico que permita aplicar el recurso idóneo a la situación y el momento vital de cada persona.

Para ello, la mirada no debe estar vinculada con la definición de empleabilidad convencional (en relación con el mercado laboral) sino enfocarse, también, en una medición más amplia que incluya indicadores de carácter social a fin de orientar el recurso más adecuado, en tiempo, intensidad, contenidos, etc.

Esta medición requiere de la complementariedad de enfoques entre los y las profesionales de empleo y servicios sociales, siendo necesaria su participación en la elaboración de un diagnóstico socio-laboral personalizado

En la actualidad existe una fractura importante en la medición de la empleabilidad entre los servicios de empleo y servicios sociales. Pero, además, el conjunto de dispositivos existentes (entidades sociales, equipos, programas) utilizan diagnósticos diferenciados lo que dificulta los procesos de derivación, intervención y seguimiento de las personas usuarias del sistema.

Por ello, resulta prioritario establecer fuentes de información de calidad con criterios comunes de diagnóstico, fuentes de información compartida y una definición consensuada entre las competencias tanto del sistema de empleo como del sistema de servicios sociales.

Como punto de partida, resulta clave avanzar hacia una diferenciación de perfiles pensando en el diseño de los recursos tanto de empleo como de servicios sociales adecuados en cada caso y en el cometido de los y las profesionales que en ellos intervienen.

Tabla 8. Perfiles de recursos de empleo y de servicios sociales, según profesionales intervinientes.

| Perfiles | Servicios de Empleo | Servicios Sociales |
|--|---|--|
| <p>Situaciones de fácil empleabilidad. Son aquellas personas que por determinadas circunstancias se encuentran en desempleo (minorías étnicas, inmigrantes, personas desempleadas de más de 50 años, mujeres solas con cargas familiares, etc) pero que presentan una clara capacidad de trabajar. En algunos casos tienen incluso cierta cualificación y alta motivación para el empleo. Podría decirse que se encuentran en la línea de salida para acceder al empleo pero debido a la alta competitividad del mercado laboral y la coyuntura económica, circunstancias de disponibilidad o procesos de discriminación no acceden al mismo. En muchos casos, llevan a cabo actividades laborales de manera intermitente pero de carácter precario o de forma irregular</p> | <p>Oportunidades directas de empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Inserción en empresas) • Estímulos a la contratación • Apoyo al autoempleo • Impulso del cooperativismo | <p>Seguimiento que permitiera superar otras problemáticas de la persona como puede ser facilitar el acceso a la regularización, pago de la vivienda, etc. En los casos de mujeres con cargas familiares pueden ser valiosos los recursos de apoyo como guarderías, centros de día y similares.</p> |
| <p>Situaciones de posible empleabilidad. Son casos que no se encuentran en disposición de incorporarse rápidamente a un empleo, bien porque no tienen cualificación, bien porque deben superar antes algunos aspectos que dificultan su acceso al empleo (falta de habilidades y hábitos para el empleo, problemas personales o familiares).</p> | <p>Recursos de empleo protegido que favorezcan no sólo la formación o sino también la adquisición de hábitos, la estabilidad personal, la mejora de la autoestima, la motivación, etc. (empleo social protegido, empresas de inserción) Deben ser oportunidades flexibles adaptados a sus ritmos y momentos personales.</p> | <p>Acompañamiento social paralelo que favorezca la superación del resto de dificultades.</p> |
| <p>Son personas con escasa empleabilidad, entre las que podemos encontrar: personas con problemas de salud mental o personas con niveles elevados de desestructuración personal y social</p> | <p>Actividades socio- educativas, de carácter pre-laboral, de ocio, asociacionismo, etc.</p> | <p>Acompañamiento social orientado a mejorar las condiciones de vida de las personas.</p> |

Necesidad de ampliar la cobertura de recursos ocupacionales (baja empleabilidad)

Ante el aumento de personas de escasa empleabilidad por motivos de edad y situación de salud mental, entre otros, se detecta la necesidad de disponer de recursos de carácter ocupacional adecuados.

Actualmente existen 185 plazas en centros ocupacionales que están diseñados para un perfil de exclusión elevado, principalmente en el ámbito de las personas sin hogar o con enfermedad mental. No obstante, la demanda potencial de este recurso, tanto en los perfiles anteriormente mencionados, como en otras casuísticas con un nivel bajo de empleabilidad, arrojan la necesidad de poder potenciar este tipo de recursos de bajo umbral como herramienta clave en el trabajo de adquisición de competencias de carácter socio-personal.

Necesidad de ampliar las oportunidades directas de empleo destinadas a la mejora de la empleabilidad de la población en situación de exclusión (empleabilidad media)

Concretamente en Navarra existen valiosos recursos que siguen acumulando el consenso profesional en relación con su eficacia. Entre ellos destacan:

- Empleo Social Protegido.
- Empresas de Inserción.
- Escuelas Taller y Programas Integrados de Formación y Empleo.

Estos recursos son altamente valorados ya que constituyen oportunidades directas de contratación que implican protección económica, cualificación y sobretodo un entorno adecuado para favorecer la intervención social (mejora de la situación personal, salud mental, relaciones sociales y otras dimensiones).

Por otra parte, también se constata la necesidad de trabajar en clave de itinerario, siendo necesario tender “puentes” y circuitos de acceso preferente entre los diversos recursos de carácter socio-laboral que tengan una finalidad clara y una continuidad coherente en los procesos de inserción laboral de las personas en situación de exclusión.

Necesidad de adecuación de los recursos como acción clave en la generación de oportunidades directas en empleo normalizado para personas en situación de exclusión (empleabilidad media alta)

En un amplio colectivo, dentro de la pobreza no existen problemáticas que dificulten la inserción, más allá de la falta de oportunidades laborales adecuadas a su nivel formativo. De hecho, una parte significativa de esta población entra y sale del mercado laboral a puestos de escasa estabilidad y retribución.

Los servicios sociales cuentan con recursos limitados de empleo directo y, por tanto, tratan de abordar la protección económica del hogar y derivan a diversos servicios de orientación y formación públicos y de entidades sociales. Existe cierta confusión acerca de las definiciones de la población diana de cada recurso por lo que estas derivaciones se producen bajo criterios

diversos atendiendo, en ocasiones, a la disponibilidad, o no, de recursos en la zona o a la saturación, o no, del sistema de servicios sociales de atención primaria, entre otras cuestiones.

En este ámbito resulta pertinente iniciar una definición clara de los diferentes recursos existentes. Concretamente, dentro del ámbito de los servicios sociales, es clave definir las funciones y perfiles objeto de atención tanto el programa de incorporación social de atención primaria, como de los Equipos de Inserción Socio Laboral. En este sentido, en función de las necesidades de cada zona, la demanda potencial, la saturación del sistema de servicios sociales, y los perfiles a atender en cada servicio social de base, han derivado en una disparidad de criterios y de funciones en los diferentes territorios, tanto en el programa de incorporación social como en los equipos de inserción socio-laboral.

Por otra parte, en lo concerniente a los recursos activados desde los Servicios de Empleo, se detecta la necesidad de ampliar los recursos formativos dirigidos a las personas con mayores dificultades de acceso al empleo bien por un nivel bajo de cualificación, barreras de comprensión o lingüísticas, entre otras.

Además de las necesidades anteriormente mencionadas, es pertinente constatar los **“huecos” dentro del mapa de recursos actual** como herramienta clave para la mejora de los dispositivos actualmente existentes. En este sentido, tras las sesiones de trabajo mantenidas con los diversos agentes que trabajan en este ámbito se detecta:

- La necesidad de potenciar la gestión de casos intensa en las situaciones de exclusión de baja empleabilidad. Está demostrado que el acompañamiento social favorece la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social. Esta función es competencia de los servicios sociales.
- Existe una amplia demanda de recursos formativos especialmente adaptados a las características de la población en situación de exclusión.
- Se constata la necesidad de regularizar recursos de formación pre-laboral que resultan de elevada eficacia con población en situación de exclusión.
- Existen fuertes diferencias territoriales en relación con los recursos promovidos por las entidades sociales:
 - Concretamente en la zona de Tudela se detecta necesidad de formación pre-laboral, ausencia de Empresas de Inserción Socio laboral y recursos de prácticas en empresas.
 - En zona norte se traslada la ausencia de empresas de inserción y recursos de carácter ocupacional.
- Se manifiesta la necesidad de que desde los Servicios de empleo público lideren la relación con las entidades locales y el tejido empresarial para la promoción de oportunidades de empleo.
- Es necesario un plan específico de ejecución de las cláusulas sociales en el conjunto de las EELL y de promoción de la contratación de personas en situación de exclusión por parte de las empresas.
- Es necesario potenciar una coordinación entre el conjunto de recursos con objeto de establecer mapas integrados de recursos que permitan establecer itinerarios exitosos: formación+empleo protegido/EIS+inserción en empresa.

Valoración recursos específicos:

Empleo Social Protegido (ESP).

En la Cartera de Servicios Sociales se concibe como *“ayuda económica dirigida a apoyar proyectos de interés colectivo y no lucrativo promovidos por Entidades Locales o de iniciativa social sin ánimo de lucro para la contratación laboral temporal de personas en situación de exclusión social, facilitando a éstas la adquisición de hábitos y habilidades que mejoren sus posibilidades de incorporación social a través del empleo normalizado”*.

Puntos fuertes

- A pesar de la antigüedad del programa existe consenso entre los y las profesionales en señalar al Empleo Social (ESP) como uno de los dispositivos “estrella” para la inserción laboral. Se destaca el Empleo Social Protegido como un recurso que estabiliza económicamente, da sentimiento de utilidad, de pertenencia a un grupo, motiva y cualifica.
- Se resalta también la importancia de aunar en este recurso tres esferas clave: formativa, laboral y educativa (social).
- Por otro lado, un aspecto importante es el de la posibilidad de incorporación de personas al programa en diferentes momentos, atendiendo así a la idoneidad de la utilización del recurso en función de las necesidades y el itinerario de la persona usuaria del recurso. Esta cuestión aumenta la complejidad en la gestión del mismo pero también la eficacia y eficiencia del mismo.

Puntos débiles

- Se detecta la necesidad de estabilizar las figuras de acompañamiento social dentro del recurso
- Una de las deficiencias detectadas en el recurso es su utilización, en ocasiones, como “cajón de sastre” ante la ausencia de otro tipo de recursos y dispositivos, reduciéndose la efectividad y optimización del programa desde su vertiente cualificante para el empleo. En este sentido, tal y como se ha señalado anteriormente, se demanda el impulso de acciones de carácter ocupacional dirigidos a perfiles con un nivel bajo de empleabilidad.
- Es significativa la diversidad de formulaciones, estructuraciones, grado de innovación en los tajos, etc. Por ello, es necesario dentro de las diversidades territoriales existentes, acordar unos criterios mínimos comunes de actuación. En este sentido, se propone adecuar el recurso tanto a los diferentes territorios como a las potenciales demandas del mercado laboral, sin que ello suponga una disparidad de criterios en cuanto a objeto y perfiles a los que va dirigido el empleo social protegido.
- Por último, es necesario, que este recurso configure, junto a otros recursos de inserción socio-laboral un itinerario coherente para la inserción laboral de las personas destinatarias.

Equipos de incorporación socio laboral

En la Cartera de Servicios Sociales aparecen como servicios de intervención en el medio abierto que tienen como finalidad mejorar la empleabilidad de personas con dificultad de incorporación socio laboral, fomentando el acceso al empleo normalizado o protegido mediante la realización de itinerarios individualizados.

Puntos fuertes

- El ratio de personas atendidas permite una intervención intensa y una relación mucho más cercana con las personas usuarias que realmente favorece las mejoras en los procesos.
- Buena valoración de su potencial para organizar formación adaptada a las necesidades de las personas en situación de exclusión.

Puntos débiles

- Es necesario clarificar y delimitar las funciones del programa de incorporación social de los servicios sociales de atención primaria, los EISOLES y los diferentes programas del Servicio navarro de empleo.
- Se detecta una ausencia de protocolos de coordinación con los servicios públicos de empleo.

Empresas Inserción Socio laboral

Son entes sin ánimo de lucro que facilitan la inserción laboral de personas en situación de exclusión durante un máximo de 3 años y facilitan su salida al mercado laboral ordinario.

Puntos fuertes

- Consenso en todos los niveles de responsabilidad, Administraciones, personal técnico y entidades sociales en que las Empresas de Inserción son un recurso de contrastada eficacia para la inserción de personas en situación de exclusión.
- Consiguen la doble función de llevar a cabo una actividad productiva (bienes o servicios) competitiva en el mercado laboral normalizado y ofrecer oportunidades de empleo protegido.
- Llevan a cabo labores de acompañamiento social y educativo.
- Es el recurso más largo (tres años) y permite procesos de trabajo social más intensos y duraderos.
- Especialmente adecuados para personas jóvenes o adultas con larga trayectoria por delante, favorecen una experiencia vital positiva con fuerte potencial rehabilitador y preventivo.

Puntos débiles

- Limitada cobertura (166 plazas) en relación con la población diana.
- Se requiere un compromiso público con el cumplimiento del 6% de reserva de las Administraciones públicas y un impulso de la responsabilidad social de las empresas privadas.

- Las dificultades para subsistir en el mundo económico pueden desequilibrar su potencial equilibrio entre trabajo educativo y acompañamiento con la productividad.
- Distribución geográfica concentrada, principalmente en Pamplona y Comarca.
- Necesidad de unificar salarios acordes al puesto de trabajo así como adecuar las ofertas de empleo tanto a los perfiles de las personas a contratar como a la demanda del mercado laboral

Otros programas destacados como buenas prácticas:

Escuelas Taller y Programas Integrados de Formación y Empleo.

Tanto las Escuelas taller, como los programas integrados de formación y empleo, son valorados como dos recursos adecuados para el desarrollo de itinerarios de incorporación socio-laboral, tanto de jóvenes de menores de 30 años como de otros colectivos con mayores dificultades de inserción Sociolaboral. Ambos recursos parte del diseño de un itinerario de inserción laboral personalizado, la calidad de la formación ofertada, el trabajo grupal e individual combinado y un trabajo intensivo para la mejora de las competencias tanto laborales como personales que faciliten la inserción en el mercado de trabajo.

Incentivos a la contratación de personas perceptoras de Renta Garantizada

Esta modalidad tiene una trayectoria de reconocimiento en el pasado por su valor para generar oportunidades de inserción. En la actualidad se ha establecido una cuantía generosa que puede hacer de ella una herramienta central en el trabajo de inserción con personas en situación de exclusión. En este ámbito se detecta la necesidad de difundir desde el sistema público de empleo estas convocatorias de contratación a las empresas, incentivando su utilización y resaltando el beneficio mutuo tanto para la empresa como para la persona contratada.

La experiencia muestra que esta fórmula resulta exitosa ubicada en un itinerario de trabajo de casos orientado por una lado a la persona (conocer sus circunstancias, preparación pre-laboral, formación si fuera precisa y otras) pero, también, es necesario un trabajo tanto previo a la contratación como durante la misma en la empresa. En este sentido es necesario, además de la labor de difusión de esta convocatoria, resulta clave el apoyo, en función de las necesidades individuales, de la persona contratada dentro de la empresa.

Dentro del sistema de recursos implementados, además de las carencias mencionadas, se detectan una serie de **duplicidades** las cuales se detallan a continuación:

Bolsas de empleo.

En lo concerniente al acceso al mercado laboral, se ha detectado también cierta duplicidad de bolsas de empleo. Actualmente, además de los servicios públicos de empleo, se suman bolsas de empleo de entidades de iniciativa social, algunos servicios sociales y entidades locales, entre otros. Las personas usuarias del sistema se inscriben en todas ellas pero la eficacia de las mismas en cuanto al acceso al mercado laboral es relativamente baja.

Por otra parte, esta disparidad de agentes en la captación de ofertas de empleo resta eficacia y eficiencia al objetivo de inserción laboral creando confusión tanto en el ámbito empresarial como en las personas usuarias del sistema.

También hay consenso en ratificar la duplicidad de acciones de orientación inespecífica: información sobre recursos, asesoramiento para la búsqueda de empleo y formación en técnicas de búsqueda de empleo.

Propuestas de actuación en el ámbito del acceso al empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social:

Los factores que explican la exclusión del empleo son diversos y tienen que ver con la baja empleabilidad de algunas personas pero también con procesos de profunda transformación del mercado laboral que requieren una necesaria adaptación de los servicios de empleo y servicios sociales a las nuevas formas de alejamiento del empleo.

Una estrategia eficaz frente a la exclusión debe incluir medidas que afecten a cada uno de estos tres niveles de responsabilidad:

Tabla 9. Tipos de políticas según nivel de responsabilidad de los servicios de empleo y s. sociales.

| Estructural: Conjunto de políticas autonómicas | Institucional: Servicios de empleo, servicios sociales | Individual-familiar: Programas de servicios sociales y de empleo |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Generación de oportunidades de empleo • Apuesta por modelos de desarrollo económico con más peso del empleo cualificado con mayor capacidad de resistir procesos de automatización y deslocalización. • Fomento de un sector formal y cualificado de servicios a las personas • Reparto del empleo • Formas de redistribución de la riqueza a través de la política fiscal • Participación de los bienes comunes | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la accesibilidad de determinadas personas a los recursos de activación (formación y mejora empleabilidad). • Adaptación renta mínima a la nueva realidad social y laboral • Adaptación servicios empleo y sociales a la realidad de los pobres que trabajan y de las personas con dificultades que incapacitan para el trabajo. • Aumento de la coordinación entre los servicios de empleo y servicios sociales en diseño de las políticas de activación. | <p>Atención prioritaria de las personas excluidas del empleo. Aumento de la eficacia de los servicios sociales y de empleo en labores de seguimiento personal en la incorporación social y laboral. Desarrollo de las oportunidades de empleo especialmente orientadas a personas en situación de exclusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empleo social protegido • Empresas de Inserción • Escuelas Taller y programas integrados de formación y empleo. • Contratación de personas desempleadas para la realización de obras y servicios de interés general o social. • Inserción en empresas de personas en situación de exclusión |

El Plan de Empleo de Navarra ya recoge una estrategia integral que comprende estos tres niveles diferenciados de responsabilidad:

- En el nivel estructural: incluye el fomento del empleo en nuevos sectores de la economía Navarra y una apuesta clara por la mejora de la calidad del empleo
- En el ámbito institucional se presenta una estrategia de modernización de los servicios de empleo que incluyen acciones relativas a la orientación, colocación y formación.
- Por último, se presenta un planteamiento de ampliación de plazas de programas especialmente dirigidos a población en situación de pobreza: Empleo Social, Empleo de

Interés Social, Incentivos a la contratación de perceptores RG y una nueva regulación de los Centros de Inserción.

Es por ello que el Plan de Empleo de Navarra constituye un claro avance en la lucha contra la exclusión, este Plan de Inclusión pretende complementar dicho avance a través de medidas que favorezcan las sinergias entre servicios de empleo, sociales y tejido social en la lucha contra la exclusión. Entre ellas se han establecido **tres objetivos estratégicos** clave en este ámbito de actuación: la generación de oportunidades de empleo, bajo un liderazgo público, favorecer el impulso de un modelo integrado de gestión de las políticas de activación y adaptar los programas de activación a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

A. Generación de oportunidades de empleo

A1. Promover el liderazgo público en el fomento de un sector formal y cualificado de servicios a las personas.

El departamento de Derechos Sociales estudiará fórmulas que permitan promover empleo de calidad en el sector servicios a través de la coordinación entre Servicio Navarro de Empleo, Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las personas y Dirección General de Inclusión y Protección Social.

A2. Fomentar un debate social en torno al reparto del empleo remunerado que contextualice la formulación específica de medidas concretas que afecten a la Administración y a las empresas, teniendo en cuenta la racionalización de horarios, la conciliación laboral, familiar y social y la corresponsabilidad

Se realizarán seminarios de análisis de prácticas de reparto de trabajo y se estudiarán diversas formas de implantación en Navarra a través de la puesta en marcha de un grupo de trabajo. En este contexto deberán tenerse en cuenta la distribución de competencias interadministrativas Estado- CCAA- Entidades locales con objeto de que las medidas a desarrollar resulten efectivas y adaptadas a la realidad social. En esta óptica deberán desarrollarse acciones que no conlleven una precarización del empleo de las personas, especialmente de aquellas en situación o riesgo de exclusión social.

A3. Promover acciones para garantizar el cumplimiento de reserva de mercado del 6% de los contratos públicos a centros especiales de empleo, talleres protegidos y empresas de inserción.

- Por otra parte, se pondrá en marcha una página web, coordinada por el Servicio Navarro de empleo, con objeto de potenciar la contratación con los Centros especiales de empleo y las empresas de inserción laboral. Dicha página web se dirigirá a todas las unidades que gestionan presupuestos del Gobierno de Navarra. En ella se incluirá información sobre la oferta de obras, servicios y suministros de las los diferentes centros especiales de empleo y empresas de inserción, así como el contacto con cada uno de ellos. También se facilitará a las unidades gestoras ejemplos de licitación (acuerdos marco, pliegos) así como una guía divulgativa con información sobre los contratos reservados, formas de reservar. Por último se dispone de un servicio de un servicio de asesoramiento y consultoría de cláusulas sociales.
- Se llevarán a cabo reuniones en colaboración con la FNMC para explicarles la nueva Ley Foral de Contrataciones en relación con la reserva, la guía de cláusulas sociales con ánimo de informar y promover dichas fórmulas.
- Se trabajará de forma conjunta entre las diferentes Administraciones (Gobierno de Navarra- Entidades Locales) en un compromiso conjunto en el cumplimiento de la reserva de mercado en los contratos públicos, estableciendo los mecanismos necesarios de seguimiento e información de los mismos que permitan informar sobre el grado de cumplimiento de la reserva establecida en la Ley Foral.
- Se establecerán mecanismos de coordinación para la extensión de buenas prácticas en materia de aplicación de cláusulas sociales en los diferentes territorios.

B. Favorecer el impulso de un modelo integrado de gestión de políticas de activación

B1. Definir la responsabilidad compartida de Servicio Navarro de Empleo y la Dirección General de Inclusión y Protección Social en la atención prioritaria a la población excluida del empleo

- En Navarra las políticas activas son responsabilidad del Servicio Navarro de Empleo y, por tanto, es su competencia la adaptación y mejora de las acciones destinadas a las personas más alejadas del empleo. Para materializar esta responsabilidad se considera oportuna la definición de una figura de responsabilidad en materia de inclusión dentro del Servicio Navarro de empleo
- Es responsabilidad de Servicios Sociales prestar la ayuda social necesaria para la mejora de las condiciones de vida de la población en situación de exclusión.
- Es responsabilidad compartida la detección de casos, derivación, coordinación, evaluación y propuesta en el ámbito de las políticas activas y la inserción.
- Se extenderán al conjunto de Navarra las buenas prácticas que surjan de la evaluación del proyecto ERSISI de integración de servicios de empleo y servicios sociales en materia de información compartida, protocolos de coordinación, planificación conjunta de recursos y gestión compartida de casos.
- Es necesario también una definición clara y consensuada entre ambos sistemas de la población diana de cada uno de los recursos de inserción social y laboral. Un instrumento clave para abordar esta cuestión es la propuesta de creación de comisiones territoriales de planificación del mapa de recursos de activación. En este sentido se iniciará un pilotaje inicial en Tudela y Alsasua para un impulso progresivo al resto de áreas. Las funciones de las comisiones territoriales de planificación tendrán como encomienda:

- Recabar información periódica de la población en situación de exclusión desempleada.
- Diseñar el mapa de políticas activas en cada territorio en colaboración con técnicos de SSB y de oficinas de empleo. Coordinación con entidades sociales.
- Financiar y diseñar de manera descentralizada en el territorio diferentes recursos en materia de inserción socio-laboral

Estas comisiones serán dirigidas de manera coordinada por las dos jefaturas de inclusión social pertenecientes al Departamento de Derechos Sociales y al Servicio Navarro de Empleo. Formarán parte de dichas comisiones territoriales de planificación, además de las dos jefaturas anteriormente mencionadas, los Servicios sociales de base y las oficinas de empleo de los territorios así como aquellas entidades del tercer sector que efectúen itinerarios de inserción socio-laboral.

- Para este trabajo conjunto entre el sistema de empleo y el sistema de servicios sociales se implantará un sistema de recogida conjunta de información (SNE-SSB) que incluya información tanto de su nivel de empleabilidad como de otros factores sociales que dificultan el acceso al empleo. Dicha herramienta de recogida conjunta de información contemplará también los itinerarios personales de inserción que se efectúen con las personas destinatarias.

En este proceso de definición de responsabilidades resulta imprescindible compartir métodos de diagnóstico de las distintas situaciones dentro de la población en situación de pobreza. Como mencionábamos previamente convendría distinguir:

Tabla 10. Situaciones de empleabilidad de la población en situación de exclusión social

| Perfiles | Servicios de Empleo | Servicios Sociales |
|--------------------------------------|---|---|
| Situaciones de fácil empleabilidad | Oportunidades directas de empleo. <ul style="list-style-type: none"> ● (Inserción en empresas) ● Estímulos a la contratación ● Apoyo al autoempleo ● Impulso del cooperativismo | Seguimiento social |
| Situaciones de posible empleabilidad | Recursos prelaborales, empleo protegido, CIS prácticas flexibles | Acompañamiento social paralelo que favorezca la superación del resto de dificultades. |
| Situaciones de escasa empleabilidad | Recursos de carácter ocupacional: empleos a tiempo parcial, actividades de interés social, voluntariado, acciones de formación cultural, asociacionismo | Acompañamiento social orientado a mejorar las condiciones de vida |

Fuente: Elaboración propia

C. Adaptación de los programas de activación a las características de la población excluida del empleo

El diseño de acciones formativas destinadas a personas en situación de exclusión debe partir del conocimiento de los perfiles de la población en situación de exclusión (en términos de nivel de cualificación, conocimiento del idioma, disponibilidad, presencia de cargas no compartidas, situación mental, realización de trabajos regulares o no regulares). Para ello se propone:

C1. Gestión de casos en la incorporación al empleo

La gestión de casos intensa en aquellas personas en situación de exclusión con un nivel de empleabilidad medio-bajo, es clave para el desarrollo de itinerarios de inclusión eficaces en este ámbito. La metodología del acompañamiento social mejora las posibilidades de inserción de las personas en situación de exclusión. En este trabajo compartido entre el sistema de servicios sociales y el sistema de empleo, es crucial definir el objeto y las funciones de ambos organismos. Por ello, se elaborará un manual para la gestión de casos en los que ambos sistemas deban trabajar de manera compartida.

Dicho manual pondrá el foco en la persona destinataria, planteándose metodologías innovadoras así como medidas ya implementadas y las cuales están resultando exitosas. En esta gestión de casos se deberá incorporar, además de la dimensión individual, las dimensiones grupales y/o comunitarias.

C.2.- Avanzar hacia un sistema coordinado entre el programa de incorporación social de atención primaria de servicios sociales, los equipos de inserción socio-laboral y el sistema público de empleo en su conjunto.

En este marco de actuación, impera la necesidad de tener una visión global tanto del objeto y cometido del programa de incorporación social de atención primaria, como de los actuales Equipos de incorporación socio-laboral y del sistema público de empleo en su conjunto. Por ello, se propone avanzar hacia un sistema coordinado que evite duplicidades y responda de manera eficaz a las necesidades existentes en el ámbito tanto de la incorporación social (función del sistema de servicios sociales) como laboral (función del sistema de empleo).

Como punto de partida, se parte de la premisa de que es el sistema de empleo a quien corresponde la encomienda de la inserción laboral de todas las personas, también de aquellas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social.

El sistema de servicios sociales, por su parte, deberá orientarse a acompañar esos procesos desde una visión global, dando respuesta a aquellas necesidades en otros ámbitos de actuación que estén impidiendo o dificultando el acceso de las personas al mercado laboral.

C.3. Elaborar un protocolo de trabajo conjunto entre servicios sociales y empleo

Dentro del sistema es crucial, además de clarificar y definir el objeto y las funciones de ambos sistemas, plasmar esta metodología de trabajo conjunto en un protocolo de trabajo cuyo eje principal sea el trabajo en red entre ambos sistemas. Para una correcta implementación de dicho protocolo, deberán formar parte del mismo todos aquellos agentes que de una u otra

forma están trabajando en el ámbito de la inserción laboral, tanto desde el sector público como del tercer sector.

C.4.- Diseño de las políticas activas ajustadas a diagnósticos por sector

Para un diseño de las políticas activas ajustadas a diagnósticos por sector, se propone:

- Repensar las estrategias de activación teniendo en cuenta el peso creciente del sector servicios y analizando las posibles vías de promoción de empleo en dicho sector y especialmente en la dependencia.
- Adaptar las acciones de formación teniendo en cuenta el proceso de polarización progresiva del empleo: es decir el incremento del nivel de competencia vinculado a los puestos de trabajo de calidad y el empeoramiento de las condiciones laborales del resto de puestos.
- Adecuar la convocatoria del plan de empleo agrícola al diagnóstico de necesidades del sector y a los diferentes actores intervinientes en este ámbito.
- Tanto los servicios de empleo como los servicios sociales deben adaptarse a la proliferación de trayectorias de empleo intermitentes en las que se combinan desempleo, acceso a prestaciones y trabajos precarios. Esto necesariamente conlleva una adaptación de las formas de acceso y estancia en la Renta Garantizada, dispositivos de formación, pero también de las culturas profesionales y contenidos de los acuerdos y relaciones con las personas usuarias: Un ejemplo concreto es el diseño de acciones formativas teniendo en cuenta el trabajo realizado (horarios, sueldos).
- Lideradas por el sector público, en el diseño de las políticas activas ajustadas a diagnósticos por sector, se trabajarán conjuntamente con todos los agentes involucrados (sector público, entidades de iniciativa social, empresas, etc.) con objeto de desarrollar un trabajo en red en cada territorio.

C5. Ampliar la oferta formativa y adaptarla a las necesidades de cada zona

Tal y como se ha señalado, las diferencias territoriales y las necesidades existentes en cada zona son diversas. Por ello, si bien se propone ampliar la oferta formativa en la Comunidad Foral, es necesario adaptar la misma tanto a los perfiles de la población desempleada como a la demanda del sector empresarial

C.6.- Desarrollo de recursos dirigidos a la mejora de la empleabilidad a través de los programas de formación y empleo

Los recursos dirigidos a la mejora de la empleabilidad a través de los programas de formación y empleo son una acción que muestra resultados favorables en la inserción laboral de las personas en situación de exclusión. Por ello, el desarrollo de estos dispositivos constituye una acción clave a potenciar dentro del sistema, posibilitando una presencia proporcional de mujeres y hombres.

Los diferentes recursos de formación y empleo, los cuales se concretan en las medidas posteriores tendrán en cuenta en su desarrollo la adaptación tanto a los perfiles de las personas en situación o riesgo de exclusión social así como las demandas del mercado laboral de cada territorio.

C.7.- Adaptar las convocatorias de subvención de inclusión en el ámbito de la empleabilidad a los diferentes perfiles y necesidades territoriales existentes

El análisis de recursos efectuado ha puesto de relieve, la necesidad de potenciar aquellos recursos dirigidos a la mejora de la empleabilidad de las personas que presentar mayores dificultades en este ámbito por diversas cuestiones (escaso nivel de alfabetización y cualificación, dificultades en diversas áreas que dificultan el acceso a una formación ordinaria, etc.). En este sentido adaptar las convocatorias de subvención para que den respuesta a esta necesidad detectada, es clave para responder a estos perfiles que, en ocasiones, no acceden al sistema ordinario de formación y empleo. También es necesario la perspectiva de género para analizar la interseccionalidad del sexo con otras variables como la etnia, origen, discapacidad, etc.

C.8.- Promover la adquisición de competencias transversales adecuadas al mercado laboral

Además de la formación concreta y específica en un oficio, es necesario promover la adquisición de competencias transversales adecuadas al mercado laboral (autoconocimiento y motivación personal, trabajo en equipo, comunicación asertiva, lenguaje verbal y no verbal, mejora de relaciones interpersonales entre otras aptitudes)

Es necesario, también adecuar la metodología de estas acciones a las personas con mayores dificultades de acceso a un empleo, especialmente a las mujeres.

C.9.- Desarrollo de opciones ocupacionales a través de las Entidades locales

Además de la adaptación de la formación y la adquisición de competencias transversales adecuadas al mercado laboral, es pertinente activar, para trabajar en clave de itinerario, opciones ocupacionales a través de las Entidades locales. Esta opción responde así a aquellos perfiles con un nivel bajo de empleabilidad en las que esta opción ocupacional permite trabajar de manera global tanto a nivel social como pre-laboral.

C.10.- Desarrollo de opciones ocupacionales a través del tercer sector

Potenciar los recursos de carácter ocupacional, es una línea estrategia clave; por ello se propone también el desarrollo de estos recursos a través de las Entidades del tercer sector.

C.11.- Revisión del programa de empleo social protegido

La revisión del programa de empleo social protegido requiere, por un lado, establecer nuevos criterios de reparto de la financiación a través de indicadores objetivos relativos a la presencia desigual de la exclusión en los diferentes territorios. Así mismo habrá que incidir en aquellas situaciones de mayor vulnerabilidad: mujeres desempleadas, personas con enfermedad mental, personas con largo recorrido en renta garantizada, etc.

Por otra parte, se persigue también dotar de estabilidad a las figuras profesionales dirigidas al acompañamiento social, cuestión que se aborda en el capítulo de incorporación social de manera específica.

Por último, es necesaria una revisión en conjunto para el impulso del recurso de forma que responda a las necesidades existentes. En esta revisión, entre otras cuestiones, es necesario incidir en la realización de itinerarios laborales personalizados con las personas destinatarias del programa que permitan una efectividad, bien en términos de inserción laboral o en la adquisición de competencias formativas tras su estancia en este recurso y su salida del mismo

C.12.- Facilitar la movilidad geográfica para la adquisición de las competencias o para la inserción laboral

Para facilitar el acceso de las personas en situación de exclusión o bien a la formación o a una oferta de empleo, es necesario activar mecanismos de apoyo que puedan favorecer la movilidad geográfica o la conciliación de vida laboral y familiar, entre otras cuestiones.

C.13.- Valorar la extensión del fondo de contingencia del proyecto ERSISI al resto del sistema

La adecuación de la formación al momento vital de las personas, a su itinerario formativo y a sus capacidades es crucial para el fomento de la empleabilidad. El estudio y evaluación del fondo de contingencias del proyecto ERSISI, a través del cual puede diseñarse formación “a la carta” es un elemento clave a analizar y evaluar para valorar su posible extensión a otros territorios de Navarra. Este fondo de contingencia flexible se adaptará a las necesidades tanto territoriales como al perfil de las personas destinatarias. Entre otros recursos y, en función de las necesidades detectadas, podrán implementarse acciones formativas “a la carta”, becas de apoyo a la conciliación, becas de transporte, recursos on-line, etc.

C.14.- Empresas de inserción; estudio y fomento de medidas de inversión, impulso del recurso a las necesidades detectadas territorialmente

Las empresas de inserción han demostrado ser una herramienta útil en los procesos de inserción laboral de las personas en situación de exclusión.

Su presencia en la comunidad Foral se circunscribe prácticamente a Pamplona y Comarca. Por ello es necesario impulsar su presencia a otros territorios de Navarra.

También en este desarrollo de las empresas de inserción se considera necesario potenciar la coordinación entre empresas a través de la Asociación de empresas de inserción, con objeto de dar una respuesta conjunta a las diferentes necesidades tanto de la Administración como de las propias empresas de inserción laboral (asesoramiento técnico, prospección de empresas, intermediación, formación, promoción o contratación, entre otras)

C.15.- Plan garantía juvenil para menores de 30 años pertenecientes a hogares en situación de exclusión

En este ámbito resulta clave aumentar el número de jóvenes registrados en el sistema así como diseñar medidas de acción específicas dirigidas a personas jóvenes provenientes de hogares en situación de exclusión social, con especial incidencia en aquellas personas menores de 30 años con cargas familiares.

C.16. Búsqueda de oportunidades adaptadas a personas mayores de 55

Se considera pertinente extender la orientación a las personas desempleadas mayores de 55 años, facilitando la contratación a través de las diferentes medidas del fomento del empleo existentes, con especial incidencia en las mujeres. En esta óptica deberán estudiarse e implementarse aquellos mecanismos que faciliten una adecuada finalización de su vida laboral.

C.17.- Analizar la situación de las prácticas no laborales

Las prácticas no laborales en empresas constituyen una herramienta de intervención adecuada para la inserción laboral de las personas en situación de exclusión. En este sentido se impera la necesidad de analizar su regulación y posibilitar el acceso a las mismas. Clave resulta también definir fórmulas claras de seguimiento de dichas prácticas y el acompañamiento de las personas beneficiarias en todo el proceso de aprendizaje.

C.18.- Apoyo al emprendimiento/cooperativismo

El diseño de opciones adaptadas a la situación de determinados perfiles en exclusión en el ámbito del emprendimiento y el cooperativismo es una opción más a impulsar. En este ámbito, la promoción y el impulso del Plan integral de economía social son clave. En este ámbito y en función de las necesidades detectadas, se implementaran acciones de acompañamiento y seguimiento para el fomento del emprendimiento y/o el cooperativismo a las personas en situación y/o riesgo de exclusión social.

C.19.- Promoción de líneas de acción prioritarias en aquellos territorios con mayor incidencia de la exclusión

La especial incidencia de la exclusión en determinadas zonas de Navarra como, por ejemplo la zona de la Ribera requiere de acciones prioritarias de actuación en determinados territorios con mayores tasas de pobreza, pobreza severa, desempleo o desempleo de larga duración, entre otros indicadores. Dichas acciones deberán adaptarse a las necesidades tanto de cada territorio como al perfil de las personas en situación de exclusión.

Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito del empleo: calendarización e indicadores

Tabla 11. Objetivos y medidas de actuación en el ámbito del empleo.

| EMPLEO | | | |
|--|--|--|-----------|
| A.- Generación de oportunidades de empleo | | | |
| A.1.- Promover el liderazgo público en el fomento de un sector formal y cualificado de servicios a las personas | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.1.1 - Análisis y puesta en marcha de fórmulas de empleo de calidad en el Servicios. | Departamento de Derechos Sociales SNE / Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas / Dirección General de inclusión y protección social | Nº de contratos | 2018-2020 |
| A.2.- Fomentar un debate social en torno la distribución del empleo que contextualice la formulación específica de medidas concretas que afecten a la Administración y a las empresas | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.2.1.- Puesta en marcha de seminarios de análisis de prácticas de reparto del trabajo | Departamento de Derechos sociales Dirección general inclusión y protección Social Observatorio de la realidad social | Nº seminarios | 2018-2020 |
| A.2.1.- Creación de un grupo de trabajo para el estudio y propuesta de medidas de actuación para promover el reparto del trabajo | Departamento de Derechos Sociales Dirección general inclusión y protección social Observatorio de la realidad social | Grupo constituido Sí/No | 2018-2019 |
| A.3.-Promover acciones para garantizar el cumplimiento de reserva de mercado del 6% de los contratos públicos a centros especiales de empleo, talleres protegidos y empresas de inserción | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.3.1- Puesta en marcha de una página web con objeto de potenciar los contratos con entidades de iniciativa social. | Departamento de Derechos Sociales: Servicio Navarro de Empleo | Nº de contrataciones realizadas % incrementado respecto al ejercicio anterior | 2018/2021 |

| | | | |
|---|---|-----------------------------|-----------|
| A.3.2.- Sesiones de trabajo en colaboración con la FNMC para dar a conocer la nueva Ley Foral de contrataciones en relación a la reserva de puestos de trabajo y la guía de cláusulas sociales, con objeto de promover dichas fórmulas | Departamento de Derechos Sociales: Servicio Navarro de Empleo | Nº Sesiones /año/territorio | 2018/2021 |
| A.3.3.- Establecer mecanismos de coordinación para extensión de buenas prácticas en materia de aplicación de cláusulas sociales en los diferentes territorios | Departamento de Derechos Sociales: Servicio Navarro de Empleo | Si/no | 2018-2021 |

B.- Favorecer el impulso de un modelo integrado de gestión de las políticas de activación.

B.1.- Definir la responsabilidad compartida del Servicio Navarro de Empleo y la Dirección General de inclusión y Protección social en la atención prioritaria a personas en situación de exclusión para el acceso al empleo

| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
|---|--|--|----------------|
| B.1.1.- Creación de una figura de responsabilidad dentro del Servicio Navarro de empleo destinada a la adaptación y mejora de las acciones dirigidas a las personas en situación o riesgo de exclusión para el acceso al empleo | Departamento de Derechos Sociales: Servicio Navarro de Empleo | Sí/No | 2018/2021 |
| B.1.2.- Extensión al conjunto de Navarra de las buenas prácticas que surjan de la evaluación del proyecto ERSISI de integración de servicios sociales y servicios de empleo | Departamento de Derechos Sociales: Observatorio de la realidad social, Dirección general de inclusión y protección social, Servicio de Navarra de Empleo | Nº de Buenas Prácticas transferidas | 2019/2021 |
| B.1.3.- Implantar un sistema de recogida conjunta (SNE-SSB) de información de personas excluidas del empleo que incluya datos sobre su situación social destinado a orientar en la toma de decisiones sobre los recursos más adecuados | Departamento de Derechos Sociales SNE / Dirección General de Inclusión / Observatorio de la realidad social | Desarrollo aplicación informática Sí/No Implantación de herramienta informática Si/No | 2018/2020 |
| B.1.4.- Definición de la población diana de cada uno de los recursos de inserción social y laboral | D. de Derechos Sociales DIGPS- Servicio de Atención primaria e inclusión social / Observatorio de la Realidad Social/ SNE | Nº de personas según segmentación | 2018/2020 |

| | | | |
|---|---|--|----------------|
| B.1.5.- Puesta en marcha de comisiones territoriales de planificación del mapa de recursos de activación (pilotaje en Tudela y Alsasua e impulso progresivo al resto de áreas) | Departamento de Derechos Sociales DGIPS- Servicio de Atención primaria e inclusión social / SNE | Se han puesto en marcha Sí/No | 2018/2020 |
| B.1.6.- Reordenar el mapa de recursos de activación | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de Empleo Dirección general de inclusión y protección social | Elaboración del mapa de recursos Sí/No | 2018 |
| C.- Adaptación de los programas de activación a las personas en situación de exclusión para su acceso al empleo | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C1.- Gestión de casos en la incorporación al empleo | Departamento de Derechos Sociales SNE Dirección General de inclusión y protección social | Gestión de casos incorporada como herramienta de trabajo Sí/No | 2018-2021 |
| C.2.- Avanzar hacia un sistema coordinado entre el programa de incorporación social, los equipos de inserción socio-laboral y el sistema público en su conjunto | Departamento de Derechos Sociales SNE Dirección General de inclusión y protección social | Documento de funciones elaborado Sí/No | 2018 |
| C.3.- Elaborar un protocolo de trabajo conjunto entre servicios sociales y empleo | Departamento de Derechos Sociales SNE Dirección General de inclusión y protección social | Protocolo elaborado Sí/no | 2018 |
| C.4.- Diseño de las políticas activas ajustadas a diagnósticos por sector empresarial | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de Empleo | Nº de diagnósticos realizados Nº de políticas adecuadas a los diagnósticos realizados | 2018-2021 |
| C.5.- Ampliar la oferta formativa y adaptarla a las necesidades a cada zona | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de empleo | Nº de acciones formativas desarrolladas Nº de territorios en los que se desarrollan las acciones formativas | 2018-2021 |

| | | | |
|---|---|---|------------|
| C.6.- Desarrollo de recursos dirigidos a la mejora de la empleabilidad a través de los programas de formación y empleo | Departamento de Derechos Sociales Servicio navarro de Empleo | Nº de acciones formativas desarrolladas Nº de territorios en los que se desarrollan las acciones formativas | 2018-2021 |
| C. 7.- Adaptar las convocatorias de subvención de inclusión en el ámbito de la empleabilidad a los diferentes perfiles y necesidades territoriales existentes | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio Atención primaria e Inclusión social | Nº de contrataciones realizadas Nº de proyectos subvencionados Nº de territorios en los que se desarrollan proyectos de empleabilidad Nº de personas beneficiarias | 2018-20201 |
| C.8.- Promover la adquisición de competencias transversales adecuadas al mercado laboral | Departamento de Derechos sociales Servicio navarro de Empleo | Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |
| C.9.- Establecer una línea de subvención a Entidades locales para promover talleres ocupacionales | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | Línea de subvención establecida Si/no Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |
| C.10- Establecer una línea de subvención a Entidades de iniciativa social para promover talleres de carácter ocupacional | Departamento de Derechos Sociales DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | Línea de subvención establecida Si/no Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |
| C.11- Revisión del programa de empleo social protegido. | Departamento de Derechos Sociales Dirección General de protección e inclusión social Servicio de Atención primaria e inclusión social | Programa revisado Sí/No | 2018 |
| C.12- Facilitar la movilidad geográfica para la adquisición de las competencias o para la inserción laboral a través de los mecanismos contemplados en la Ley de Formación | Departamento de Derechos Sociales Servicio navarro de Empleo | Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |
| C.13.- Valorar la extensión del fondo de contingencia del proyecto ERSISI al resto del sistema | Departamento de Derechos Sociales Observatorio de la realidad Social | Nº de personas beneficiarias Nº de acciones formativas realizadas | 2018-2019 |
| C14- Empresas de inserción Estudio y fomento de medidas de inversión; impulso del recurso a las necesidades detectadas territorialmente | Departamento de Derechos Sociales SNE | Nº de empresas de inserción Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |

| | | | |
|---|---|--|-----------|
| C.15 Adecuar el Plan de garantía juvenil para menores de 30 años pertenecientes a hogares en situación de exclusión | Departamento de Derechos Sociales SNE | Nº de jóvenes perceptores de RG inscritos % incrementado respecto al ejercicio anterior Nº de acciones impartidas Nº de jóvenes beneficiarios | 2018-2021 |
| C.16. Extender la orientación a las personas trabajadoras desempleadas mayores de 55 años, facilitando la contratación a través de medidas de fomento del empleo | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de empleo | Nº de personas mayores de 55 años en procesos de orientación Nº de personas mayores de 55 años contratadas | 2018-2021 |
| C.- 17- Analizar la situación de las practicas no laborales según el real decreto 694/2017 | Departamento de Derechos Sociales Servicio navarro de Empleo | Análisis efectuado Sí/No | 2018 |
| C.18- Apoyo al emprendimiento/cooperativismo | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de empleo | Nº de personas beneficiarias Nº de cooperativas creadas | 2018-2021 |
| C.19.- Promoción de líneas de acción prioritarias en aquellos territorios con mayor incidencia de la exclusión. | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de empleo | Nº de acciones emprendidas Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |

3. Incorporación Social

En las políticas de inclusión social se considera, desde hace decenios, que el acceso a servicios de apoyo social de calidad es uno de sus componentes básicos. Las personas que se ven en algún momento de su vida en procesos y situaciones de vulnerabilidad, precariedad o exclusión social, pueden ver mejoradas sus posibilidades de rehacer sus vidas, de aumentar su participación social y laboral, de acceder a los recursos y ejercer los derechos que les corresponden si reciben una atención personalizada y de calidad de los servicios sociales.

Los sucesivos planes de inclusión de Navarra y del conjunto de España han recogido este objetivo y desde hace años se han creado y desarrollado servicios diversos con esa finalidad. La inclusión social suele entenderse como una combinación del acceso a los recursos que la persona pueda necesitar y la mejora de su vinculación y participación sociales. En muchas ocasiones las propias personas con dificultades pueden gestionar su proceso de inclusión, accediendo a servicios y prestaciones cuando los necesitan y construyendo sus redes sociales de apoyo y participación. Sin embargo, se dan circunstancias en las que las personas no pueden gestionar esos procesos sin apoyos externos, bien porque parten de situaciones de desventaja muy fuertes, porque se enfrentan a discriminaciones o porque su capacidad de gestión autónoma de su vida está limitada por razones muy diversas que pueden ir desde la discapacidad hasta los problemas de salud, desde haber sufrido situaciones traumáticas (como la violencia de género o el desamparo infantil) hasta haber tenido problemas penales, o por rupturas como la pérdida de una vivienda. En esas situaciones, además del acceso a los recursos que se puedan necesitar, hace falta recibir apoyos personales específicos, a medida de la situación de cada persona, es decir apoyos a la incorporación.

La situación y los problemas clave del dispositivo de incorporación

La experiencia europea y la propia experiencia local confirman que el acceso a los servicios sociales ha mostrado su utilidad pero que queda un importante margen para la mejora y el desarrollo de estos programas. Cuestiones como la integración de servicios, su personalización, su ajuste a situaciones muy diversas y con expectativas de incorporación diferentes son recurrentes en las discusiones sobre los servicios sociales.

Como resultado de los trabajos de diagnóstico realizados y de la experiencia acumulada en el campo, la situación de los programas de incorporación social en Navarra puede caracterizarse como sigue.

Los servicios sociales cuentan con cuatro grandes tipos de actuaciones en materia de incorporación socio-laboral:

- a) El programa de incorporación social en atención primaria y el empleo social protegido.
- b) La acción de los Equipos de Incorporación Socio-Laboral (EISOL.)
- c) Algunos programas especializados de incorporación para grupos particulares de población gestionados desde el Gobierno de Navarra.

- d) Un conjunto amplio de actuaciones desarrolladas por entidades de iniciativa social, a menudo con el apoyo y la colaboración de las administraciones públicas. Se trata de acciones especializadas (es decir, focalizadas en poblaciones determinadas) y con frecuencia “integradas”, es decir, que abarcan aspectos sociales, pero también laborales o de vivienda.

Este conjunto de actuaciones supone un volumen importante de recursos humanos y materiales puestos al servicio de la incorporación social. La información disponible permite identificar algunos elementos claves para la mejora de la eficacia de este dispositivo complejo.

En su vertiente pública, el dispositivo adolece de una combinación de fragmentación y escasa diferenciación organizada de su respuesta a la diversidad de situaciones. En la parte correspondiente a las entidades de iniciativa social, la principal debilidad parece estar en un marco claro y estable de cooperación coordinada con el sector público que evite duplicidades y huecos, por un lado, y facilite la estabilidad de las entidades por otro.

En cuanto al dispositivo público, la fragmentación es un problema que se viene arrastrando desde hace años. Por lo que se refiere a la atención primaria, el problema aparece ya detectado en los trabajos para su reordenación publicados en 1998. La red de SSB sigue estando en general organizada en unidades de dimensión muy reducida que, si bien le permiten una gran proximidad local, hacen difícil un trabajo suficientemente “dedicado” a cada campo de acción (Atención a la Dependencia, Incorporación, Infancia y Familia) y una acción estratégica local en cada campo. La propuesta original de “agrupar” por áreas los SSB en torno a los centros de servicios sociales para configurar “equipos de área” con implantación o presencia local nunca ha llegado a materializarse realmente. Son frecuentes los casos en que un mismo profesional puede dedicar fracciones de su jornada laboral a cada uno de los programas.

Por otra parte, se hace necesario clarificar y definir el cometido y las funciones de los equipos de incorporación Socio-Laboral (EISOL) y su encaje tanto con el programa de incorporación social como con el resto de acciones desarrolladas en los diferentes territorios a través de entidades del tercer sector o desde el propio Servicio Navarro de Empleo.

Finalmente, las acciones especializadas a escala del conjunto de Navarra, de alcance limitado, no están integradas con las del nivel primario aun cuando es razonable pensar que esa integración es posible.

Junto con la fragmentación, el segundo problema del dispositivo público es el de la falta de diferenciación de las respuestas en función de las características de las poblaciones atendidas. El término “acompañamiento social” ha sido utilizado desde los años 1990 como un paraguas poco preciso bajo el que se han englobado acciones de muy diverso tipo, desde el seguimiento administrativo de las personas perceptoras de prestaciones hasta intervenciones de incorporación laboral, o formas de apoyo social intensivo. Igualmente se ha utilizado la expresión “gestor/a de caso” para hacer referencia a la existencia de un profesional referente con el que se procura mantener, no siempre con éxito, una continuidad de contacto.

Ésta es una formulación muy genérica que puede servir para describir el compromiso de ofrecer servicios sociales pero que es poco operativa para dimensionar y asignar los recursos de

intervención y optimizar su eficacia y eficiencia. No debería olvidarse que los programas de “acompañamiento” de diverso tipo son intensivos en recursos humanos relativamente costosos siendo preciso racionalizar su utilización. Mirado desde el lado de su función, no parece muy eficiente asignar recursos similares para la verificación de datos y el control del fraude, para un trabajo social intensivo con situaciones personales graves o para el reciclaje profesional de una persona en situación de desempleo.

En este sentido, el fragmentado dispositivo de servicios sociales para la incorporación necesita de mecanismos de racionalización y asignación eficiente de sus recursos. Eso requiere disponer de herramientas que permitan diferenciar situaciones en función de sus posibilidades de inserción laboral (que presentan diversos grados) y de sus necesidades de apoyo social para rehacer la trayectoria vital y mejorar sus vínculos sociales. Esta primera diferenciación debe permitir establecer para cada caso el papel de los servicios sociales y de los servicios de empleo, que pueden ser necesarios unos, otros, o ambos, en función de las características de las personas atendidas. Además, tanto los servicios sociales como los de empleo necesitan herramientas que les permitan establecer el grado de dificultad y el tipo de respuesta que sea necesario para cada caso.

Esas herramientas deben de ser compartidas. Aunque su aplicación se tiene que hacer caso a caso por profesionales, los resultados de esas valoraciones deben de ser unificables para el conjunto de los servicios en cada momento (no hay que olvidar que esa valoración se modifica en el tiempo). Tan importante como la aplicación individual en función de cada situación y contexto es que se haga con criterios comunes, compartidos y reproducibles y que sus resultados tengan el mismo significado para todos los actores.

Esta diferenciación debe corresponderse con una diversificación de los “*modelos de intervención*”. En la actualidad existen diversas formas de modelar la intervención social, aunque su formalización es insuficiente. La experiencia de diversos programas de incorporación social nos ofrece modelos como el tratamiento asertivo comunitario, la gestión intensiva (o no intensiva) de casos, el acompañamiento, el asesoramiento, etc., que son diferentes en intensidad, recursos, formas de trabajar y que se justifican para responder a diferentes situaciones. Es sin duda un campo abierto a la innovación y que está en permanente transformación. Pero eso no debe servir para eludir una cuestión crucial, a saber, que hay que encontrar fórmulas para asignar los recursos idóneos (no “cualquier recurso”) a cada tipo de situación, y hacerlo con una coherencia básica entre medios y fines, dedicando más recursos a las situaciones que más los necesiten y que más se puedan beneficiar de los mismos. La idea de que una misma respuesta sirve para todas las situaciones es además de poco eficaz (en la consecución de resultados) poco eficiente (en el aprovechamiento de los recursos).

Ambos problemas (fragmentación de los servicios e insuficiente diferenciación de las respuestas) están en estrecha relación. Un sistema de atención basado en el enfoque poblacional, es decir, en la diferenciación de grupos por sus necesidades, riesgos y posibilidades para diferenciar las respuestas, necesita de una estructura integrada y de conjunto. Cada caso debe ser evaluado (y reevaluado según evoluciona) de manera única para el conjunto de servicios y asignado a aquel nivel (primario o especializado) y servicio o programa más idóneo del conjunto del sistema, no al que está disponible en el punto de acceso.

Un último elemento problemático que necesita una rectificación es la identificación forzada entre las poblaciones necesitadas de apoyo para la incorporación y las personas perceptoras de renta mínima. La exigencia de “acuerdos de incorporación” a las personas perceptores de renta mínima ha llevado a la idea de que todas las personas perceptoras necesitan acompañamiento social, y que sólo ellos lo necesitan, o al menos que sólo para ellos está disponible dadas las limitaciones de recursos.

La nueva regulación del derecho a la inclusión y del derecho a la Renta Garantizada debe servir para superar este error. A las personas perceptoras de renta mínima se les debe ofrecer acceso a apoyos para su incorporación social y/o para su inserción laboral cuando necesiten unos, otros o ambos. Tan importante es ofrecerlos a quienes los necesiten como no prestárselos a quienes no los necesiten. La nueva regulación debe contribuir a deslindar ambas cuestiones. Los servicios sociales y de empleo deben estar en condiciones de identificar, con criterios homogéneos, a quienes necesiten de un tipo u otro de servicios y ofrecérselos. La obligatoriedad de establecer un acuerdo de incorporación tras un año de percepción continuada no debería entenderse más como una exigencia formal de “hacer algo”, sino como la respuesta a un indicio importante (la duración de la prestación) de que pueden existir problemas que requieran la intervención de los servicios. El tipo de acuerdo y de intervención a partir de esa fecha deben ser los que necesite la situación.

La otra cara de esta cuestión es que el programa de incorporación social de los servicios sociales navarros (a sus diferentes niveles) no debe entenderse como dirigido ni única ni prioritariamente a personas perceptoras de Renta Garantizada. El programa debe dirigirse al conjunto de personas con dificultades de incorporación, que abarca a grupos tan variados como jóvenes que salen de un proceso de tutela, personas con trastorno mental, víctimas de la violencia de género, personas que salen de prisión, las personas socialmente aisladas, las que viven en situaciones de marginación crónica y la parte de las personas perceptoras de Renta Garantizada u otras prestaciones asistenciales que puedan presentar problemas importantes. Es sobre ese conjunto diverso de poblaciones sobre el que es necesario aplicar el enfoque poblacional para estratificar las respuestas.

Las instituciones navarras deben avanzar hacia el establecimiento de un único “programa” general de incorporación social dirigido a cualquier persona que pueda necesitar apoyo social para rehacer su vida, en el cual se enmarquen de forma coherente las contribuciones de cada nivel de atención desde lo público y la aportación de la iniciativa social. Un programa único con objetivos estratégicos comunes, con una asignación global de los recursos, que permita que cada unidad o servicio “territorial” o “de especialidad” puedan adaptarlos a sus respectivas situaciones, con una lógica de liderazgo distribuido.

También, además de potenciar y reforzar el programa de incorporación social, es necesario analizar en profundidad el resto de programas de los Servicios Sociales de Base. Se necesita lo que podríamos denominar un replanteamiento del modelo de atención dentro del sistema de atención primaria. Un modelo de atención incluye numerosos elementos, desde la definición de los procesos hasta los perfiles profesionales, la organización del trabajo, las herramientas de actuación etc. En el marco de la futura revisión de la Atención primaria resulta ineludible realizar este trabajo. No obstante, es necesario contemplar dentro del Plan de Inclusión la

revisión de la atención primaria de servicios sociales como eje estratégico clave y que deberá encaminarse a:

- Una definición clara del objeto de los Servicios sociales en su conjunto, y de la atención primaria como eje clave del sistema.
- Un enfoque preventivo, lo que supone intervenir antes de que la situación de vulnerabilidad o exclusión se produzca.
- Un rescate de las intervenciones profesionales de carácter comunitario a través de una atención integrada, integral e intersectorial en el territorio, cuya base sea un trabajo en red con otros profesionales.
- Un modelo de atención más allá de la “demanda”: Los servicios sociales, actúan respondiendo a aquello que la ciudadanía demanda. Si bien es evidente que la demanda debe atender y recibir, resulta necesario aumentar la capacidad de acción estratégica y proactiva de la atención primaria de servicios sociales, a través de la estratificación poblacional, la dimensión de respuesta en función de los diferentes grados de necesidad; así como a otorgar un papel más activo y participativo a las personas usuarias del sistema.
- Un marco de actuación basado en la evidencia, en herramientas de trabajo comunes, que visibilicen resultados y legitimen las intervenciones.

Por último, es clave también tener en cuenta estrategias de actuación específicas encaminadas, por un lado, a la cohesión social y, por otro, a la lucha contra la discriminación. Es necesario, por tanto, consolidar un modelo de referencia en la gestión de la diversidad cultural que sirva para prevenir o revertir situaciones de conflictividad social en pro de la convivencia ciudadana intercultural.

Propuestas de actuación en Incorporación social

Las propuestas de actuación en materia de incorporación social se sustentan en seis objetivos estratégicos clave:

- A.- Impulsar y potenciar la atención primaria como eje del sistema de servicios sociales
- B.- Unificar procedimientos y metodologías de trabajo en el ámbito de la incorporación socio-laboral
- C.- Estructurar e integrar el apoyo a la incorporación
- D.- Adecuar los requisitos exigidos en los diferentes servicios a las necesidades de las personas en procesos de incorporación social
- E.- Activar actuaciones de acción positiva en aquellas minorías en mayor situación de vulnerabilidad.
- F.- Consolidar un modelo de referencia en la gestión de la diversidad cultural que sirva para prevenir y revertir situaciones de conflictividad social en pro de la convivencia ciudadana intercultural.

A. Impulsar y potenciar la Atención Primaria, como eje del sistema de Servicios Sociales

En el ámbito de la incorporación social es necesario el diseño de un sistema de atención que impulse y potencie el papel de la Atención primaria de Servicios sociales.

Para ello, se proponen una serie de líneas de actuación las cuales se detallan a continuación

A1: Modificar el Decreto de financiación 32/2013 de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programas y financiación de los Servicios Sociales de Base

Modificar el actual Decreto de financiación de los Servicios sociales de Base es un elemento clave para impulsar y dotar de estabilidad los recursos humanos necesarios al sistema de Atención primaria.

Es necesario avanzar en un sistema de financiación que corresponda a la realidad que viven los Servicios Sociales de Base actualmente y responda a las necesidades sociales de sus territorios.

Esta es una línea de trabajo prioritaria del Departamento de Derechos Sociales que, junto con la revisión de la Atención Primaria de Servicios Sociales, permitirá enmarcar las acciones estratégicas en esta materia así como sus necesidades reales en materia de financiación.

A2: Efectuar una revisión participada de la Atención primaria de Servicios sociales.

Tal y como se ha comentado con anterioridad, es necesario efectuar una revisión participada de la Atención primaria de Servicios Sociales que contemple la globalidad del sistema y responda a las necesidades sociales actuales. En este sentido es clave clarificar el objeto, las funciones, el cometido y la metodología de todo el sistema en su conjunto.

A.3.- Potenciar un programa de incorporación social para el conjunto de Navarra

En el ámbito del programa de incorporación social es necesario rediseñar un programa general de incorporación. El departamento responsable de los servicios sociales elaborará y mantendrá un programa general de incorporación social en el que se integre la acción del conjunto de los servicios sociales públicos (primarios y especializados) y la colaboración en ese campo con las entidades de iniciativa social. Este programa deberá prever las diversas situaciones en las que es necesaria la acción de los servicios sociales. El programa deberá establecer los mecanismos de asignación de los casos y las tareas a los diferentes tipos de servicios, el sistema de asignación de recursos y los mecanismos de coordinación entre los servicios.

A.4.- Revisar y potenciar el programa de infancia

En el marco del nuevo plan de Atención integral de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia y las funciones encomendadas al nivel de atención primaria de Servicios sociales, es necesario revisar el mismo potenciando su papel e todos los niveles de intervención (individual, grupal y comunitario). Así mismo es necesario también impulsar la labor preventiva del programa.

A.5.- Dotar de estabilidad al programa de empleo social protegido

Tal y como se ha plasmado en el epígrafe dedicado a empleo, el empleo social protegido se considera una herramienta clave en los procesos de incorporación de las personas usuarias del sistema. Es, por tanto, necesario dotar de estabilidad a las figuras profesionales dentro de este programa dedicadas a los procesos de acompañamiento social. Por ello el coste destinado a estas profesionales se incluirá dentro del sistema de financiación de la Atención primaria de los Servicios sociales de base.

A 6.- Mejora de las herramientas informática de gestión e intervención

Además de la necesaria revisión de la atención primaria de servicios sociales y la modificación de su sistema de financiación, se considera clave contar con herramientas de gestión que agilicen los procesos de intervención. Por ello se diseñará una nueva herramienta informática tanto de gestión como de intervención que recoja información continuada sobre las acciones realizadas con las personas atendidas. Dicho sistema será interoperable con la aplicación informática del Departamento de Derechos Sociales y con los de los servicios de empleo y de salud.

B. Unificar procedimientos y metodologías.

Otra cuestión clave es unificar los procedimientos y metodologías de trabajo, definiendo los modelos de intervención y consensuando herramientas profesionales de diagnóstico, planificación e intervención.

B.1.- Crear un sistema integrado y compartido de valoración y estratificación de las poblaciones con dificultades

Para ello, la creación de un sistema integrado y compartido de valoración y estratificación de las poblaciones con dificultades, es esencial para que los Servicios Sociales, además de responder a la demanda, puedan trabajar más allá de ella previniendo las situaciones de dificultad antes de que aparezcan.

Este sistema de estratificación permitirá también unificar criterios en cuanto a la intensidad en los procesos de acompañamiento social

B.2.- Elaborar un mapa de procesos de la atención primaria de servicios sociales

Dentro del ámbito de servicios sociales se elaborará un mapa de procesos como instrumento clave para unificar un modelo de actuación y de intervención global dentro del sistema de atención primaria.

B.3.- Implantar un diagnóstico unificado dentro del sistema de servicios sociales

En lo que concierne a la unificación de herramientas de trabajo resulta clave implantar un diagnóstico informatizado unificado para la valoración de las situaciones de exclusión social

C. Estructurar e integrar el apoyo a la incorporación

C.1. Diferenciar e integrar la incorporación social y la inserción laboral

El papel de los servicios sociales y de empleo en el apoyo a la incorporación social y la inserción laboral deben articularse en función de las necesidades de las personas. Condición para esa articulación es la delimitación clara de las responsabilidades de cada uno, de forma que no haya solapamientos ni “huecos” sin cubrir. Esta cuestión se desarrolla de forma exhaustiva en el capítulo de empleo.

C.2. Delimitar las funciones de los servicios sociales en la incorporación

Los servicios sociales rediseñarán sus planes de actuación y su cartera de servicios de forma que su papel de apoyo social a los procesos de desarrollo personal e integración comunitaria queden correctamente deslindados del papel de apoyo a la inserción laboral de los servicios de empleo. Esta delimitación debe ser acordada entre ambos tipos de servicios y debe incluir el establecimiento de criterios comunes y mecanismos de cooperación para los casos en que ambos hayan de intervenir.

C.3. Establecer un sistema compartido de selección y perfilado de las poblaciones atendidas por los servicios sociales y de empleo

Los servicios sociales y los de empleo crearán herramientas comunes de valoración de las dificultades y oportunidades que las personas atendidas puedan tener para su incorporación social y/o su inserción laboral. Estas herramientas deben permitir que el conjunto de ambos servicios pueda establecer en cada momento si una persona debe ser atendida por uno u otro dispositivo o por ambos y los criterios para asignar la responsabilidad de la respuesta a uno de los dos campos.

En esta medida, entre las herramientas comunes entre los sistemas de servicios sociales y de empleo, se diseñarán diagnósticos individualizados para valorar el grado de empleabilidad de las personas para su incorporación social. Dicho diagnóstico contemplará indicadores tanto del ámbito del empleo como del ámbito social.

C.4. Elaborar un manual de gestión de casos en el ámbito de la inclusión socio-laboral

La elaboración de un manual de gestión de casos en el ámbito de la inclusión socio-laboral también se considera una actuación estratégica clave para el trabajo conjunto entre el sistema de empleo y el sistema de servicios sociales

D. Adecuar los requisitos exigidos en los diferentes servicios a las necesidades de las personas en procesos de incorporación social

D.1. Revisar la cartera de servicios sociales en el ámbito de la exclusión

En el marco del diseño del programa general de incorporación y del rediseño del programa de incorporación social en atención primaria, el departamento responsable de servicios sociales revisará su cartera de servicios con el fin de simplificarla y clarificar la responsabilidad en la prestación de cada uno de los servicios y prestaciones.

E. Activar actuaciones de acción positiva en aquellas minorías en mayor situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta la perspectiva de género

E.1.- Favorecer la incorporación social y laboral de la población migrante, facilitando el acceso a las estructuras y recursos comunitarios y proporcionando una cobertura a las necesidades específicas de información y asesoramiento en materia de extranjería.

En este objetivo estratégico se considera clave la consolidación del servicio de asesoramiento jurídico en materia de extranjería como una cuestión central que facilita la inclusión social y laboral a las personas migrantes

E.2.- Favorecer la inclusión de la población gitana en Navarra, implementado un marco de actuación de carácter transversal.

Bajo el paraguas de este Plan de Inclusión es necesario combinar las actuaciones de carácter general aquí expuestas, con una estrategia específica dirigida a la población gitana en Navarra.

E.3.- Consolidar un grupo motor de trabajo para la mejora de los procesos de acogida a personas refugiadas; Aprobar e implementar un protocolo de acogida a personas refugiadas en Navarra

Dentro de los procesos de acogida en los cuales actúan diferentes actores (Administración, Entidades acreditadas, iniciativas ciudadanas y las propias personas refugiadas) se considera pertinente consolidar un grupo motor de trabajo como instrumento clave para la detección, análisis y propuestas de actuación en este ámbito.

Por otra parte, también es clave aprobar e implementar un protocolo que aglutine funciones, mecanismos de coordinación y evaluación dentro de los procesos de acogida a personas refugiadas.

F. Consolidar un modelo de referencia en la gestión de la diversidad cultural que sirva para prevenir y revertir situaciones de conflictividad social en pro de la convivencia ciudadana intercultural

La participación y la convivencia ciudadana intercultural es una cuestión clave contemplada de forma transversal tanto en el Plan de Inclusión, como en otros planes estratégicos de Gobierno de Navarra.

No obstante, se considera necesario implantar actuaciones específicas encaminadas tanto a la convivencia ciudadana intercultural así como activar mecanismos que eviten la discriminación.

F.1.- Afianzar el servicio de mediación intercultural para la prevención y la resolución de conflictos, priorizando las intervenciones comunitarias en los diferentes territorios.

En la línea de la prevención y resolución de conflictos un instrumento clave es el servicio de mediación intercultural, el cual es necesario afianzar apostando por un impulso en las actuaciones comunitarias efectuadas a nivel local, potenciando un trabajo conjunto con los Servicios Sociales de Base

F.2.- Consolidar el Programa de Entidades locales por la Paz y la convivencia y las ayudas a iniciativas y asociaciones o entidades sin ánimo de lucro en materia de convivencia

Como recurso clave para la mejora de la convivencia en el ámbito local.

F.3.- Consolidar la Oficina de denuncia, atención y sensibilización

Como instrumento clave en la detección y denuncia de situaciones de discriminación por origen, racismo y/o xenofobia.

F.4.- Elaboración de un Plan de actuaciones por la Igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y contra la discriminación

La discriminación en el ámbito laboral es una cuestión crucial por ello. En este sentido se elaborará un plan por la igualdad de trato en el empleo, la ocupación y contra la discriminación en este ámbito.

F.5.- Elaboración de informes periódicos sobre la incidencia de la discriminación laboral en sus diversas manifestaciones, con especial atención a la brecha salarial entre mujeres y hombres

Complementariamente a la elaboración de un plan de actuación, se elaborarán informes periódicos sobre la incidencia de la discriminación laboral en sus diversas manifestaciones.

F.6.- Campañas de sensibilización ante las diferentes formas de discriminación detectadas

Por último, la labor de sensibilización es una cuestión central para la lucha contra la discriminación. Por ello, se impulsarán diferentes campañas que respondan ante las diferentes formas de discriminación detectadas en ámbitos como el empleo, vivienda o la convivencia, entre otros.

Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de Incorporación Social: calendarización e indicadores:

Tabla 12. Objetivos y medidas en Incorporación Social.

| INCORPORACIÓN SOCIAL | | | |
|---|---|---|----------------|
| A. Impulsar y potenciar la Atención Primaria, como eje del sistema de Servicios Sociales | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.1.- Modificar el Decreto de financiación 32/2013 de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programas y financiación de los Servicios Sociales de Base | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general de Inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Decreto Modificado Si/No | 2018 |
| A2: Efectuar una revisión participada de la Atención primaria de Servicios sociales. | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general de Inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Revisión Efectuada Si/No | 2018 |
| A.3.- Revisar y potenciar un programa de incorporación social para el conjunto de Navarra | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general de Inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Revisión efectuada Sí/No | 2018 |
| A.4.- Revisar el programa de infancia y familia en atención primaria | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general de Inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Revisión efectuada Sí/No | 2018 |
| A.5.- Dotar de estabilidad al programa de empleo social protegido | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general de Inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Financiación incluida dentro del sistema de financiación de atención primaria de Servicios sociales Si/No | 2019-2021 |
| A6. Mejora de las herramientas informáticas de gestión e intervención | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general de Inclusión y protección social Observatorio de la Realidad Social | Herramienta diseñada Si/No | 2018-2021 |
| B.- Unificar procedimientos y metodologías de trabajo en el ámbito de la incorporación socio-laboral | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.1.- Crear un sistema integrado y compartido de valoración y estratificación de las poblaciones con dificultades | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social Observatorio de la realidad Social | Sistema integrado de valoración y estratificación poblacional Sí/No | 2018-2021 |
| B.-2. Elaborar un mapa de procesos de la atención primaria de servicios sociales | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social Observatorio de la realidad Social | Mapa de procesos elaborado Sí/No | 2018 |
| B.3.- Implantar un diagnóstico unificado dentro del sistema de servicios sociales | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social | Diagnóstico implantado Sí/No | 2018 |

| C.- Estructurar e integrar el apoyo a la incorporación | | | |
|---|--|--|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.1.- Diferenciar e integrar la incorporación social y la inserción laboral | Departamento de Derechos Sociales SNE DGIPS | Documento elaborado Sí/No | 2018 |
| C.2.- Delimitar las funciones de los servicios sociales en la incorporación | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Funciones delimitadas Sí/No | 2018 |
| C.3.- Establecer un sistema compartido de selección y perfilado de las poblaciones atendidas por los servicios sociales y empleo | Departamento de Derechos Sociales: Dirección General de inclusión y protección social Observatorio de la Realidad social Servicio Navarro de empleo | Sistema establecido Sí/no | 2018-2019 |
| C.4.- Elaborar un manual de gestión de casos en el ámbito de la inclusión socio-laboral | Departamento de Derechos Sociales Dirección general de inclusión y protección social Observatorio de la realidad social | Manual establecido Sí/no | 2018 |
| D.- Adecuar los requisitos exigidos en los diferentes servicios a las necesidades de las personas en procesos de incorporación social | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| D.1.- Revisar y modificar la cartera de servicios sociales en el ámbito de la exclusión | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social- Servicio de atención primaria e inclusión social | Cartera de Servicios Sociales modificada Sí/No | 2018-2019 |
| E.- Activar acciones de acción positiva en aquellas minorías en mayor situación de desigualdad | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| E.1.- Consolidar el servicio de asesoramiento jurídico en materia de extranjería como mecanismo clave de inclusión | Departamento de Derechos Sociales- Dirección General de inclusión y protección social- Servicio de atención primaria e inclusión social | Nº de personas beneficiarias Perfiles atendidos | 2018-2021 |
| E.2.- Aprobar e implementar la estrategia para la inclusión de la población gitana en navarra | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Estrategia aprobada Sí/No | 2018 |
| E.3.- Consolidar un grupo motor de trabajo para la mejora de los procesos de acogida a personas y aprobar e implementar un protocolo de acogida a personas refugiadas en Navarra | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social- Servicio de Atención primaria e inclusión social | Nº de sesiones mantenidas Nº documentos elaborados Protocolo elaborado y aprobado Sí/No | 2018-2021 |

| F.- Consolidar un modelo de referencia en la gestión de la diversidad cultural que sirva para prevenir y revertir situaciones de conflictividad social en pro de la convivencia ciudadana intercultural; contribuyendo así en los procesos de mejora de las condiciones de vida de toda la población: | | | |
|--|--|---|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| F.1.- Afianzar el servicio de mediación intercultural para la prevención y resolución de conflictos, priorizando las intervenciones comunitarias en los diferentes territorios | Departamento de Derechos Sociales- Dirección general inclusión y protección social- Servicio de atención primaria e inclusión social | Nº de intervenciones realizadas a nivel individual Nº de intervenciones realizadas de carácter comunitario Nº de personas beneficiarias, desglosadas por sexo | 2018-2021 |
| F.2.- Consolidar el programa de Entidades locales por la Paz y la convivencia y las ayudas a Iniciativas a asociaciones y Entidades sin ánimo de lucro en materia de convivencia. | Departamento de Relaciones Instituciones- DG Paz y Convivencia | Nº de entidades locales que desarrollan planes o iniciativas de gestión de la diversidad intercultural Nº de entidades sociales que desarrollan planes o iniciativas de gestión de la diversidad intercultural | 2018-2021 |
| F.3.- Consolidar la oficina de denuncia, atención y sensibilización | Departamento de Relaciones Instituciones- DG Paz y Convivencia | Nº de personas atendidas por motivos de discriminación de origen, racismo y/o xenofobia. Datos desglosados por sexo | 2018-2021 |
| F.4.- Elaboración de un Plan de actuaciones por la Igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y contra la discriminación | Departamento de Derechos Sociales Servicio Navarro de Empleo- Observatorio de la Realidad Social | Plan elaborado Sí/No | 2019-2021 |
| F.5.- Elaboración de informes periódicos sobre la incidencia de la discriminación laboral en sus diversas manifestaciones | Departamento de Derechos Sociales: Servicio navarro de empleo- Observatorio de la Realidad social | Informes elaborados Sí/no | 2018-2021 |
| F.6.- Campañas de sensibilización ante las diferentes formas de discriminación detectadas discriminaciones. | Transversal Departamentos Gobierno de Navarra | Nº de campañas efectuadas | 2018-2021 |

Bloque II Vivienda, Salud, Educación y Corresponsabilidad social

4. Vivienda

Las dificultades de acceso a una vivienda digna, en el núcleo de los procesos de exclusión.

El modelo residencial de los últimos años en el Estado Español que consideraba la vivienda como un valor de mercado desligado de las políticas de bienestar, ha tenido una gran incidencia en las situaciones de pobreza y exclusión, que gravitaban en muchos casos sobre las dificultades de acceso y mantenimiento de un espacio donde residir. Del mismo modo, una vivienda digna es un elemento fundamental en un proceso de incorporación social que tenga incidencia en otras dimensiones.

Las décadas de los 90 y los 2000 se han caracterizado por la dependencia del sector de la construcción y, posteriormente, por la crisis del sector inmobiliario, pero estos hechos, unidos a la falta de una política ordenada de vivienda y a la tendencia insostenible que fomentaba la compra frente al alquiler, han hecho que en nuestro contexto, las dificultades de acceso a una vivienda sean un elemento de fractura social, ya que las dificultades de alojamiento están produciendo una acumulación de problemáticas que se vertebran en torno a la vivienda (Cortés 2008).

Además, en nuestras sociedades se produjeron dos procesos simultáneos; la fuerte subida de precios de la vivienda y la bajada intensiva de los salarios, que explican las peculiaridades del modelo de endeudamiento en España y las graves consecuencias en forma de empobrecimiento y fuertes privaciones de una parte importante de las familias. La observación de otros países europeos muestra que el desempleo y la precariedad no han tenido consecuencias tan graves en términos sociales debido a una política de precios más asequibles de la vivienda y a una importante línea de intervención pública en esta materia (en forma de vivienda de alquiler social u otras ayudas).

No obstante, una mirada actual a las consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria nos muestra también cierto cambio en las tendencias previas, tanto en lo referente al freno del crecimiento del sector de la construcción como a una cierta caída de los precios de compra y a un aumento de la conciencia social sobre los riesgos sociales del modelo anterior, debido fundamentalmente a la incidencia en los medios de comunicación de la imagen de las víctimas de los desahucios, a través, entre otras cosas, de las Plataformas de Afectados por las Hipotecas.

En este contexto de crisis, actualmente se ha evolucionado hacia una opción creciente de acceso a la vivienda vía alquiler. En la actualidad, el acercamiento a través de las fuentes disponibles en Navarra al régimen de tenencia de la vivienda de las personas en situación de pobreza nos indica que viven mayoritariamente en viviendas de alquiler.

El cambio en la tendencia de compra a alquiler se aprecia, tanto en los datos de las personas solicitantes inscritas en el Censo de Vivienda de Gobierno de Navarra en 2016, las cuales ascendían a 5.094. De ellas 7 de cada 10 demandan vivienda en régimen de arrendamiento. Por otro lado, según datos del Diagnóstico para el Plan de Inclusión elaborado por el Observatorio de la realidad social, en 2015, el 64,7 % de las personas solicitantes de renta

garantizada vivían en régimen de alquiler o realquiler, mientras que el 15% lo hacía en una vivienda propia que continúa pagando.

En cuanto a la distribución territorial de las necesidades, del análisis de los datos aportados por el Servicio de Vivienda a partir de lo recogido en el Censo, se deriva que las principales dificultades de acceso a la vivienda se concentran en los grandes núcleos urbanos. Así, la demanda aparece claramente en las localidades de Ansoáin, Aranguren, Barañáin, Berrioplano/Berriozar, Burlada, Huarte, Pamplona, Valle de Egüés, Villava y Zizur Mayor, es decir, en la Cuenca de Pamplona y en Tudela.

Respecto a los costes del alquiler, el precio medio en Navarra según diversas inmobiliarias consultadas² se sitúa en los 7€ metro cuadrado (490€ un piso de 70m² o 560€ un piso de 80m²) El Informe sobre la Vivienda en Pamplona de 2015, área donde se concentra una parte fundamental de la demanda, señala que la cantidad media pagada por piso de alquiler se sitúa en los 488€. En cuanto a la vivienda de alquiler protegida para el año 2017, el precio máximo en Pamplona y Comarca, Tudela, Estella y Tafalla se sitúa en 5,40 € por metro cuadrado (378€ un piso de 70 m² o 432€ un piso de 80m²) si bien en función a los tramos de renta, existen subvenciones de entre el 25% y el 75% del coste³.

En cuanto a los grupos con más presencia entre los perfiles atendidos por EISOVI se observa mayores dificultades acceso y/o mantenimiento de vivienda por parte familias monomarentales que presentan una economía familiar muy frágil. También las mujeres jóvenes presentan mayores dificultades de emancipación por sus consideraciones laborales y salariales más precarias.

La responsabilidad pública en materia de vivienda

Con base en los datos anteriormente citados, además de reforzar el parque público de vivienda de alquiler, es necesario, partiendo del principio de normalización, trabajar en la mejora de la accesibilidad a los recursos ordinarios de vivienda, y de forma complementaria, establecer medidas específicas que apoyen los procesos de incorporación y minimicen los desiguales puntos de partida de muchos ciudadanos y ciudadanas.

Lo prioritario sería garantizar el derecho a una vivienda digna cuyo coste no suponga una carga insostenible para las familias. Son diversas las forma en que este derecho pueda ser materializado. La construcción de un parque de vivienda pública de alquiler parece la forma más utilizada en Europa para garantizar el acceso a las personas con menores recursos, sin embargo, entendiendo que su consecución puede ser viable únicamente en el medio-largo plazo, existen medidas de corto plazo que suponen una medida eficaz que permite poner freno a los procesos de exclusión social; es el caso de complementos económicos a las prestaciones de garantía de ingresos para el acceso a la vivienda o la subsidiación de alquileres.

² https://www.navarra.es/home_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/Ayudas+y+subvenciones/Alquiler/Subvenciones+a+inquilinos+de+VPO/

³ Subvención en función ingresos: Hasta 1 vez IPREM: 75%, De 1 hasta 1,4 veces IPREM: 50%, De 1,4 hasta 1,7 veces IPREM: 25%. Además: subvención para víctimas de violencia de género: 90% primer año y 75% 2º año. También existe subvención de 25% a inquilinos de apartamentos para mayores de 65 años o personas con discapacidad con ingresos inferiores a 17% IPREM. Recuperado de: https://www.navarra.es/home_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/Ayudas+y+subvenciones/Alquiler/Subvenciones+a+inquilinos+de+VPO/

La vivienda puede ser entendida como el último paso en la culminación de un proceso de incorporación exitoso, o bien, tomando las últimas tendencias en el ámbito del trabajo con grupos en alta exclusión, el primer paso en el abordaje de la exclusión, siendo necesario experimentar iniciativas como el "Housing first" u otras. Durante mucho tiempo se han pivotado los procesos de inclusión casi con exclusividad sobre el empleo, pero la realidad de la intervención con algunos colectivos, (realojos, personas sin hogar, etc.) ya indicaron en los años ochenta la eficacia de los procesos de inclusión articulados a través del acceso a la vivienda, permitiendo iniciar procesos de trabajo en muchos otros ámbitos. Ya en el plan de 1998 Navarra fue pionera acogiendo esta buena práctica y poniendo en marcha los EISOVI y los Programas VIS y VAIS que, posteriormente, se analizarán. Es fundamental, por tanto, una adecuación de las políticas de vivienda para personas en situación de exclusión y un modelo de inclusión apoyado en dos ejes; el acceso al empleo y el acceso a una vivienda.

Así pues, es necesario establecer itinerarios de incorporación a través de la vivienda, contando con un mapa de recursos que intente dar respuesta a las diferentes situaciones de exclusión residencial, con metodología de acompañamiento social transversal cuando sea necesario. Existen determinados grupos de población que por sus necesidades requieren de recursos de vivienda flexibles e integrales y que pueden pasar por un alojamiento de urgencia, un alquiler protegido o un programa de acompañamiento en función a las situaciones o a los momentos vitales. Es fundamental adaptarse a las nuevas necesidades sociales y buscar la diversificación de espacios de convivencia adecuados adaptados a las situaciones concretas y que fomenten el desarrollo integral de las personas.

Además, partiendo de la Ley Foral 10/2010 de 10 de mayo del Derecho a la Vivienda en Navarra y de la Ley Foral 22/2016 de 21 de diciembre, por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda, se hace necesario alinear las medidas ya propuestas con los objetivos del Plan de Inclusión.

Por tanto, se adopta como propio el objetivo de la Ley referido a hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada para la ciudadanía navarra, haciendo especial hincapié en los sectores más desfavorecidos de la población. Así pues, la razón de ser de este Plan en relación a la vivienda es favorecer el derecho de la población residente en Navarra en procesos de inclusión social a un espacio de convivencia digno.

La exclusión residencial

Acercamiento a las necesidades en materia de vivienda; demanda potencial.

La situación residencial de las familias en cuanto a la accesibilidad y la adecuación se ve influenciada por la realidad de cada zona, incluso de cada municipio y por el momento en el que se encuentra el mercado de la vivienda, muy fluctuante como han demostrado estos años de crisis. Se trata de un fenómeno cambiante en el tiempo que va afectando a grupos de personas de manera variable. No obstante, podemos establecer una definición de exclusión residencial que nos ayude a comprender su extensión.

La exclusión de la vivienda es toda aquella situación en la que no se tienen cubiertas las necesidades de alojamiento, aunque los motivos pueden variar y tener un carácter coyuntural o estructural.

Partiendo de esta definición, podemos agrupar situaciones que nos ayuden a dimensionar y graduar la exclusión residencial para posteriormente abordarlos y establecer una relación con los recursos disponibles.

Muchas de estas situaciones incorporan de forma transversal la necesidad de intervención social, es decir, el derecho a la inclusión, sin la cual los recursos implementados pueden resultar ineficaces.

Tabla 13. Situaciones de exclusión residencial.

| INDICADORES | DATOS |
|--|--|
| ENDEUDAMIENTO | <ul style="list-style-type: none"> ○ El 7,9% de los hogares en Navarra se sitúan por debajo de la pobreza severa debido al coste que supone el pago de la vivienda (FOESSA 2013) ○ 35,15% de las personas solicitantes de vivienda de alquiler del Censo de Vivienda no supera los 9.000 euros anuales (949 solicitudes) ○ 64,7% de las personas receptoras de RG vivían en alquiler o realquiler en 2016. (Observatorio Realidad Social) ○ El Departamento de Derechos Sociales ha destinado 772.101,90€ en Ayudas de Emergencia 2016 cuyo concepto es el pago de Alojamiento en residencia habitual (43,73% del gasto total) ○ 868.126.62€ (57,1% del gasto total) de Ayudas Extraordinarias en 2016 en conceptos relacionados con vivienda habitual. |
| SOBRESATURACIÓN HACINAMIENTO EN LA VIVIENDA - | <ul style="list-style-type: none"> ○ 2,4% de la población reside en viviendas con 2 o más núcleos familiares (ECH 2016) ○ 3,5% de la población reside con personas que no conforman núcleo familiar (ECH 2016) ○ 30,5% de los hogares atendidos por Caritas en 2016 eran en régimen de coarriendo. ○ 2 de cada 10 personas solicitantes de renta garantizada conviven con personas no familiares |
| DEGRADACIÓN EN LA VIVIENDA | <ul style="list-style-type: none"> ○ Zonas de casetas en entorno de Tudela (13 localizadas) Ayuntamiento de Tudela. ○ Zonas degradadas en la Ribera (Casco Viejo Tudela) y Pamplona (Casco Viejo, Rochapea, Echavacoiz, y Casas de la Magdalena). Oficina Vivienda Ayuntamiento de Pamplona. ○ 11% de viviendas con problemas de humedades, ventilación, etc. ECV 2016. ○ 7,4% de la población gitana en Navarra en vivienda degradada (FSG 2015) |
| MEJORA DE LA CONVIVENCIA | <ul style="list-style-type: none"> ○ Determinados bloques con dificultades de convivencia |

| | |
|---------------------------|--|
| PERSONAS SIN HOGAR | <ul style="list-style-type: none"> ○ 330 personas en situación de sinhogarismo (0,6% mujeres) (INE 2012) ○ 1.359 personas itinerantes, 137 en Programa de Calle y 63 en Programa de Empadronados. Centro para personas sin hogar Ayuntamiento de Pamplona en 2016. Ayuntamiento de Pamplona. |
| ENFERMEDAD MENTAL | <ul style="list-style-type: none"> ○ Aproximación cualitativa indica aumento de patologías mentales en personas en exclusión residencial. |

Grado de endeudamiento; el peso del pago de la vivienda en las familias pobres:

La ausencia de renta disponible para hacer frente a los precios elevados de los alquileres está en el núcleo de las dificultades de acceso a la vivienda digna. En términos generales, según el último informe de Fundación FOESSA, el gasto que la vivienda supone para el conjunto de las familias navarras en el año 2013 es de algo más de una **tercera parte del gasto total**. Pero descendiendo en el análisis, es significativo el volumen de los hogares que para pagar su vivienda tienen que realizar un esfuerzo económico tan importante **que la renta disponible tras el pago les sitúa bajo el umbral de la pobreza severa**. Una circunstancia que afecta al 7,9% de los hogares en Navarra.

Una parte del problema de vivienda se presenta en forma de impagos y finalmente de desahucios en los casos de las unidades familiares que accedieron a vivienda en compra y no pueden pagarla. Como señala el Diagnóstico para el Plan de Inclusión, desde el año 2007 y hasta 2016 se produjeron 5.639 ejecuciones hipotecarias en Navarra y un total de 2.709 desahucios. Según esta fuente, los desahucios continúan anualmente en torno a los 300 casos en Navarra (234 ejecuciones hipotecarias en 2015 según la PAH), un dato que apunta una preocupante estabilidad. El Departamento de Derechos Sociales ha abierto 66 nuevos expedientes de mediación inmobiliaria a causa de ejecuciones hipotecarias a lo largo de 2016, un 35,6% menos que en 2015, en que se registraron 101 expedientes. Al finalizar el pasado año permanecían abiertos 81 expedientes, 43 de ellos anteriores a 2016. Como novedad, en 2016 se comenzó a atender los casos de lanzamiento hipotecario de la vivienda habitual ocupada en régimen de arrendamiento, con un total de 114 expedientes abiertos. Y se abrieron otros 11 expedientes por motivos diversos (problemas de convivencia, quejas, etc.).

Sin embargo, ya antes de la crisis buena parte de las familias en exclusión no podían acceder a la compra y vivían en alquiler, por lo que en la actualidad el problema mayoritario es el coste elevado de alquiler en un contexto de ausencia de ingresos suficientes. En este sentido, 949 casos, es decir, el 35,15%, de las personas solicitantes de vivienda de alquiler del censo no superaba los 9.000 euros de ingresos anuales.

Si bien las personas en situación de pobreza utilizan diferentes estrategias para hacer frente a los endeudamientos, podemos acercarnos a esta realidad a través del análisis de las **Ayudas de Emergencia** del Departamento de Derechos Sociales. El grueso del gasto se ha destinado en 2016 a necesidades relacionadas con la vivienda. El gasto en la categoría "*Alojamiento en residencia habitual*" supone el 31,92% de las Ayudas concedidas y el 43,73% del gasto total, es decir, 772.101,90€ invirtió Gobierno de Navarra en apoyar situaciones de escasez de renta para pagos de alojamiento. De estos, 689.174,21€ (un 89,36%) se ocuparon en conceptos de pago de alquiler de vivienda, habitación u otro tipo de alojamiento (pensión, hotel, etc.) y tan sólo un 10,74% al concepto de pago de la cuota del préstamo hipotecario de la vivienda. En cuanto a familias con menores, en 2015 un 45,7% de las ayudas de alojamiento fueron destinadas a familias con menores a cargo.

Otro capítulo de ayudas económicas, las Ayudas Extraordinarias, gravitan también en gran medida sobre las necesidades de pago de vivienda. 868.126,62€, es decir, un 57,1% del gasto total, se ocupó en conceptos relacionados con la vivienda habitual (fundamentalmente en concepto de deudas de arrendamiento y gastos derivados de contratos de arrendamiento) Se

deduce de este dato que existe una situación estructural de escasez de renta para pagos de alquiler en mercado libre.

Existencia de entornos de vivienda degradados

En cuando a viviendas degradadas, en Navarra en las últimas décadas, y a pesar de la crisis, prácticamente se ha conseguido erradicar las situaciones de infravivienda estructural (chabolismo, cuevas, barracones prefabricados, etc.) Hay que poner en valor las buenas prácticas desarrolladas en zonas degradadas como el Barrio de la Merced de Estella, cuya situación tuvo una evolución positiva gracias a una intervención socio-urbanística integral del Ayuntamiento de Estella⁴. Otro hito en intervención en material de vivienda en la Comunidad Foral fue la desaparición planificada de la Loma de Santa Lucía⁵. No obstante, actualmente quedan algunos casos localizados, como 13 casetas en la zona de Tudela con población de origen magrebí y rumano.

La realidad anterior nos habla de **situaciones aisladas de infravivienda**, pero existe un problema más extendido, aunque tal vez menos alarmante socialmente, en cuanto a **zonas degradadas** que afecta a la calidad de vida de algunas familias. Persisten varias zonas en deterioro (situadas también fundamentalmente en el área de Pamplona y Tudela, es decir, en los dos grandes núcleos urbanos).

El Diagnóstico para el Plan de Inclusión recoge, según la Encuesta de Condiciones de vida de 2016, que un 15% de hogares navarros sufren problemas que tienen que ver con ruidos, etc., y sólo un 4,1% problemas de delincuencia o vandalismo. Por otro lado, un 11% refieren problemas de ventilación, humedades e instalaciones y un 12% apuntan carencias relacionadas con la accesibilidad. Un 3% apunta ausencia de calefacción o falta de condiciones adecuadas.

Además, se pone de manifiesto la situación de inadecuación de algunas viviendas repartidas por varios municipios, en su día gestionadas desde el Programa de vivienda de integración social. El fomento de la rehabilitación será fundamental en esta problemática.

⁴ De las 109 viviendas ocupadas por familias gitanas en Estella, 74 se hallaban en el barrio de la Merced. El Ayuntamiento de Estella comenzó la intervención en el barrio en febrero de 2005, a través de un convenio con la Fundación Secretariado Gitano. Se empezó a trabajar con una serie de familias con el objetivo de buscar alternativas residenciales mediante un trabajo individualizado de acompañamiento social. El trabajo se centró en realizar seguimiento y apoyo durante el proceso de cambio de vivienda (permutas, compra fuera del barrio, etc.) y en el seguimiento de las familias que salieron del barrio y se instalaron en otras localidades. De forma paralela, el Ayuntamiento de Estella fue adquiriendo viviendas desocupadas con el objetivo de la recuperación del barrio y de facilitar procesos de incorporación de las personas residentes en el mismo. Los resultados más significativos fueron la salida del barrio de 24 familias, siete de ellas a Viviendas de Integración Social, 17 a viviendas libres, y cambio de domicilio de nueve familias a través de permutas en otros bloques del barrio. Otros resultados han sido: 100 por 100 de escolarización, reducción del absentismo, mejora del rendimiento y motivación, aunque sin resultados en cuanto a paso a Secundaria.

⁵ El Centro de Acogida Fundación Santa Lucía Adsis (Pamplona), proyecto de ayuda social puesto en marcha por Adsis, cerró sus puertas en 2005 tras 33 años. Su objetivo era que las familias –emigrantes portugueses y/o personas de etnia gitana- que habitaban la Loma de Santa Lucía accedieran a una vivienda digna. El Centro de Acogida tiene sus orígenes en el poblado de chabolas de Orcoyen, Zizur Mayor y Barañáin, pueblos situados junto a la ciudad de Pamplona en los que habitaban familias gitanas procedentes de Portugal entre otras minorías étnicas. En 1972 se creó un Centro de Promoción personal y familiar ubicado en La Loma de Santa Lucía. En La Loma se construyeron viviendas para acoger a las familias que habitaban las chabolas y se improvisaron servicios sociales y educativos (dispensario médico, escuela, parroquia, etc.). Fundación Santa Lucía- Adsis pretendía ser un puente para la inserción de estas familias en la ciudad de Pamplona en un momento en el que los servicios públicos estaban aún poco desarrollados y las minorías provocaban recelos y rechazos en la sociedad pamplonesa. Durante estos 33 años pasaron por La Loma 1.700 personas.

Algunos bloques con dificultades en la convivencia

Existen bloques de vivienda social que suponen viviendas en aceptables o buenas condiciones de habitabilidad pero que presentan algunas dificultades de convivencia en determinados casos. Para ello, además de medidas ya existentes, como el EISOVI, se están implementando acciones de carácter específico como, por ejemplo, diagnósticos enfocados a conocer los aspectos sociales y urbanísticos que afectan a la realidad de las familias, para intentar contribuir a mejorar la conciencia vecinal y la cohesión social o programas de intervención y acompañamiento social.

Situaciones de Alta Exclusión

Las personas sin hogar en Navarra

La manifestación más extrema de la exclusión de la vivienda es la representada por las personas sin techo, por la dureza de sus condiciones de vida, su vulnerabilidad y al mismo tiempo por estar expuestos a situaciones continuas de discriminación y criminalización.

Hablamos de un grupo caracterizado por su gran heterogeneidad que tal vez solo pueda ser definido por la complejidad de su situación, su precariedad relacional y la ausencia de un alojamiento digno. En este sentido, resulta difícil acercarse a la realidad cuantitativa de las personas sin hogar, ya que la mayoría de las encuestas toman como muestra los hogares y por tanto su realidad no es reflejada.

Como señala Fundación RAIS, la realidad de las personas sin hogar sigue siendo una de las más desconocidas. Una persona puede llegar a la calle por diferentes motivos, tanto personales como de tipo social. Además de las dificultades estructurales ya conocidas (no acceso a la vivienda, el desempleo o las limitaciones de los sistemas de protección), la falta de una red familiar y social de apoyo, padecer una enfermedad crónica, tener un problema de salud mental o carecer de ingresos o de una vivienda, hacen que una persona se encuentre en una situación de vulnerabilidad puede terminar en situación de sinhogarismo.

Teniendo en cuenta la tipología europea de personas sin hogar y exclusión residencial (ETHOS), encontraremos a personas viviendo en espacios públicos (“a la intemperie”), otros que duermen en la calle, en albergues, pensiones, hostales de corta estancia u otras instituciones (hospitales, comunidades terapéuticas). Dicha tipología de carácter Europeo de personas sin hogar y exclusión social, utiliza las siguientes categorías:

- 1.- Personas sin techo (Roofles): Vivir en un espacio público (sin domicilio), pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público.
- 2.- Sin vivienda (Houseless): Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia), vivir en refugios para mujeres, vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilo, vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir, etc.) y vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento)

3.- Vivienda insegura (Insecure Housing): Vivir en una vivienda sin título legal, vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen los ocupas-, etc.; Notificación legal de abandono de la vivienda o vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja.

4.- Vivienda inadecuada: Vivir en una estructura temporal o chabola, vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal, vivir en una vivienda masificada

Según el IIV Informe FOESSA, las estimaciones del INE (con datos revisados y modificados con fecha 21/10/2016), en Navarra podría haber unas 330 personas en Navarra en situación de sinhogarismo, de las que un 0,6% son mujeres.

Este dato resulta algo superior, en contraste con las informaciones aportadas por los Servicios de Atención a Personas Sin Hogar existentes en la Comunidad Foral. En Pamplona y Comarca. Este dato resulta algo superior, en contraste con las informaciones aportadas por los Servicios de Atención a Personas Sin Hogar existentes en la Comunidad Foral. En Pamplona y Comarca a lo largo de 2017 han sido atendidas 1.800 personas de las cuales 171 estaban en situación de calle y/o alojamiento temporal en Navarra (no itinerantes en albergues, patronas protegidas, cajeros, etc.), 72 eran personas empadronadas y 1.478 eran itinerantes. No obstante, se han producido, durante el conjunto del año 14.878 pernотaciones en el Centro de Atención a Personas Sin Hogar lo que haría una media de utilización de camas de 40`8 cada noche del año.

En el caso del Servicio de Acogida de Alsasua se atiende una media de 450 personas al año, de las que un 95% son hombres y un 5% mujeres (generalmente acompañando a sus parejas) En cuanto a su origen, un 72% tienen nacionalidad española y un 28% son personas extranjeras. Se trata de personas itinerantes no empadronadas ya conocidas por el servicio.

Enfermedad Mental

La enfermedad mental puede suponer un gran obstáculo en los procesos de inclusión y también en la convivencia, surgiendo en muchos discursos como una de las situaciones que más problemas genera. La complejidad del trabajo con la enfermedad mental se traslada también al ámbito de la vivienda. Se percibe un aumento de patologías mentales en personas en situación de exclusión social, como patologías duales, en muchos casos sin diagnosticar y, por tanto, sin tratamiento ni protección, con los efectos en la convivencia que esto tiene, pero no se cuentan con datos sobre su incidencia.

Adecuación de los recursos actuales en la lucha contra la exclusión residencial, descripción y valoración del sistema

De las situaciones descritas se pueden derivar grandes bloques de Recursos en función al tipo de necesidad que intentan cubrir; la necesidad exclusiva de vivienda accesible y la necesidad de vivienda accesible en condiciones dignas para personas que además requieren de intervención social, es decir de dispositivos de acompañamiento y/o mediación. Esta división nos puede

ayudar a comprender el mapa de recursos y la cobertura de necesidades, aunque en ocasiones determinados recursos pueden responder a más de una necesidad ya que tienen encomendadas varias funciones.

Tabla 14. Recursos contra la exclusión residencial.

| GRUPOS DE NECESIDAD | RECURSOS EXISTENTES |
|---|--|
| RECURSOS PARA MEJORAR LA ACCESIBILIDAD A UNA VIVIENDA DIGNA | BOLSA DE ALQUILER Y PARQUE DE VIVIENDAS EISOVI (En su función de asesoramiento) |
| RECURSOS PARA FOMENTAR LA ACCESIBILIDAD A UNA VIVIENDA DIGNA QUE INCLUYEN DERECHO A LA INCLUSIÓN (ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL) | VAIS (Función: provisión vivienda y acompañamiento) FONDO FORAL(Función: provisión vivienda transitoria y acompañamiento) |
| RECURSOS ESPECÍFICOS PAR LAS SITUACIONES DE ENDEUDAMIENTO | SERVICIO MEDIACIÓN HIPOTECARIA (Función: asesoramiento) AYUDAS EMERGENCIA AYUDAS EXTRAORDINARIAS |
| RECURSOS ESPECÍFICOS PARA SITUACIONES DE VIVIENDA INADECUADA O DEGRADADA | AYUDAS A LA REHABILITACIÓN |
| RECURSOS PARA LA MEJORA DE LA CONVIVENCIA Y MEDIACIÓN PARA SITUACIONES DE CONFLICTIVIDAD | EISOVI (Función: mediación vecinal) SERVICIO MEDIACIÓN (reciente puesta en marcha) |
| OTRAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN | Servicios de Atención para personas sin hogar Dispositivos en régimen residencial o pisos para Enfermedad Mental (Piso supervisado, tutelado y residencia hogar) Patronas Protegidas Plazas Residenciales Alta Exclusión (Cáritas, Salhaketa, Hogar Zoe, Residencia Biurrun, Belzunce) Pisos de emergencia |

Recursos para mejorar la accesibilidad a vivienda digna

El acercamiento al sistema de protección público enfocado a garantizar el derecho a la vivienda en Navarra nos habla de un modelo poco desarrollado, que dejó mayoritariamente en manos del mercado libre la provisión de la vivienda, con un gran desequilibrio entre la oferta y la demanda, hecho que resulta paradójico teniendo en cuenta el gran número de construcción desarrollado en las últimas décadas y el volumen de viviendas vacías.

Parque de vivienda protegida de alquiler

Actualmente se dispone de un parque público de 5.400 viviendas de alquiler protegidas, todas en plena ocupación en el área de Pamplona y Comarca. Encuadrada en el Plan de Vivienda que está elaborando el Gobierno de Navarra, ya se ha comenzado a desarrollar la construcción inicial de 524 viviendas (en dos fases, 2017-18 y 2018-19).

Si analizamos la oferta de vivienda de alquiler protegida, tal y como señala el Diagnóstico del Plan Estratégico de inclusión social, el desfase entre demanda y oferta se evidencia en dos cifras: para 2016 había 5,3 personas solicitantes de compra por cada vivienda ofertada, mientras que en el caso del alquiler, esta cifra ascendía a 46,3 personas por vivienda (si bien un análisis de los procesos de adjudicación indica que estas cifras se reducen cuando se realiza la oferta real de la vivienda por causas relacionadas con los cambios de necesidades, situaciones y preferencias). El análisis de las solicitudes recogidas en el Censo de Vivienda vemos que en 2016, NASUVINSA recibió 5.094 solicitudes de vivienda de alquiler frente a 1.140 de compra.

Hay que señalar también que algunos Ayuntamientos como Burlada, Tudela o Pamplona, disponen de sus propias listas de espera y actuaciones en materia de vivienda protegida.

Bolsa de Alquiler, impulso para la salida al mercado libre de vivienda vacía

Esta medida pretende incorporar vivienda usada vacía al parque público de vivienda, reutilizando los tejidos urbanos ya existentes. Inicialmente en funcionamiento únicamente en Pamplona y Tudela está siendo extendida a todos los municipios de Navarra con el fin de incrementar el número de inmuebles destinados al alquiler protegido para aquellas personas que estén inscritas en el censo de solicitantes de vivienda. Debe tratarse de vivienda que se encuentre ubicada en un municipio en el que conste al menos alguna persona como demandante de vivienda, inscrita en el Censo de solicitantes de vivienda protegida. Esta medida y las condiciones más atractivas para la cesión de inmuebles a la bolsa de alquiler, han permitido incorporar 100 viviendas más a este dispositivo

Recogida de información sobre la necesidad real de vivienda y su tipología

En este sentido, se ha constatado la necesidad de sistematizar y unificar las diferentes fuentes de información disponibles en torno a la demanda real de vivienda (censo de vivienda, sistema de servicios sociales, etc.) Una buena información estadística ayudará a localizar las necesidades territoriales, minimizando el riesgo de concentración de familias en situación de exclusión y guetificación. Es importante también, conocer cuántos casos tienen necesidades de vivienda y además, necesidad de iniciar un proceso inclusión social en clave de acompañamiento social, dado que su situación de exclusión o vulnerabilidad excede la necesidad de una respuesta a la falta de alojamiento. En este punto los diagnósticos realizados por parte de Servicios Sociales son fundamentales.

Por otra parte, la accesibilidad a una vivienda social está determinada en primer término por la oferta. La provisión de la vivienda se realiza mayoritariamente en el mercado libre, dada la limitada oferta de alquiler protegido, si bien como se ha señalado se ha comenzado a realizar un importante plan de construcción paulatina.

En cuanto a la vivienda vacía, no existe un mapa que nos proporcione información sobre su número, distribución territorial, razones por las que no se habitan, características en cuanto a su tamaño, antigüedad, condiciones de habitabilidad, etc. enfocado a establecer estrategias para fomentar su puesta en uso. A corto plazo parece complicado incidir en el control de los precios del mercado libre. Además, teniendo en cuenta lo dificultoso y costoso que resulta aumentar el parque público de viviendas de alquiler protegido, la construcción que se realice se hará de forma paulatina y a medio plazo. Para paliar esta situación necesario también que el sistema de provisión de vivienda establezca itinerarios coherentes de incorporación a través de la vivienda donde actúen de forma coordinada el sistema de Servicios Sociales, las Entidades Locales, el Tercer Sector y el sistema de provisión de vivienda.

Recursos para fomentar el acceso a vivienda digna que incluyen acompañamiento social (EISOVI, VAIS, FONDO FORAL)

El análisis del mapa de recursos para personas en exclusión residencial indica que en ocasiones varios recursos pueden trabajar sobre el mismo tipo de necesidad o perfil dado que uno de los recursos fundamentales, el EISOVI, incorpora en su misión varias funciones. Además, los problemas relacionados con la vivienda han cambiado y se han agudizado con rapidez en los últimos años y los recursos se han ido implementando y definiendo en función a estar realidad cambiante. Puede ocurrir que una familia pase en poco tiempo de una situación de endeudamiento a otra de hacinamiento y viceversa. Por esta razón se describen varios recursos en un mismo bloque que afecta a varias situaciones. No todas las personas que se encuentran en las situaciones ya descritas requieren de un proceso de acompañamiento, pero si muchas de ellas, teniendo en cuenta la multidimensionalidad de la exclusión y que. por tanto, en ocasiones, la exclusión residencial no puede ser sólo explicada en términos de privación económica.

EISOVI

El EISOVI es un recurso especializado definido en la Cartera de Servicios Sociales como prestación garantizada. Se trata de un equipo "multitarea", que incorpora diversas funciones que tiene que ver con el asesoramiento, y el apoyo en el acceso a la vivienda, el acompañamiento y la mediación.

Como señalan en su memoria 2016, su objetivo general es *“Proporcionar un servicio de incorporación social especializado en la lucha contra la exclusión residencial, que garantice la integración y autonomía personal de las familias en situación o riesgo de exclusión social, mediante actuaciones de información, intermediación, asesoramiento, y acompañamiento social que posibiliten el acceso y/o la permanencia en una vivienda digna”*. Para dar respuesta a este objetivo, la actividad de EISOVI se estructura en cuatro servicios que prestan atención a familias, profesionales, instituciones y otros recursos:

- Información y Orientación personas usuarias y Atención a Consultas de profesionales de SSB.
- Intervención (atiende a familias que requieren un acompañamiento a través de un itinerario residencial familiar)
- Mediación vecinal

Así pues, el EISOVI incorpora diferentes funciones relacionadas con varios tipos de necesidades o dificultades de exclusión residencial.

En cuanto a las unidades familiares atendidas, en 2016 han sido 1.171 derivadas al Servicio de Orientación, y la tendencia es al alza, mientras que son 168 los expedientes en los que se mantiene una intervención continuada. Es preciso incidir en que un 42% de las atendidas en Área de Orientación - Intervención eran familias monomarentales.

El Fondo Foral de Vivienda

El Fondo Foral de Vivienda Social tiene como objetivo atender, con vocación transitoria, a las personas que se encuentren en una situación de riesgo de exclusión social por pérdida de su vivienda habitual o precisen de amparo público y que no están en condiciones de satisfacer su necesidad en el mercado libre, ni a través del Censo de solicitantes de vivienda protegida.

Para el acceso y permanencia en una vivienda del Fondo Foral de Vivienda Social, tal y como señala la Orden Foral que lo establece, las personas destinatarias deberán disponer de las habilidades personales y sociales básicas que permitan en el plazo máximo de 3 años, disponer de la necesaria autonomía personal y/o familiar y económica para facilitar una desvinculación del acompañamiento social disfrutado durante el tiempo de estancia en la vivienda que se le haya asignado, incorporándose a una nueva vivienda y entorno. Además, deben poder mantener y promover la convivencia en el inmueble donde se ubique la vivienda que se le haya asignado y disponer de la capacidad y actitud necesaria para una correcta conservación de la vivienda que se le haya adjudicado. Un 59% de las personas atendidas en este programa eran familias monomarentales.

Actualmente, el Fondo Foral se nutre a través de diferentes vías, son 94 viviendas situadas en varios municipios, mayoritariamente Pamplona y Comarca. De estas, 50 han sido gestionadas por Fundación Santa Lucía Adsis en 2016 con un importante apoyo del EISOVI, ya que la Orden Foral reguladora atribuye a EISOVI la función de valorar y acompañar el proceso de las familias que acceden a esta nueva modalidad de alojamiento. El resto de las viviendas se reparten entre algunos Ayuntamientos (Berriozar, Ezcabarte y Pamplona), y un grupo de entidades sociales que trabajan con diversos colectivos (ANASAPS, ANFAS, Padre Menni, Asociación Síndrome Down, Cruz Roja, París 365, CEAR y Cáritas).

Este dispositivo implica el acompañamiento social de la familia, de uno a tres años, con la finalidad, según posibilidades, de acceder a otras ofertas residenciales. El equipo de EISOVI se amplió en abril de 2015 para atender la nueva función de valoración y seguimiento de las familias del Fondo Foral de Vivienda Social que se constituyó en diciembre de 2014.

Así pues, su elemento diferenciador, al igual que el Programa VAIS, es proveer a las familias residentes del acompañamiento social necesario para impulsar la consecución de los compromisos adquiridos.

El Programa de Vivienda de Alquiler de Integración Social (VAIS)

Se trata de un Programa de Gobierno de Navarra que cuenta ya con una importante trayectoria, orientado a impulsar el alquiler de viviendas por parte de familias en situación de exclusión a través de entidades colaboradoras. En 2016 se han gestionado 39 viviendas (27 en Pamplona, 12 en Comarca, 2 en Tudela), por parte de las entidades colaboradoras (ANAFE, Caritas, FSG, La Majarí y Fundación Santa Lucía Adsis). En los últimos 8 años el mínimo de viviendas que se han gestionado han sido 6 y el máximo 50. En cuanto a los requisitos de las personas solicitantes se encuentran no superar el IPREM (no se exige ingresos mínimos ni aportar aval), haber permanecido ininterrumpidamente en Navarra al menos los 3 últimos años y cumplir los requisitos generales establecidos para el acceso a una vivienda protegida, excepto los ingresos mínimos. Son las entidades colaboradoras quienes realizan la selección de las familias candidatas, teniendo en cuenta itinerario y urgencia. Las unidades familiares beneficiarias perciben una subvención del 90% del coste del alquiler. Un 60,3% de las unidades atendidas en este Programa en 2016 eran familias monomarentales.

Vivienda de integración social en compra (VIS)

En base a los compromisos establecidos en el Plan de Lucha contra la Exclusión social 98-2005, se desarrolló el Decreto de Viviendas de Integración. Su objetivo era favorecer el acceso a una vivienda en régimen de compra en el contexto de un proceso de acompañamiento social que facilitase la integración en el medio y asegurase una mejora efectiva al grupo familiar. La ejecución de este programa se plasmó en la firma de Acuerdos o Convenios de Colaboración anuales con entidades de iniciativa social que trabajasen en el ámbito de la exclusión.

Se trata de un Programa que en los primeros años de puesta en marcha cumplió sus objetivos en cuanto a número de viviendas gestionadas (626 hasta 2004). Pero los cambios en el mercado de vivienda y la crisis fueron imposibilitando paulatinamente la gestión de viviendas debido fundamentalmente a la inexistencia de pisos con precios adecuados a las características del Decreto y el mal estado de muchas de las viviendas que se adquirieron debido a la antigüedad de las viviendas. La última vivienda se gestionó en 2012.

Se propone estudiar la viabilidad bien de activar medidas de rehabilitación de estas viviendas ya adquiridas, así como estudiar la posibilidad de adaptar esta opción de compra a las necesidades actuales.

Valoración: buenas prácticas en los programas desarrollados de incorporación socio-residencial, fragmentación de los recursos existentes.

La necesidad de acompañamiento para muchas unidades familiares que se encuentran en situación de endeudamiento o de vivienda inadecuada surge con fuerza en los discursos de los recursos específicos en materia de vivienda (EISOVI, NASUVINSA) y en la Atención Primaria de Servicios Sociales. En este sentido es necesario determinar, a través de un diagnóstico conjunto y unos criterios de actuación comunes que familias necesitan y quieren comenzar un proceso de acompañamiento.

Existen varios posibles caminos para llegar a un recurso. Las viviendas VAIS, por ejemplo, están gestionadas actualmente por cinco entidades colaboradoras. De este hecho se desprenden diferentes posibles itinerarios que una persona puede transitar. Por ejemplo, una persona puede ser usuaria de una entidad del Tercer Sector que gestione programa VAIS y cumpliendo el perfil, acceder a una vivienda a través de este programa, o haber accedido al EISOVI y llegar a

un piso del Fondo Foral. Sin embargo, hay unidades familiares que requieren de acompañamiento y no lo tienen porque su entrada en vivienda protegida se realiza directamente a través del Censo de Vivienda o porque no han accedido a ningún recurso de atención.

Es importante también hacer un trabajo preventivo en el ámbito de la vivienda y no intervenir únicamente cuando se producen situaciones de emergencia. Los Servicios Sociales de Atención Primaria tienen una importante labor en este sentido, como dispositivos enmarcados en el ámbito local más cercano a la ciudadanía que pueden ayudar a diagnosticar los hogares que requieren de una intervención, previamente a su incorporación a una vivienda o cuando esta ya se ha producido. Esta labor de diagnóstico, sería fundamental para poder establecer posteriormente una intervención coordinada con el nivel especializado, EISOVI en este caso.

En cuanto a EISOVI, equipo que desde su creación en 2008 ha funcionado en el área de Pamplona y Comarca con una valoración positiva, y que supone una referencia entre los recursos de incorporación socio residencial, muy utilizado por parte de los Servicios Sociales de Atención Primaria, su ámbito de actuación se reduce a Pamplona y Comarca, existiendo necesidades en otras zonas. Se considera necesario extender su funcionamiento al resto de Navarra, incorporando las buenas prácticas de este recurso y atendiendo a las peculiaridades de los diferentes territorios. En este sentido, una de las medidas a implementar es la extensión del servicio a Tudela y comarca, intensificando, además de las funciones que el servicio ya venía realizando, aquellas intervenciones de índole comunitario adaptadas al territorio.

Respecto al Fondo Foral, su uso debe ser el de viviendas de transición.

Recursos específicos para las situaciones de endeudamiento

Servicio de mediación hipotecaria

Por último, relacionada con las situaciones de endeudamiento, encontramos el Servicio de Mediación de Gobierno de Navarra. Nacido con el objetivo prioritario de mediar en casos de desahucios. Su principal encomienda es atender, orientar y asesorar a las personas físicas en situación objetiva de insolvencia sobrevenida o riesgo de insolvencia por dificultades económicas, imprevisibles o aun previstas inevitables, que les impidan afrontar las obligaciones de pago contraídas y que como consecuencia tenga como uno de sus posibles efectos el riesgo de pérdida de la vivienda habitual gravada con garantía hipotecaria, o el abandono no pactado de la vivienda arrendada. Es un servicio que ha sido reforzado en 2017 con la introducción de más figuras profesionales. Si bien la incidencia de desahucios ha disminuido paulatinamente en los últimos años, sigue siendo necesario trabajar de forma específica con las familias y personas que están sufriendo situaciones de impagos.

Recursos específicos para situaciones de vivienda inadecuada o degradada; ayudas a la Rehabilitación

Las ayudas a la rehabilitación se han visto reforzadas en la nueva Ley de Vivienda con el objeto de llegar a familias con pocos ingresos. Es ese sentido, se han incorporado medidas como las siguientes:

- Se disminuye la cantidad mínima que se debe gastar en las obras para poder tener la consideración de vivienda protegida y por tanto el derecho a acceder a las correspondientes ayudas, y se establece una línea de ayudas específicas para dotar de condiciones adecuadas las viviendas adquiridas bajo el programa de Vivienda de Integración Social o que sea propiedad de unidades familiares perceptoras de renta de inclusión social, permitiéndose la posibilidad de anticipar la subvención a través de los entes sin ánimo de lucro y las entidades locales. Asimismo, también se establece un porcentaje adicional de ayudas para los beneficiarios de la renta de inclusión social y se mejoran las subvenciones a conceder a determinados colectivos: personas mayores de 65 años, discapacitados motrices graves, familias numerosas, jóvenes, víctimas de violencia de género y víctimas de terrorismo.
- Se impulsa la rehabilitación de VIS a través de Subvenciones a la rehabilitación para unidades familiares en riesgo de exclusión social, De este modo, los adquirentes de Viviendas de Integración Social que cumplan los requisitos de acceso a las actuaciones protegibles y las unidades familiares que sean perceptoras de renta de inclusión social, o prestación similar que la sustituya, tendrán derecho a percibir una subvención equivalente al 50% del coste de la rehabilitación que se considere necesaria para dotar a dichas viviendas de condiciones adecuadas a las circunstancias de dichos adquirentes. Se plantea que en ningún caso se podrán requerir ingresos mínimos. El presupuesto protegible deberá ser igual o superior a 2.000 euros e inferior a 12.000 euros. Esta ayuda será incompatible con cualesquiera otras del Gobierno de Navarra para rehabilitación.

Recursos para la mejora de la convivencia y mediación para situaciones de conflictividad

Equipo de incorporación social en vivienda (EISOVI) la importancia de la mediación

Se ha considerado interesante "entresacar" la función de mediación de EISOVI, dado que su servicio de "Mediación vecinal" atiende las solicitudes de intervención por parte de la entidad pública NASUVINSA cuando son recibidas denuncias y quejas de inquilinos, propietarios y/o comunidades de vecinos. De su memoria de 2016 se extrae que las 29 intervenciones realizadas han tenido que ver con los siguientes motivos: ruidos, malos hábitos en uso de elementos comunes, malos olores, conflictos vecinales por temas de ruidos, tenencia de animales, miedo por desconocimientos o amenazas, falta de higiene, comprobación del estado de la vivienda o daños y actos vandálicos en portal o propiedad particular.

El proceso de mediación comienza con la derivación realizada por la entidad pública NASUVINSA, solicitando la intervención de EISOVI a través de un informe que proporciona una primera aproximación al conflicto. Partiendo de esta información inicial se elabora el diagnóstico de la situación que se completa con entrevistas a las diversas partes implicadas. Posteriormente se establece coordinación con el Servicio Social de Base correspondiente, con objeto de ampliar la información y compartir información acerca de la actuación. NASUVINSA entiende la que la función de mediación de EISOVI se debe producir cuando hay conflicto entre dos unidades familiares, atendiendo a una casuística concreta.

Existen diagnósticos territoriales que se han desarrollado desde el Tercer Sector con diversas convocatorias financiadas por Derechos Sociales; buena práctica que se propone extender para poder tener una visión real de estas situaciones.

Recursos para alta exclusión

Recursos para personas sin hogar

En la actualidad existe una red de tres Servicios de atención a personas sin hogar o Albergues municipales situados en Pamplona, Alsasua y Tudela que cuentan con aportación del Departamento de Derechos Sociales. Dirigidos a personas sin hogar, carentes de ambiente familiar, sin medios económicos y con diversas problemáticas personales y sociales entre las que destacan situaciones de exclusión social severa motivada por distintos factores (pobreza extrema, adicciones, falta de red familiar, problemas con la justicia, enfermedad, salud mental, situación coyuntural de crisis, etc.), los servicios ofertados varían en función de cada Albergue, incluyendo generalmente información, orientación, asistencia, apoyos y alojamiento incluida la cena y el desayuno.

El Centro Municipal de atención a Personas sin Hogar de Pamplona (SMA-PSH), el de más alcance y más concurrido, tiene como objetivo ofrecer una atención integral a las personas sin hogar, tanto las empadronadas en Pamplona, como aquellas que pasan por la capital navarra con carácter itinerante, bien sea procurando un espacio residencial, o bien atendiéndolos desde el Programa de acompañamiento y atención en calle. De este modo, el servicio brinda a las personas usuarias un lugar donde pernoctar y también acompañamiento, escucha y ayuda. Ofrece, además de la cobertura de las necesidades básicas de las personas acogidas, actividades ocupacionales, educativas/formativas y de ocio que se llevan a cabo mediante la implantación de tres programas diferenciados: Reúne pues, el programa de atención PSH en itinerancia, el programa de atención a PSH empadronadas y residentes en Pamplona, y el Programa de Acompañamiento y Atención en calle. Recientemente ha iniciado un Programa de acompañamiento en pisos compartidos y otros recursos de alojamiento externo que pretende dar apoyo a personas usuarias que no dispongan de recursos económicos suficientes para mantener una vivienda y que requieran un paso previo a vivir de manera autónoma.

En Pamplona y Comarca a lo largo de 2017 han sido atendidas 1.800 personas de las cuales 171 estaban en situación de calle y/o alojamiento temporal en Navarra (no itinerantes en albergues, patronas protegidas, cajeros, etc.), 72 eran personas empadronadas y 1.478 eran itinerantes. No obstante, se han producido, durante el conjunto del año 14.878 pernoctaciones en el Centro de Atención a Personas Sin Hogar lo que haría una media de utilización de camas de 40`8 cada noche del año.

El Servicio de acogida a personas sin hogar de Alsasua es un albergue para personas que "*están de paso*". La normativa establece que deben transcurrir tres meses desde la última estancia, si bien hay excepciones. En el año 2017, han pernoctado en dicho Servicio 313 personas.

En el caso del albergue de Tudela, han pernoctado durante el año 2017, 917 personas; de las cuales 854 eran hombres y 63 mujeres.

Algunos Ayuntamientos, no disponiendo de servicios específicos, proveen a personas sin hogar de bonos para pensiones u otros alojamientos y billetes de tren o autobús u otras pequeñas ayudas asistenciales.

Tal y como señala el Diagnóstico para el Plan, partiendo de fuentes del Departamento de Derechos Sociales, el número de pernотaciones en los Centros para personas sin hogar en Navarra muestra una clara tendencia a la baja, (de un total de 3.916 personas atendidas en 2009 a 2.708 en 2017) aunque la complejidad de las situaciones requieren de una atención especial. Se aprecia una tendencia de aumento de personas jóvenes y una ligera subida de las mujeres.

En los últimos años se ha hecho un trabajo importante de dotación de la red de recursos de centros para personas sin hogar, sobre todo en los niveles municipales, dando respuesta a una variedad de situaciones que anteriormente quedaban sin cubrir. No obstante, hay que seguir trabajando en la adaptación de los recursos a las nuevas realidades, en la coordinación entre recursos y en la experimentación de otras fórmulas de afrontar el sinhogarismo.

Como señalan la Fundación RAIS, las políticas sobre sinhogarismo en España se han dirigido tradicionalmente a abordar situaciones de emergencia, proporcionando a las personas sin hogar la cobertura de las necesidades básicas, pero sin incluir medidas estructurales que pudieran acabar con el sinhogarismo y su impacto en las personas.

El modelo Housing First, que se lleva experimentando en Estados Unidos desde los años 90, está siendo implementado ya en varias ciudades del Estado y también ha comenzado a implantarse en Navarra, siendo una respuesta eficaz para algunos perfiles de sinhogarismo.

Recursos específicos Salud Mental

En cuanto al eje de vivienda, se recoge en la Cartera de Servicios Sociales como prestaciones garantizadas la Residencia permanente o temporal para personas con enfermedad mental que no puedan permanecer en sus domicilios. Son varias las figuras existentes: Piso supervisado (para Enfermedad Mental y discapacidad reconocida superior al 40%), Piso Tutelado (para Enfermedad Mental y discapacidad reconocida superior al 55%) y Residencia Hogar (para Enfermedad Mental y discapacidad reconocida superior al 65%) Se trata de una Residencia sita en Sarriguren (25 plazas). Además, se cuenta con 51 plazas residenciales concertadas en Pamplona y 49 en Elizondo. También en la Residencia privada de Olave hay personas con prestación vinculada al Servicio.

Entidades como NASUVINSA señalan que las mayores dificultades de convivencia se producen con personas con enfermedad mental. En este sentido es muy importante trabajar otro tipo de opciones de alojamiento en la línea de pisos supervisados, viviendas de transición, etc.

Otros dispositivos para personas en situación de alta exclusión

Actualmente se cuenta con Recursos gestionados desde el Tercer Sector que no cuentan con financiación pública como los recursos residenciales de Cáritas (Residencia para familias monomarentales o parejas con menores en exclusión (en 2016, 47 personas atendidas

pertenecientes a 30 familias), y Residencia Santa María para personas en Alta exclusión (30 personas en 2016).

Por otra parte, desde Gobierno de Navarra se financian en la actualidad los siguientes dispositivos:

- El Piso de Salhaketa para personas excarceladas, en tercer grado, en libertad condicional o definitiva que carezcan de apoyo socio-familiar, tengan un proyecto de asentamiento en Pamplona y que estén en disposición comprometida de iniciar un proceso de integración comunitaria con 7 plazas psico- educativo de incorporación social.
- La Casa Acogida Hogar Zoe, anteriormente enfocada a personas enfermas VIH y que actualmente acoge a personas menores de 65 años con necesidades sociales, es gestionado por las Hijas de la Caridad y tiene 11 plazas. Constituye un buen ejemplo de reorganización de los recursos y de adaptación a las necesidades sociales cambiantes.
- El Servicio de Atención Residencial en incorporación (Residencia Biurrun) gestionado a través de un contrato por Asociación Sin Fronteras con 16 plazas
- La Residencia/Comunidad de Belzunce perteneciente a Traperos de Emaús, con 25 plazas.

Pisos emergencia social

Pamplona cuenta con viviendas municipales para situaciones de emergencia habitacional, regulados en 2016, donde se da cabida a una casuística variada de situación de necesidad: (carencia sobrevenida de vivienda, infravivienda o vivienda inadecuada, procesos anunciados de desahucio de la vivienda habitual u otras situaciones de extrema gravedad o unidades familiares que se encuentren en procesos de intervención social con acompañamiento vinculados a los servicios sociales municipales y que requieren de recursos habitacionales para iniciar o continuar el mismo. Por otro lado, el Ayuntamiento de Tudela cuenta con un piso de emergencia social dentro de su fondo de vivienda social para dar salida a personas que se encuentren en situación de necesidad de cobijo inmediato a causa de ruina inminente, relaciones familiares insostenibles por la existencia de malos tratos físicos y/o psíquicos, siniestro de la vivienda habitual o situaciones urgentes debido a desahucios, ejecuciones hipotecarias o expedientes expropiatorios ejecutados o en fase de ejecución. También otros Ayuntamientos como Berriozar o Villafranca cuentan con algún recurso de emergencia.

Propuestas de actuación en vivienda

En función al mapa de recursos relatado en el punto anterior y a las carencias y huecos detectados, se plantean las líneas de intervención en las que incidir en los próximos años, acompañadas de medidas concretas enfocadas a minoración de la exclusión residencial de la población objeto del Plan de Inclusión.

Las medidas propuestas se dividen entre aquellas que deben mejorar la accesibilidad de los recursos residenciales y otras que están enfocadas a la incorporación residencial de personas en situación o riesgo de exclusión. Dentro de este último apartado, encontramos grandes

bloques de trabajo relacionados con los indicadores de necesidad y con las limitaciones encontradas en el mapa de recursos.

Por ello, las medidas en el ámbito de vivienda se circunscriben a siete objetivos estratégicos clave:

- A.- Mejorar el registro y tratamiento de la información
- B.- Aumentar el parque público de vivienda en Navarra, diversificando las fuentes de provisión.
- C.- Aumentar la disponibilidad y eficacia de los dispositivos de intervención socio-residencial en clave de acompañamiento para garantizar el derecho a la inclusión
- D.- Reconocer el Derecho subjetivo a la vivienda
- E.- Mejorar los entornos residenciales
- F.- Establecer medidas de mejora de la convivencia y minoración de los conflictos vecinales en aquellas zonas de Navarra que presenten dificultades en el ámbito socio-residencial
- G.- Desarrollar medidas experimentales para grupos en situación de alta exclusión y reforzar las ya existentes

A. Mejorar el registro y el tratamiento de la información

Un reto que afecta al conjunto del eje de vivienda es contar con un tratamiento uniforme y homogéneo de los datos, variables e indicadores referentes a las necesidades de vivienda y a los perfiles de los hogares. En esta medida deben participar las diferentes entidades públicas, privadas y/o del Tercer Sector implicadas en la gestión de la vivienda en general y en especial en las situaciones de exclusión residencial. Es necesario poder contar con datos rigurosos sobre la demanda real, evolución en el tiempo y las necesidades y características de las personas y unidades familiares para poder diseñar políticas de vivienda ajustadas. Se plantea una mejora de las herramientas de gestión de datos y un compromiso por parte de los Servicios Sociales y las entidades del tercer sector en la recogida de la información así como en la extensión del fomento del uso del Censo único de vivienda. Respecto a los Servicios Sociales de Atención Primaria, el cambio previsto en la herramienta de gestión y recogida de datos SIUSS puede suponer una mejora importante.

A.1. Identificar indicadores que aporten datos relevantes sobre las necesidades de vivienda y los perfiles de los hogares

Una de las cuestiones clave para poder responder con eficacia y eficiencia a las necesidades de vivienda de la población en situación o riesgo de exclusión social, es conocer tanto la demanda real y potencial, como las características y perfiles de los hogares demandantes.

Actualmente no existe una información que combine indicadores reales y objetivos en materia de vivienda combinado con los perfiles de los hogares solicitantes de la misma. Los diferentes sistemas de información existentes tanto en Servicios Sociales de Base, Equipos especializados, Entidades del tercer sector, etc.; no recogen esta información necesaria para una planificación acorde con las necesidades existentes. Por ello es necesario avanzar en la identificación de indicadores en este ámbito que conjuguen las necesidades reales de vivienda con los perfiles de

los hogares demandantes con objeto de poder adecuar los recursos a las necesidades reales de cada territorio.

A.2.- Iniciar el diseño de una herramienta de gestión de datos que contemple variables específicas en materia de vivienda

Una vez identificados los indicadores clave sobre las necesidades de vivienda con los perfiles de los hogares demandantes, será necesaria una herramienta de gestión que contemple estas cuestiones y sea utilizada por todos los agentes que intervienen en la gestión de recursos en este ámbito de actuación.

B. Aumentar el parque público de vivienda en Navarra, diversificando las fuentes de provisión

La ley de Vivienda introduce ya numerosas medidas enfocadas a mejorar la accesibilidad a la vivienda de las personas con dificultades, entre las que se pueden encontrar la cesión en precario de las viviendas protegidas de las Administraciones Públicas de Navarra o de sociedades públicas dependientes para atender así a personas acogidas a programas de integración o ayuda social, la posibilidad de autorizar el arrendamiento de viviendas protegidas, bien a las entidades locales, bien a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que precisen de la vivienda para los fines sociales que tienen encomendados, o la modificación de la regulación del precio máximo de venta y de renta de las viviendas protegidas.

Tal y como recoge la ley, se pretende también dar apoyo a las políticas de viviendas de las Entidades Locales a través de una nueva subvención para que estas rehabiliten sus viviendas para destinarlas al arrendamiento. Resultará fundamental un buen desarrollo de la Ley de Vivienda y del consiguiente Plan de Vivienda que ponga en primer término las necesidades de las personas en exclusión. Es fundamental garantizar el acceso a la vivienda para luchar contra la exclusión y que no suponga situaciones de endeudamiento o privaciones en otros ámbitos. Más allá de situaciones como el sinhogarismo o los desahucios, hay también situaciones de sobrecarga o fuertes privaciones sobre las que es preciso actuar. En este sentido, es preciso abrir un debate público sobre cuáles son las fórmulas más eficientes y adecuadas así contemplar medidas transitorias que aseguren el derecho a la vivienda en Navarra diversificando las fuentes de provisión.

Es necesario también mejorar el parque público de viviendas a través de la construcción paulatina y sostenible.

B.1. Fomentar la utilización del Censo único de vivienda.

Como mecanismo para la detección de necesidades en el ámbito residencial y la simplificación de los procedimientos administrativos para el acceso a una vivienda.

B.2. Construcción paulatina de vivienda social siguiendo lo establecido en el Plan de Vivienda.

Como se ha señalado, ya existe un propósito de Construcción encuadrado en el Plan de Vivienda que está elaborando el Gobierno de Navarra, que se plasma en la construcción inicial de 524 viviendas en dos fases, 2017-18 y 2018-19. En este sentido, se debe poner atención en las diferentes necesidades habitacionales de grupos de población concretos, como personas mayores solas y hogares monomarentales así como experimentar diferentes soluciones habitacionales como la construcción de viviendas en bajeras, que pueden resultar cómodas y atractivas para algunos perfiles.

B.3. Fomentar la Bolsa Alquiler.

A pesar del importante esfuerzo que se está realizando en la línea de mejorar la adhesión a la Bolsa de Viviendas, es necesario revisar las campañas desarrolladas hasta la actualidad y reforzar los beneficios de la cesión de viviendas a la Bolsa. Además, se propone fomentar el uso de viviendas propias de los Ayuntamientos u otras Administraciones (Casas Camineros, Maestros, etc.).

- **Reforzar las Campañas de promoción**, a través de la firma de convenios con Ayuntamientos y la promoción de su utilización por parte de personas propietarias de vivienda vacía en todas las zonas de Navarra con demanda de vivienda.
- **Continuar con la introducción de beneficios tendentes a su promoción:**
 - Préstamos sin intereses, hasta 12.000 euros para la adecuación de inmuebles
 - Pago de parte de los gastos de comunidad
 - Abono del certificado de eficiencia energética
 - Incorporación en la bolsa de alquiler viviendas propiedad del Gobierno de Navarra, Ayuntamientos o Entidades Bancarias y proceder, cuando sea necesario, a su rehabilitación a través de programas de Empleo social Protegido o similares.
 - Ayuda a fondo perdido de hasta tres mensualidades con un máximo de 1.600€.

B.4. Analizar la opción de compra pública de vivienda usada

Ante las dificultades y el alto coste que supone la construcción de vivienda nueva, y teniendo en cuenta que no siempre se adapta a las necesidades residenciales cada vez más heterogéneas, se plantea analizar la posibilidad de compra de vivienda usada y rehabilitación de la misma, siendo una medida sostenible que evita también el posible efecto de segregación en los bloques de vivienda construida.

B.5. Realizar un Registro de viviendas deshabitadas

Esta medida, ya contemplada en la ley foral 24/2013 de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, pero no desarrollada, aportará información sobre su número, distribución territorial, razones por las que no se habitan, características en cuanto a su tamaño, antigüedad, condiciones de habitabilidad, etc. enfocado a establecer estrategias y medidas para fomentar su puesta en uso, por lo que se establece esta medida dirigida a conocer realmente en número de viviendas vacías en Navarra.

C. Aumentar la disponibilidad y eficacia de los dispositivos de intervención socio-residencial en clave de acompañamiento para garantizar el derecho a la inclusión

Debe ponerse en primer término la importancia de la vivienda como factor de inclusión de personas con acumulación de dificultades, y fundamentalmente reforzar la intervención social en los casos de personas o unidades familiares que requieren de un itinerario de incorporación.

Se plantea un aumento de la intervención social para evitar la cronificación de situaciones de exclusión fundamentalmente a través del refuerzo de los recursos ya existentes. Hay que fomentar en los Servicios Sociales la idea de trabajar la incorporación a través de la vivienda desde los Programas de Incorporación con la misma intensidad que la inserción laboral. Se plantea también que sean la primera puerta de entrada hacia los Programas VAIS y Fondo Foral, para garantizar la igualdad en el acceso.

Además, teniendo en cuenta que el Programa VAIS y el Fondo Foral de Viviendas se configuran como los dos recursos existentes que reúnen entre sus cometidos la provisión de vivienda y el derecho a la inclusión, se plantea su refuerzo y se determina el programa VAIS como programa para proveer de vivienda finalista, y Fondo Foral para proveer vivienda transitoria para situaciones de emergencia.

C.1. Establecer dentro del Servicio de Vivienda una figura técnica específica en materia de diagnóstico, diseño, y planificación de recursos destinados a población en dificultad social.

La introducción dentro del Servicio de vivienda de una figura técnica específica en materia de diagnóstico, diseño y planificación de los recursos destinados a la población en situación o riesgo de exclusión social es una cuestión clave para la mejora de la eficacia y la eficiencia de los diferentes dispositivos existentes.

A través de esta figura profesional pilotará la coordinación de los diferentes recursos y servicios desarrollados en el ámbito de vivienda. Con esta visión global se pretende diseñar y planificar los recursos de vivienda destinados a las personas en dificultad social a través de diagnósticos reales, implementando acciones que respondan a la demanda real y a las necesidades detectadas dentro de este ámbito de actuación.

Así mismo, dicha figura efectuará la coordinación de los diferentes agentes implicados en este ámbito, tanto del sector público como del tercer sector.

C.2. Elaborar y aprobar una Orden Foral que regule los alojamientos temporales dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad social

La regulación normativa de los alojamientos temporales dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, se ha vislumbrado como una medida crucial con objeto de homogeneizar los requisitos exigidos en las diferentes modalidades existentes en la actualidad, adecuando los mismos a las necesidades detectadas en este ámbito.

Actualmente, existen diversos alojamientos temporales dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad (viviendas dirigida a personas refugiadas, pisos para la transición a la vida adulta, viviendas de acogida temporal a personas migrantes, etc.). Es necesario, por tanto, unificar criterios, requisitos y procedimientos para su homologación, elaborando una Orden Foral que regule este extremo y responda a las necesidades detectadas tanto de la población destinataria como de las diferentes normativas en cuanto a seguridad y condiciones dignas de estos alojamientos temporales.

C.3. Potenciar el Fondo Foral de Vivienda para situaciones de emergencia social y/o ausencia de vivienda.

Respecto al Fondo Foral de vivienda, si bien es un recurso a potenciar, es necesario efectuar un análisis previo sobre su población objeto, fórmulas de gestión y modo de acceso al mismo.

El Fondo Foral de vivienda es un recurso adecuado para situaciones de emergencia social. No obstante, se considera que es adecuado definir claramente, al igual que en otros recursos, la población diana a la que va dirigido.

También se considera necesario analizar tanto la fórmula de gestión como su modo de acceso, encaminándose hacia un servicio ágil, universal y que dé respuesta de manera rápida a las diferentes situaciones de emergencia social que puedan acontecer.

Otro de los recursos que a lo largo de su trayectoria se ha valorado como un dispositivo eficaz en materia de vivienda dirigido a las personas en situación o riesgo de exclusión social es el programa de **Vivienda de Alquiler de integración social (VAIS)**, por ello, uno de los objetivos en este ámbito es promover dicho programa y mejorar su utilización. Para ello, las medidas a implementar son:

C.4.- Aumentar las viviendas disponibles a través del establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva en el parque público de vivienda de alquiler.

C.5.- Incluir a los Servicios Sociales de Base en los protocolos de firma de viviendas VAIS de forma coordinada con las Entidades gestoras del programa.

C.6.- Estudiar la posibilidad de garantizar la vivienda a las UF solicitantes que cuenten con Visado a través de la subsidiación del alquiler una vez transcurridos tres meses, en caso de no producirse la otorgación de vivienda, estableciéndose un límite de viviendas gestionadas anuales.

C.7.- Realizar la valoración de idoneidad para la entrada en el Programa VAIS obligatoriamente a través de la herramienta de medición de la exclusión, de modo experimental, incluyendo una evaluación de la misma para valorar su encaje para la realización de la valoración.

C.8.- Determinar los tipos e intensidades de la intervención que se deben ofertar en el marco de las viviendas VAIS.

C.9.- Extensión del EISOVI a las zonas de la Comunidad Foral con mayor problemática de vivienda, comenzando por el área de Tudela y su Comarca.

Otro de los dispositivos que actualmente es valorado como una herramienta importante en materia de vivienda dirigida a personas en situación o riesgo de exclusión social, es el **equipo de incorporación social en material de vivienda (EISOVI)**. Es necesario, por tanto, extender este recurso actualmente presente solo Pamplona y Comarca, a otros territorios de la Comunidad Foral.

Por ello, se implantará este equipo, reforzando su intervención comunitaria, en zonas de la Comunidad Foral con mayor problemática de vivienda, comenzando en el año 2018 por el Área de Tudela y su Comarca.

C.-10 Impulsar un Servicio de mediación hipotecaria flexible que responda a las necesidades existentes y cambiantes en el ámbito de la vivienda.

Sigue siendo necesario mantener acciones de acción positiva para personas que hayan perdido su vivienda, mejorando la información sobre estas situaciones entre todos los niveles de intervención.

También se debe potenciar la colaboración y acuerdos con las entidades financieras para la implantación de medidas que posibiliten en Navarra una mejora de las medidas existentes relativas a la protección de deudores hipotecarios sin recursos; también para futuras leyes y medidas.

D. Reconocer el Derecho subjetivo a la vivienda

D.1. Estudiar acciones dirigidas al reconocimiento del Derecho Subjetivo a la vivienda

Se plantea una aplicación progresiva y gradual del derecho subjetivo a un alquiler digno, subsidiando el alquiler a aquellas unidades familiares que, cumpliendo una serie de requisitos, se les haya reconocido el derecho subjetivo pero a las que no se les pueda facilitar una vivienda por parte de las Administraciones por falta de disponibilidad de viviendas protegidas u otros alojamientos adecuados. Se trata, tomando como ejemplo la Ley de País Vasco⁶, de reconocer

⁶ Ley 31/2015 de 18 de junio. BOPV núm. 119 de 26 de Junio de 2015

el derecho a una vivienda de alquiler, en ningún caso de compra como "el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada". Este derecho puede ser satisfecho de dos formas (IKEI, 2016): a través de la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento en alquiler, o por medio de una prestación económica, siempre de forma subsidiaria y cumpliendo una serie de obligaciones, en los casos que no se disponga de vivienda protegida para hacer frete a la necesidad. Las cuantías a subvencionar deben estar sujetas a unos valores máximos y el mantenimiento del derecho, sujeto al cumplimiento de los requisitos y de las circunstancias que motivaron el reconocimiento del mismo.

E Mejorar los entornos residenciales

E.1. Realizar un Mapa de zonas de intervención urbanística prioritaria

En primer lugar, es necesario establecer un mapa integral de zonas de intervención urbanística prioritaria en coordinación con todos los agentes implicados (Entidades Locales, NASUVINSA y tejido social de las zonas).

E.2. Fomentar la rehabilitación a partir de las medidas incluidas en la Ley de Vivienda

En cuanto a la rehabilitación, la ley de Vivienda introduce diversas figuras tendentes a su fomento que habrá que desarrollar para frenar los procesos de degradación de algunas zonas. Posteriormente, para lograr un impacto de estas medidas, se propone plantear un sistema de comunicación de los incentivos con las familias personalizado ya que muchas de las familias que habitan en vivienda deteriorada no se sienten aludidas ni llamadas a hacer uso de estas ayudas, tendente a reducir los actuales obstáculos e inconvenientes a los que las unidades familiares propietarias de vivienda en mal estado se enfrentan. Para ello sería conveniente un trabajo coordinado entre el Servicio de Vivienda, las ORVES, las Entidades Locales y las Organizaciones del Tercer Sector cercanas a los grupos de población propietaria de estas viviendas.

En el caso de las viviendas de integración social (VIS), se propone trabajar en la misma línea con la colaboración de las entidades sociales que en su día gestionaron las viviendas y que desarrollaron acompañamiento con las familias beneficiarias durante los tres años de duración del Programa.

F. Establecer medidas de mejora de la convivencia y minoración de conflictos vecinales en las zonas de la Comunidad Foral que presentan dificultades en el ámbito socio-residencial

F.1. Recopilar y analizar la información actualizada sobre bloques con dificultades de convivencia

Es necesario un diagnóstico del conjunto de la Comunidad Foral centralizado desde Gobierno de Navarra, que sea dinámico, actualizado y ayude a actuar de forma proactiva, identificando bloques con dificultades de convivencia.

F.2. Reforzar el EISOVI en su función comunitaria

Como se ha comentado con anterioridad, si bien los Equipos de incorporación en vivienda son valorados como un dispositivo eficaz, se considera necesario reforzar su vertiente comunitaria y de intervención en los diferentes territorios, destinándose figuras específicas dirigidas al desarrollo de esta función.

F.3. Desarrollar experiencias que contemple la introducción de figuras educativas en entornos con dificultades de convivencia

Implementar proyectos piloto que incluyan la introducción de equipos educativos, evaluando posteriormente su eficacia con formación comunitaria específica, que trabajen desde la idea de "proximidad".

En este sentido, es necesario conocer in situ los contextos de los problemas de convivencia y de las personas y unidades familiares donde se debe trabajar. Este equipo incluiría funciones de mediación y de acompañamiento familiar por cada 3 o 4 bloques próximos de vivienda dependiendo del número de pisos. También tendría entre sus funciones la coordinación con el resto de recursos, fundamentalmente los recursos de acompañamiento y el fomento del trabajo en red entre todos los agentes implicados (Ayuntamiento, Nasuvinsa/Promotoras y tejido social de la zona). Es necesario, por tanto, un enfoque comunitario trabajando en la creación de espacios de trabajo comunes entre personas y colectivos del municipio y en el fomento de la participación de la ciudadanía en la resolución de los problemas.

Es fundamental también establecer una coherencia entre el acompañamiento individual y familiar, la mediación vecinal y el trabajo comunitario desarrollado desde diversos recursos y establecer protocolos para los eventuales casos de asentamientos conflictivos.

G. Desarrollar medidas experimentales para grupos de población en alta exclusión y reforzar las ya existentes

G.1. Puesta en marcha progresiva de la metodología de Housing First con personas sin hogar

Se plantea la puesta en marcha de forma paulatina de esta fórmula enfocada a subgrupos o perfiles determinados entre los que se debe tener en cuenta prioritariamente la situación de las mujeres sin hogar. Otras fórmulas como los pisos compartidos con acompañamiento social con carácter transitorio para determinados perfiles son opciones a estudiar para su posible implementación.

G.2. Modificar la cartera de servicios sociales en el ámbito de las personas sin hogar

- Potenciar la atención preventiva y de promoción social de la red de centros para personas sin hogar.

G.3.- Establecer una Red de Coordinación y Atención integral para las personas en situación de sinhogarismo con la participación de todos los recursos existentes en Navarra

G.4.- Establecer un protocolo de actuación de respuesta rápida a situaciones de emergencia social, en el cual formen parte Diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra (Derechos sociales, salud, educación) Entidades locales, Servicios Sociales de Base y tercer sector

G.5. Aumentar los recursos residenciales para personas con enfermedad mental

Dado que la enfermedad mental supone un factor muy importante en la exclusión residencial una la necesidad de aumentar la red de recursos adaptados para personas con Trastorno Mental Grave y Patologías Duales en situaciones de exclusión.

G.6. Aumentar los recursos para personas mayores con necesidades residenciales

Es necesario responder a las necesidades habitacionales de personas mayores solas que no entren en los procedimientos de valoración de dependencia, con bajos ingresos, viviendas no adecuadas y situación de dificultad social a la red de apartamentos tutelados y comunitarios, a través de medidas como su inclusión en el Censo único, pero sigue produciéndose un muy desigual desarrollo territorial en función a los municipios. Para ello, se propone incrementar la oferta de viviendas tuteladas.

G.7. Fomentar dispositivos vivienda y acompañamiento para los procesos de transición a la vida adulta

La transición a la vida independiente de los jóvenes tutelados por la Administración, requiere de actuaciones que, si bien se inician en los centros, tengan un continuo una vez finalice este periodo. Por ello, impulsar dispositivos de vivienda y acompañamiento en procesos de transición a la vida adulta en estos perfiles, se considera una medida de actuación clave para lograr con éxito el paso a la vida adulta.

Resumen de objetivos, medidas de actuación, calendarización e indicadores en el ámbito de Vivienda

Tabla 15. Objetivos y medidas en el ámbito de Vivienda.

| VIVIENDA | | | |
|--|--|---|---|
| A.- Mejorar el registro y el tratamiento de la información | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.1.- Identificar indicadores que aporten datos relevantes sobre las necesidades de vivienda y los perfiles de los hogares | Departamento de Derechos sociales Observatorio de la realidad social DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | Redacción de indicadores Sí / No | 2018-2019 |
| A.2.- Iniciar el diseño de una herramienta de gestión de datos que contemple, entre otras cuestiones variables específicas | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Herramienta creada Sí / No Nº hogares registrados. | 2018-2019 |
| B.- Aumentar el parque público de vivienda en Navarra, diversificando las fuentes de provisión | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.1.- Fomentar la utilización del Censo único de vivienda | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Incremento número solicitudes fuera de Pamplona y Comarca | 2018-2019 |
| B.2.- Construcción paulatina de vivienda social, siguiendo con lo establecido en el Plan de Vivienda | Nasuvinsa, Departamento de Derechos sociales DGIPS.- Servicio de vivienda | Nº viviendas construidas. | 524 viviendas en dos fases: 2017-2018 y 2018-2019 |
| B.3.- Fomentar la bolsa de alquiler a través del refuerzo de las campañas de promoción y continuar con la introducción de beneficios tendentes a su promoción | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Nº viviendas captadas | 2018-2021 |
| B.4.- Analizar la opción de compra pública de vivienda usada | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Nº Viviendas adquiridas | 2019- 2021 |
| B.5.- Realizar un registro de viviendas deshabitadas | Departamento de Derechos sociales DGIPS Servicio de vivienda | Nº Viviendas vacías detectadas. | 2019 |

| C.- Aumentar la disponibilidad y eficacia de los dispositivos de intervención socio-residencial en clave de acompañamiento para garantizar el derecho a la inclusión | | | |
|---|---|---|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.1.- Establecer dentro del Servicio de vivienda una figura técnica específica en materia de diagnóstico, diseño y planificación de recursos destinados a la población en dificultad social | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de Vivienda | Se ha realizado la contratación Sí/No | 2019 -2021 |
| C.2.- Elaborar y aprobar una Orden Foral que regule los alojamientos temporales dirigidos a las personas en situación de vulnerabilidad social | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Atención Primaria | Orden Foral elaborada y aprobada Sí/No | 2018 |
| C.3.- Potenciar el Fondo Foral de vivienda para situaciones de emergencia social y/o ausencia de vivienda, efectuando previamente un análisis sobre su uso más adecuado que contemple la definición de la población diana y las fórmulas de gestión | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Resultados del análisis Nº de modificaciones propuestas Viviendas incluidas en el Fondo | 2018-2019 |
| C.4.- Aumentar las viviendas disponibles en el programa VAIS a través de un porcentaje mínimo de reserva en el parque público de vivienda de alquiler | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Nº de Viviendas reservas – Nº de Contratos firmados. | 2018-2019 |
| C.5.- Incluir a los Servicios Sociales de Base en los protocolos de viviendas VAIS de forma coordinada con las Entidades gestoras del programa | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | Protocolo elaborado e implementado Sí/No | 2018 |
| C.6.- Estudiar la posibilidad de garantizar la vivienda a las UF solicitantes del programa VAIS que cuenten con visado a través de la subsidiación del alquiler una vez transcurridos tres meses, en caso de no producirse la otorgación de vivienda, estableciéndose un límite de viviendas gestionadas anuales | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Recogida en normativa Sí/ No Subvenciones concedidas | 2019-2021 |
| C.7.- Realizar la valoración de idoneidad para la entrada en el programa VAIS obligatoriamente a través de la herramienta de medición de la exclusión | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | 100% de las idoneidades realizadas a través de la herramienta | 2018-2019 |
| C.8.- Determinar y unificar los tipos e intensidades de intervención que se deben ofertar en el marco de las viviendas VAIS | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | Indicadores definidos Si/no | 2018 |
| C.9.- Reforzar y extender del EISOVI a las zonas de la CF con mayor problemática de vivienda, comenzando por el área de Tudela y Comarca | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de atención primaria e inclusión social | Nº de equipos de incorporación social en materia de vivienda implantados Nº de personas beneficiarias, desglosado por sexo | 2018-2021 |
| C.10.- Impulsar un Servicio de mediación hipotecaria flexible que responda a las necesidades existentes y cambiantes en el ámbito de la vivienda. | Departamento de Derechos sociales Dirección General de inclusión y protección social Servicio de Vivienda | Nº de personas beneficiarias, desglosado por sexo Nº de mediaciones realizadas Nº de desahucios paralizados | 2018-2021 |

| D. Reconocer el Derecho subjetivo a la vivienda | | | |
|--|--|--|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| D.1.- Estudiar acciones dirigidas al reconocimiento del Derecho subjetivo a la vivienda | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de Vivienda | Aprobación normativa Sí / No Nº de personas beneficiarias de las acciones implementadas | 2018-2021 |
| E.- Mejorar los entornos residenciales | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores de evaluación | Periodo |
| E.1.- Realizar un mapa de zonas de intervención urbanística prioritaria | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Zonas identificadas | 2018-2021 |
| E.2.- Fomentar la rehabilitación a partir de las medidas incluidas en la ley de vivienda | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda | Nº viviendas rehabilitadas | 2018-2021 |
| F.- Establecer medidas de mejora de la convivencia y minoración de conflictos vecinales en las zonas de la CF que presentan dificultades en el ámbito socio-residencial | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| F.1.- Recopilar y analizar la información actualizada sobre zonas con dificultades de convivencia | Departamento de Derechos sociales DGIPS- Servicio de vivienda Servicio de atención primaria e inclusión social | Zonas identificadas | 2018-2021 |
| F.2.- Reforzar el EISOVI en su función comunitaria | Departamento de Derechos – DGIPS Servicio de atención primaria e inclusión social | Nº de profesionales Nº de personas beneficiarias, desglosadas por sexo Nº de actuaciones realizadas | 2018-2021 |
| F.3.- Desarrollar experiencias piloto que contemple la introducción de figuras educativas en entornos con dificultades en la convivencia | Departamento de Derechos – Dirección general inclusión y protección social Servicio de atención primaria e inclusión social | Nº de experiencias iniciadas Nº de personas beneficiarias | 2018-2021 |

| G.- Desarrollar medidas experimentales para grupos de población en alta exclusión y reforzar las ya existentes | | | |
|--|---|---|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| G.1.- Experimentar de forma paulatina la metodología del Housing first en personas sin hogar, estableciendo acciones positivas para personas sin hogar | Departamento de Derechos DGIPS- Servicio de vivienda | Nº de personas usuarias beneficiarias, desglosadas por sexo | 2018-2021 |
| G.2.- Estudiar la modificación de la Cartera de Servicios sociales en el ámbito de personas sin hogar con objeto de ofrecer una respuesta, no solo asistencial sino también una atención preventiva y de promoción social | Departamento de Derechos DGIPS Servicio de Atención primaria e inclusión social | Modificación efectuada Sí/No Nº de personas beneficiarias, desglosadas por sexo | 2018-2019 |
| G.3.- Establecer una Red de coordinación y Atención integral para las personas en situación de sinhogarismo con la participación de todos los recursos existentes en Navarra | Departamento de Derechos DGIPS Servicio de atención primaria e inclusión social Servicio de vivienda | Red establecida Sí/No | 2018-2019 |
| G4.- Establecer un protocolo de actuación de respuesta rápida a situaciones de emergencia social | Departamento de Derechos Sociales: Dirección General de inclusión y protección social | Protocolo efectuado: Si/No | 2019 |
| G.5 Aumentar los Recursos residenciales para personas con Enfermedad mental | Departamento de Derechos Sociales: Agencia navarra de Autonomía y desarrollo de las personas | Nº de plazas creadas Nº recursos residenciales creados | 2018-2019 |
| G.6.- Aumentar los recursos para personas mayores con necesidades residenciales, a través de la oferta de viviendas tuteladas y comunitarias a través del Fondo Foral y proceder a su adjudicación a través del censo único de vivienda | Departamento de Derechos Sociales. DGIPS Servicio de vivienda | Nº viviendas promovidas | 2019-2021 |
| G.7.- Fomentar dispositivos de vivienda y acompañamiento para los procesos de transición a la vida adulta | Departamento de Derechos sociales – Dirección General inclusión y protección social. Servicio de Atención primaria e inclusión social | Nº de personas beneficiarias, desglosadas por sexo Nº de recursos residenciales promovidos/subvencionados | 2018-2021 |

5. Salud

La inversión en salud como herramienta de lucha contra la exclusión social.

La relación entre salud y exclusión es estrecha, y además, es doble. Por un lado, vivir situaciones de exclusión social y pobreza da lugar a procesos de deterioro muy intensos del estado de salud, debido a privaciones, mala alimentación, inactividad, problemas de salud mental, etc. Por otro lado, la falta de salud también es un factor de exclusión muy importante, fundamentalmente, en el espacio laboral. La ausencia de reconocimiento de muchas situaciones de enfermedad o discapacidad y las dificultades de desarrollar un trabajo por motivos de mala salud son detonantes de muchas trayectorias de pobreza y, además, tiene fuertes implicaciones en los cuidados familiares, la dependencia económica o las barreras de acceso al empleo. Por tanto, de manera recíproca, invertir en los determinantes socioeconómicos en materia de salud es una herramienta de prevención de la exclusión social, una estrategia de reducción de las situaciones de pobreza y una acción de salud pública.

Existe un amplio consenso académico y una larga trayectoria de estudios empíricos que señalan que el acceso al sistema sanitario es clave en la promoción de la igualdad de oportunidades y la contención de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Recientes análisis como Calero y Gil (2014) constatan que la inversión pública en sanidad ha tenido un impacto positivo en la redistribución de la riqueza en España. Estos resultados son especialmente reseñables en momentos de aumento de la desigualdad social, en este caso motivada por el fuerte impacto de la crisis. Sin embargo, el mismo estudio alerta de que al mismo momento que se consolida el sistema sanitario como un buen indicador de inclusión, se ponen en marcha medidas de reducción del gasto público en sanidad, fundamentalmente, en materia de servicios específicos sanitarios o de gasto farmacológico, que reducen el impacto redistribuidor de un sistema sanitario accesible y público.

En este mismo sentido, numerosos estudios cristalizan el intenso impacto de estas situaciones en los hogares más desfavorecidos. Si bien autores como Gervas (2008) vienen alertando de las tradicionales dificultades de obtener resultados positivos en salud en los hogares de entornos socioeconómicos desfavorecidos, en los últimos años, esta situación se ha intensificado debido a que la crisis económica y las medidas de austeridad en materia sanitaria han golpeado con fuerza en los hogares con presupuestos más débiles. Ello se debe a que la crisis ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la capacidad adquisitiva de los hogares. Del mismo modo, el fuerte impacto del desempleo y la precariedad laboral ha sido recibido, con mayor fuerza si cabe, en las familias más desfavorecidas. A esta realidad se le unen algunas medidas implementadas en materia de copago de algunos servicios y de gasto farmacológico en el marco del Decreto-Ley 16/2012 medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.

Por tanto, la salud se erige como un espacio de intervención estratégico no solo para reducir las consecuencias sociales que deja la crisis, sino también para promover el acceso a entornos más saludables y prevenir el deterioro de la salud de los hogares más desfavorecidos.

Claves para la inversión en salud para la lucha contra la exclusión social

La doble, recíproca y concatenada relación entre las situaciones de exclusión y salud convierte a este ámbito en un espacio de acción clave en la lucha contra la exclusión social. A la luz de los resultados de numerosas investigaciones empíricas así como de la trayectoria aplicada en el espacio socio sanitario en Navarra, resulta conveniente y estratégico continuar desarrollando políticas y acciones en esta materia. A continuación se presentan algunas de las claves en este espacio:

- **Invertir a lo largo del ciclo vital como estrategia preventiva de las situaciones de deterioro de la salud:** Organismos e instituciones internacionales (OCDE, OMS, UE) señalan la importancia de invertir, a lo largo de la vida de las personas, en acciones vinculadas tanto a la prevención como a la atención de la salud. La implementación de cualquier estrategia de cohesión social e igualdad de oportunidades debe garantizar el acceso al sistema sanitario, no solo en materia de atención o consultas, sino también en lo relativo a tratamientos, gastos farmacológicos necesarios y otras necesidades ortoprotésicas o vinculadas a cuidados domiciliarios o rehabilitadores, entre otros.
- **Investigar los determinantes sociales de las enfermedades como una estrategia de promoción de la salud general:** Las enfermedades y los procesos de deterioro de la salud se encuentran fuertemente condicionadas por la realidad social que las rodea. La importancia de las condiciones de vida en las trayectorias vitales es clave en el estado de salud. A pesar de los avances efectuados en los dos últimos años en esta cuestión, contamos con una menor trayectoria de investigación en este espacio. Mientras las líneas de investigación en el espacio sanitario se han centrado, tradicionalmente, en los aspectos clínicos, los determinantes sociales, si bien reconocidos, han contado con menores recursos y/o desarrollo empírico. También los estudios clínicos han identificado su impacto en la evolución de las enfermedades. Por tanto, resulta clave promover recursos para continuar conociendo estos determinantes y generar acciones de mejora de las condiciones de salud para toda la población navarra.
- **Combatir los determinantes sociales de las situaciones de exclusión sanitaria como una estrategia de promoción de los entornos saludables en Navarra:** El tratamiento clínico de las enfermedades comienza con la identificación de los problemas de salud. Sin embargo, conocer el impacto de los determinantes sociales en el estado de salud de la población permite identificar situaciones de riesgo con carácter preventivo. Ello aplica un enfoque colectivo al tratamiento de las enfermedades, permitiendo promover acciones para la reducción de riesgos sociales y la promoción de entornos saludables. Estas acciones, desde un punto de vista político y estratégico, suponen una reducción de costes

económicos por contar con habitantes más sanos y prevenir el desarrollo de enfermedades o deterioro de la salud.

El impacto de la crisis en los hogares ha incrementado el riesgo de vivir situaciones de exclusión y empeoramiento de la salud. Últimos estudios en esta materia han identificado, por un lado, que las situaciones de privación en materia sanitaria se han incrementado por razones económicas. En segundo lugar, que las personas en situación de desempleo de larga duración han desarrollado procesos de alejamiento del mercado de trabajo muy intensos y marcados por la pérdida de autoestima, motivación e incluso el deterioro de la salud física y mental (Martínez Virto, 2015). En procesos como estos, que están teniendo serios impactos en el número de hogares afectados por enfermedades mentales, deterioro de la salud física o inicio de consumos, la identificación las causas socioeconómicas permitirá promover acciones orientadas a la garantía de ingresos, mantenimiento de la vivienda o calidad del empleo como estrategias de prevención de dichas enfermedades. Estas medidas, defendidas por autores como Muntaner y Otros (2010), como una efectiva estrategia política de salud pública, son clave para la promoción de la salud en Navarra.

- **Promover el modelo de atención centrado en la persona como estrategia para la superación de las barreras de acceso de los colectivos más desfavorecidos y de minorías étnicas:** El enfoque de atención centrado en la persona ha tomado fuerza tanto en los espacios académicos como profesionales. Su aplicación supone adaptar el enfoque de intervención y los recursos disponibles al momento vital, social y familiar de la persona enferma. Este enfoque es muy interesante tanto en las fases paliativas o curativas de una enfermedad como en las acciones preventivas. Autores como Gervas (2008) han observado que algunos colectivos pertenecientes a estratos sociales bajos y/o a minorías étnicas acuden en menor medida a los niveles de atención primaria de salud, accediendo a la sanidad pública a través de las vías de atención en urgencias, donde las fases de la enfermedad, además, están más avanzadas. Reconocer las especificidades culturales y socioeconómicas de los colectivos más desfavorecidos puede contribuir al diseño de estrategias de acción más eficaces, que lleguen mejor a todos los sectores de población, que superen barreras de acceso al sistema de salud y por tanto, que resulten eficientes en términos económicos y de salud.

En el caso de Navarra se constatan acciones y consenso ideológico entre los diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra implicados en estas cuatro vías de inversión estratégica aquí planteadas.

Principales situaciones de exclusión en materia de salud

Informes que han atendido a los contextos de exclusión social identifican como situaciones de exclusión en el sistema sanitario no tener acceso a la asistencia sanitaria y a los recursos sociosanitarios básicos, no llevar una dieta adecuada por motivos económicos (reducir gasto en alimentación, no poder comer carne o pescado al menos tres veces por semana, etc.), no poder acceder a tratamientos especializados por motivos económicos (servicios médicos privados o consultas odontológicas, entre otras) presentar privaciones en algunas necesidades básicas en materia de salud (gafas, dentaduras, material ortoprotésico, etc.), sufrir adicciones o enfermedades relacionadas, vivir enfermedades infecciosas, trastorno mental, discapacidad o enfermedades que provocan dependencia, vivir en el hogar situaciones de minusvalía, dependencia y/o enfermedad mental, o necesitar apoyo de cuidado sanitario y no tenerlo por motivos económicos (Foessa, 2014; Subirats et al., 2004).

Al igual que en el resto de ámbitos, los indicadores y datos que dimensionan las situaciones de exclusión sanitaria son muy escasos y limitados, por lo que es complejo medir la exclusión sanitaria. Ello identifica ya una limitación para analizar y hacer seguimiento de estas cuestiones. Sin embargo, la revisión de algunas fuentes y los encuentros mantenidos han logrado construir algunos indicadores que permiten alertar del estrecho vínculo entre las situaciones de exclusión social y el empeoramiento del estado de salud, las privaciones por motivos económicos, las barreras territoriales, culturales o jurídicas existentes para acceder a algunos niveles de atención especializada o la ausencia de reconocimiento de algunas situaciones de discapacidad.

A. La situación de salud de las personas en situación de exclusión

El cruce de datos entre los Departamentos de Salud y Derechos Sociales ha permitido, por primera vez, conocer el estado de salud de las personas que perciben Renta Garantizada. Ello ha constatado un resultado de gran relevancia. En general, y para todos los grupos de edad, el estado de salud entre las personas beneficiarias de Renta Garantizada en relación a aquellas que no lo son es sustancialmente peor. Sin embargo, si bien para enfermedades vinculadas con la diabetes es reseñable, la incidencia de problemas de sobrepeso y enfermedad mental entre las personas perceptoras de RG es alarmante:

- En términos generales, la depresión y ansiedad afecta a casi 1 de cada cuatro personas de más de 55 años. Sin embargo, si este dato, referido a la población en general es muy reseñable, en la población perceptora de Renta Garantizada alcanza ya esta proporción desde los 25 años, y asciende progresivamente hasta afectar al 32% de las personas de más de 65 años. Estos datos son aún más alarmantes si se trata de mujeres beneficiarias Renta Garantizada, ya que desde los 40 años la depresión les alcanza a casi a 4 de cada 10.
- Se observa una mayor incidencia del trastorno mental grave en la población perceptora de RG, el cual es constatable desde los 5 años de edad. En general, estos procesos afectan más a los varones de entre 25 y 39 años, pero se duplica

en las mujeres a partir de los 40 años. Fuentes paralelas llegan a la misma conclusión, desde el año 2002 al año 2011 ha habido un aumento muy significativo en el número de casos nuevos de trastornos mentales atendidos en Centros de Salud Mental, y especialmente, en el ámbito infanto-juvenil. En este caso, el incremento es de un 45% debido a que el número de casos se ha incrementado de 853 en 2002 a 1239 en 2011.

- Las tasas de obesidad y sobrepeso siguen una tendencia al alza para este sector de población. La última encuesta Europea de Salud (2014) constata que la obesidad afecta al 21,5% de las personas con empleos no cualificados, mientras que solo el 8,78% de las personas con los empleos más cualificados y remunerados la padece. En Navarra, el 7,9% de los menores de 15 años presentan obesidad y el 20,1% sobrepeso. En el caso de menores beneficiarios de Renta Garantizada de entre los 10 y 24 años, la incidencia es tres veces más que en la población general. A partir de los 25 años, esta enfermedad aumenta progresivamente, llegando incluso a alcanzar a dos de cada 10 personas beneficiarias RG a partir de los 55 años. En el tramo de edad entre 55 a 65 años, la prevalencia de la obesidad en mujeres es un 14% superior a los varones.
- En la población en general también se observa un incremento progresivo de la obesidad vinculado a la edad. Si bien la tasa siempre es menor, las diferencias más reseñables se producen entre las personas de 25 a 39 años, que supone más del triple en la población RG y el doble entre las personas de 40 a 54 años.

En definitiva, distintas fuentes constatan el incremento de cuadros depresivos, de ansiedad y de trastorno mental, evidenciando el fuerte vínculo de estas situaciones de enfermedad con la pobreza. Del mismo modo, la obesidad se convierte en una enfermedad que impacta fuertemente en los hogares excluidos. Si bien estos indicadores son muy significativos en cualquier grupo de edad, la incidencia en los menores desfavorecidos es alarmante y obliga a desarrollar, de manera urgente, medidas que prevengan este tipo de deterioro en los hogares.

B. Barreras de acceso a tratamientos médicos especializados y farmacológicos por razones económicas, territoriales, culturales o jurídicas.

La universalidad del sistema sanitario y la extensa red recursos sanitarios desarrollada por el territorio navarro hacen difícil pensar que existan barreras de acceso para algunos colectivos. Sin embargo, la cuantificación de algunas ayudas destinadas a financiar tratamientos, necesidades auditivas, visuales, ortoprotésicas u otros gastos de emergencia, arroja luz sobre algunas necesidades sanitarias que no son cubiertas por el sistema de salud y que suponen una barrera de acceso al sistema. A modo de ejemplo, en el año 2016 se tramitaron a través de las ayudas de emergencia social del departamento de Derechos Sociales 269 ayudas para la adquisición necesidades auditivas o visuales, así como, 81 ayudas para evitar la exclusión de carácter sociosanitario. Todas estas ayudas supusieron un total de 103.892€. Del mismo modo, en el mismo año, también se tramitaron 115 ayudas de emergencia para los gastos por traslados o estancias de carácter obligado para poder acceder a los tratamientos sanitarios. Estas ayudas supusieron un total de 22.973,39€. Por todo ello, si bien

muchas de estas situaciones de dificultad o privación permanecen ocultas por la dificultad de identificarlas estadísticamente, la tramitación de estas ayudas da cuenta de la existencia de necesidades sanitarias sin cubrir.

Del mismo modo, si bien en Navarra no llegó a aplicarse el decreto por el cual se privaba de atención sanitaria a las personas en situación irregular, el acceso a algunos tratamientos especializados podría verse frenado por esta situación de indefensión jurídica. En la actualidad se desconoce cuántas personas migrantes no tienen la TIS, si bien antes de la crisis suponían el 6,5%. Según el último cálculo del Observatorio de la Realidad Social de Navarra (2016), a principios de año habría 4.569 personas en Situación irregular empadronadas en Navarra. Los datos del Departamento de Salud señalan que, al menos, 4253 personas extranjeras tienen la tarjeta sanitaria. Los encuentros mantenidos con profesionales señalan que es difícil saber las personas que se encuentran fuera de sistema de salud y concluyen que no son muchos los casos en Navarra, ya que los datos de salud parecen responder a una cobertura casi total. Sin embargo, es un elemento de riesgo que debe tenerse en cuenta.

C. Situaciones de discapacidad y/o enfermedad no reconocidas

Se comenzaba este capítulo señalando la doble relación recíproca que existe entre la exclusión social y la salud. Mientras las situaciones de exclusión social tienen una fuerte relación con el deterioro de la salud derivado de privaciones o estilos de vida vinculados a la pobreza. La presencia de enfermedades o situaciones de discapacidad es un obstáculo para la integración social y laboral de esas personas y sus familias y especialmente en las mujeres con discapacidad por la doble discriminación que padecen.

Estas situaciones de dificultad se ven intensificadas si son situaciones no reconocidas y carentes de apoyo público en forma tanto de ayuda económica como de recursos. El total de personas con discapacidad en Navarra asciende a 36.214 personas. De este total, 34.787 personas tienen una discapacidad reconocida pero solo 23.867 la tienen con un grado mayor o igual al 33%. Si atendemos a las personas en edad activa, de 16-64 años, estas cifras alcanzan un total de 21.837 personas y de este total, en torno a 14.000 que tienen un grado igual o superior al 33%.

Por otra parte, el apoyo público se vincula al grado reconocido, por lo que son muchas las personas que pueden encontrarse al margen del empleo por su situación de discapacidad pero que no pueden acceder a algunas prestaciones o recursos públicos. Desgraciadamente, no se cuenta con este dato según niveles de renta, lo cual ofrecería una foto más aproximada al impacto en los hogares excluidos. Sin embargo, estas cifras ofrecen una aproximación a algunas de las situaciones de exclusión vinculadas a la salud.

La falta de datos e indicadores en esta materia nos impiden dimensionar muchas de estas situaciones de necesidad, de ello dan buena fe las aproximaciones presentadas. Sin bien el Diagnóstico de Inclusión ha logrado, por primera vez, identificar el estado de salud de las personas que perciben una prestación de renta mínima, el resto de datos disponibles tan solo permiten identificar algunas situaciones de exclusión, pero no acaban de cuantificar las personas con barreras de acceso a los tratamientos

especializados, privaciones en salud, limitaciones en la red de recursos para personas con enfermedad mental, etc. A partir del trabajo de campo realizado sí se han podido identificar algunas necesidades cualitativas vinculadas a las necesidades presentadas y al mapa de recursos en activo.

Mapa de recursos para atender a las necesidades detectadas y limitaciones a superar

Mapa de recursos y programas para la atención a situaciones de necesidad en materia de salud

Los programas y planes de intervención activos para la promoción de la salud son varios y de distinta naturaleza. El departamento de Salud de Navarra desarrolla importantes acciones en materia de equidad, tanto desde el área de intervención y asistencia sanitaria de Osasunbidea o la Gerencia de Salud Mental como desde el Instituto de Salud Pública y Laboral. En este último se cuenta con varias secciones: Servicio de Salud Laboral, Observatorio de la Salud Comunitaria, Servicio de Epidemiología y Prevención Sanitaria, Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental y el Servicio de Promoción de la Salud Comunitaria.

La equidad es el primer eje de la Estrategia de igualdad en Salud. De ello deriva que los distintos programas de acción desarrollados traten de implementar un abordaje transversal de equidad. En materia de salud ello es importante de cara a desarrollar acciones focalizadas a los distintos colectivos de riesgo. En general destacan algunas acciones para promover la participación en el programa de detección precoz de cáncer de mama en mujeres de etnia gitana, campañas de vacunación para niñas menores inmigradas que no hayan sido vacunadas de papiloma, hombres extranjeros para la prevención del cáncer de colon o incluso, el desarrollo de programas para evitar los riesgos laborales de carácter psicosocial en las mujeres. Los colectivos de origen extranjeros son, en muchos casos, colectivos de riesgo en materia de prevención de algunas patologías. Ello hace especialmente necesaria la sensibilización e información sobre los chequeos preventivos, por lo que en ocasiones se colabora con entidades sociales especializadas para apoyar en la labor de información (anafes, médicos del mundo, asociaciones o entidades que trabajan con personas de origen gitano, etc.).

Del mismo modo, es importante señalar que se han desarrollado otras acciones de equidad en materia de copago farmacéutico. A partir del RDL 16/2012 regulado por el Gobierno de España, las personas pensionistas con rentas inferiores a 18.000€ abonaban un máximo de 8.23€ al mes, aquellas personas con rentas entre 18.000 y 100.000 euros un máximo mensual de 18 euros y aquellas con más de 100.000€, un máximo de 60€. Para las personas en activo, el copago siempre había estado vigente, no supuso una novedad. Sin embargo, se modificaron los porcentajes a abonar a partir de los 18.000€ de renta anual. En Navarra se ha aprobado una orden foral que regula el copago tanto para personas jubiladas como para aquellas en activo. Esta medida es sumamente positiva para aquellas personas con rentas salariales bajas. De hecho,

Navarra es la única autonomía que regula de manera favorable también para las personas en activo. Con esta nueva orden Foral, el copago farmacéutico queda regulado de la siguiente manera:

| | | Regulación estatal | Nueva Orden Foral | Estimación de nuevas personas beneficiarias |
|----------------------------------|---------------|--------------------------------|-------------------|---|
| Personas activas de rentas bajas | < 6000€ | 40% del medicamento (sin tope) | < de 2,6€ | 197.0000 |
| | 6000€-18.000€ | | < de 8,23€ | |
| Personas pensionistas | < 6000€ | < de 8,23€ | < de 2,6€ | 45.0000 |
| | 6000€-18.000€ | | < de 8,23€ | |

Por tanto, la nueva norma navarra subvenciona a 242.000 nuevas personas, de las cuales 45.000 son personas pensionistas con menos de 6000€ anuales de renta y 197.000 personas activas con renta inferior a 18.000€. En el caso de las personas pensionistas con rentas inferiores a 6000€ el tope mensual bajará de 8.23€ a 2,6 euros al mes. En el caso de personas trabajadoras se activará el tope también garantizado para pensionistas de 8.23€ al mes máximo. Hasta ahora estas personas abonaban el 40% de precio del medicamento sin tope alguno, por lo que resulta un cambio sustancial para este colectivo. Esta medida, por tanto, es muy positiva para aquellas personas con rentas más bajas.

También, la creación del Observatorio de Salud Comunitaria de Navarra supone una acción determinante para promover la equidad en salud en Navarra. Por un lado, porque contribuye a conocer, analizar e interpretar la situación de los principales determinantes de la salud y con ello identificar la evolución en el tiempo de las desigualdades en salud. Por otro lado, porque ofrece evidencias y datos para diseñar acciones intersectoriales y comunitarias en salud, adaptando la acción a cada territorio y cada una de las áreas. Además de ello, ofrece apoyo técnico al profesorado de centros escolares, entidades locales y/o centros comunitarios municipales para el desarrollo de acciones de salud. Por tanto, es un recurso de dinamización y asesoramiento en el desarrollo de las distintas acciones para la inclusión en salud de Navarra.

Además de estas líneas y acciones, destacan también **los Programas de promoción de la salud para colectivos en riesgo:**

- **Programa de prevención selectiva e indicada de drogas:** es un programa de prevención y detección precoz de conductas de riesgo en consumos. El

programa cuenta con la modalidad de selectiva, que ofrece apoyo y tutela a centros educativos en riesgo, y la modalidad indicada, donde se hace intervención específica con las personas consumidoras. El programa consiste en ofrecer tutela, apoyo y formación a los docentes de los centros educativos para hacer una detección precoz y saber cómo intervenir ante los consumos, se trabaja también la formación en padres, madres y menores para evitar el inicio en consumos o su tratamiento. Los centros objeto de este programa son, fundamentalmente, centros de educación secundaria. Actualmente hay unos 40 programas abiertos en centros educativos. El objetivo es ser “centros libres de drogas”, donde se activen normas y protocolos de acción similares ante la detección del consumo. Los centros donde se imparte Formación Profesional o itinerarios curriculares adaptados son considerados espacios de riesgo, por lo que en ellos se desarrollan acciones más intensas y selectivas.

- **Programa de promoción de salud, Intercambio de jeringuillas y reducción de riesgos y daños en prisión:** Destinado a la población reclusa que consume drogas. Tiene como objetivo desarrollar educación individual y talleres grupales de educación para la salud, posibilitar material, espacio de intercambio y normas de funcionamiento, desarrollar acciones de la comisión de seguimiento entre los servicios sanitario de la prisión, departamento de salud y entidad social que realiza el programa. El programa consiste en la contratación de dos educadoras que realizan actividades de educación para la salud e intercambio de jeringuillas en la prisión de Pamplona con población especialmente desfavorecida y vulnerable, que ha carecido de oportunidades para desarrollar su potencial de salud y que cuenta con las drogas como factor implicado en los delitos.
- **Programa de intercambio de jeringuillas en farmacias y entidades sociales:** Programa dirigido a la población consumidora de drogas que utiliza la vía inyectable, para favorecer la utilización de jeringuillas de un solo uso y reducir los daños asociados a compartirlas. Se desarrollan en las farmacias adscritas al programa y en ellas se hace el intercambio de jeringuillas y la entrega de kits de venta. Es un programa destinado a toda la población consumidora de drogas por vía parenteral.
- **Programa de Promoción de Salud con la Comunidad Gitana:** Dirigido a atender a la población gitana con más necesidades de las zonas cubiertas por el Programa (las de mayor número de población de Navarra). El objetivo es trabajar con 9 agentes de salud de origen gitano, para reducir las desigualdades en salud de este colectivo. El programa se inició en 1987, y a partir de él se realizan acciones de coordinación y colaboración intersectorial a nivel local entre salud, servicios sociales, educación y entidades sociales. Entre sus servicios se encuentra la mediación y la educación entre iguales, así como, el empoderamiento y la participación de la propia comunidad. De hecho, a partir de estos grupos se han iniciado experiencias muy positivas al trabajar cuestiones vinculadas a la parentalidad positiva o a la sexualidad. De los encuentros mantenidos con las profesionales se constata que este programa tuvo un impacto muy positivo en los primeros 10 años de implantación, fundamentalmente hasta la crisis. No obstante, cualitativamente, el programa continúa teniendo un impacto reseñable. Actualmente, se valora la necesidad

de focalizar también la atención y promoción de la salud en otros grupos étnicos minoritarios como la población de origen rumano. En este sentido, ya existen algunas experiencias muy recientes con este colectivo, como por ejemplo en la Milagrosa. Habrá que esperar un tiempo para evaluar su impacto y valorar su extensión a otras zonas del territorio.

- **Programa de escuelas de salud:** Desarrollado junto al Departamento de Educación. El programa consiste en que las escuelas incorporan al currículo académico acciones para la adquisición de hábitos saludables y eliminación de factores de riesgo. A modo de ejemplo, se trabaja intensamente en la prevención de la obesidad infantil y en la promoción de la alimentación saludable entre los menores. Uno de los valores añadidos del programa es que las escuelas son de distintas zonas geográficas, lo cual promueve la cobertura territorial, al menos, en este aspecto. El centro educativo es un espacio clave para trabajar la salud con los menores y sus familias por lo que además de este programa, el Departamento de Salud también apoya con cestas de fruta en aquellos centros que lo solicitan con el objetivo de que todo su alumnado tenga una alimentación completa y saludable.
- **Programa de formación en educación sexual:** Con el objetivo de promover un desarrollo saludable en materia de sexualidad y de prevenir las conductas de riesgo el Departamento de Salud ofrece talleres y cursos de educación sexual, así como materiales didácticos a centros escolares, dirigidos tanto a escolares como a madres y padres a través de las APYMAS.
- **Promoción de la salud en la infancia y trabajo en redes:** El trabajo en red es considerado como una metodología de trabajo preferente para desarrollar acciones integrales en materia sociosanitaria. Ello requiere de un compromiso y colaboración interdepartamental, por lo que hay una Comisión Técnica Interdepartamental dentro del Espacio sociosanitario formada por profesionales de diferentes ámbitos. En el marco de esta comisión se está desarrollando un protocolo de detección de riesgo psicosocial en la infancia, atendiendo la existencia de riesgo en infancia desde la gestación. En la elaboración del protocolo están participando una trabajadora social del Complejo Hospitalario, una trabajadora social de la Unidad de Barrio de Buztintxuri, una trabajadora social del Departamento de Salud, una orientadora de un centro educativo, una enfermera y una matrona. El objetivo de este protocolo es promover el buen trato a la infancia desde la prevención y la parentalidad positiva a través de una herramienta de detección y un itinerario de acción en casos identificados como riesgo.
- **Grupos de trabajo para la elaboración de protocolos de atención sociosanitarios:** Desde hace unos meses, un grupo de trabajo multidisciplinar, promovido y liderado por el servicio de efectividad y seguridad sanitaria, de la sección sociosanitaria del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, trabaja en la detección de perfiles que requieren procesos de atención integrales y en la elaboración de protocolos. Hasta el momento se viene trabajando en distintos subgrupos de trabajo, donde se avanza en la elaboración de planes de acción y protocolos para personas ancianas “con especial fragilidad”, personas con Trastorno Mental Grave, altas hospitalarias para menores de 65 años con altas necesidades sociales y sanitarias o

estrategias de atención a personas con patología dual. El proceso de trabajo en la elaboración de estos documentos es muy intenso y riguroso, debido a que se revisa bibliografía de interés, se buscan prácticas ya testadas en otros territorios y con buenos resultados y se operativizan procesos de atención centrados en las necesidades de la persona, y no en los recursos que el sistema puede ofrecerle.

También forman parte de la red de recursos los **programas específicos** desarrollados para atender a las personas con trastornos mentales y/o adictivos. Estos programas son financiados, fundamentalmente, por el Departamento de Derechos Sociales, Gerencia de Salud Mental y las Entidades Locales.

Red de recursos clínicos de atención en Salud Mental: El DF 21/2010 reguló la estructura de atención en materia de salud mental en Navarra. La red de dispositivos de atención en Salud Mental cuenta con 10 Áreas de Atención Comunitaria y Centros de Salud Mental (Casco Viejo, Burlada, Milagrosa, Ermitagaña, Rochapea, Ansoáin, San Juan, Estella Tafalla y Tudela. Todos ellos dieron lugar a la Red de Centros de Salud Mental. Además de ellas, la red cuenta con 3 Recursos Intermedios: la Clínica de Rehabilitación, el hospital de Día Infanto-Juvenil "Natividad Zubieta" para jóvenes hasta los 17 años, los Hospitales de Día de Salud Mental (2 en Pamplona y uno en Tudela) y el hospital de día de drogodependencias ZURIA. Por último, los recursos de hospitalización de Pamplona y Tudela. Toda la estructura trabaja en red con estos usuarios. Igualmente, dentro de la red se cuenta con una unidad de media estancia 24 camas concertadas y gestionadas por la clínica Padre Menni. La estancia medida en este recurso está entre 18-20 días. A lo largo del año 2017 se prevé crear dos unidades de atención nuevas. Una para larga estancia y otra para media estancia.

Ingreso y/o tratamiento ambulatorio en Comunidades Terapéuticas:

Destinado a pacientes con trastornos adictivos. El recurso busca la rehabilitación de personas con patología adictiva mediante el tratamiento residencial y ambulatorio para personas con trastornos adictivos graves. El recurso es de características sociosanitarias y se subvenciona el gasto por estancia en tres comunidades terapéuticas (Proyecto Hombre, Antox e Ibarre). El programa, actualmente, cuenta con 90 plazas concertadas (38 PH, 27 Ibarre y 25 Antox) cofinanciadas entre el Departamento de Salud y el de Derechos Sociales. En el año 2016 se cuantificaron es estos centros un total de 32.000 estancias.

Programa de Intervención en Centro Penitenciario: Es un programa de atención a personas con enfermedad mental que estén internas en el centro penitenciario de Pamplona. Es un programa promovido por la Gerencia de Salud Mental del Gobierno de Navarra.

Servicio de rehabilitación comunitaria: son recursos ambulatorios orientados a que las personas con enfermedad mental puedan alcanzar el máximo desarrollo personal y social, facilitar su mantenimiento en la comunidad y apoyar los procesos globales de integración social. Para ello, se cuenta con dos recursos: Servicio de intervención

Sociocomunitaria (EISOC) y Centro de rehabilitación psicosocial (CRPS), este último con dos modalidades de atención: programas de rehabilitación psicosocial y centro de día.

El Servicio de Intervención Sociocomunitaria, de carácter multiprofesional, ofrece atención en el entorno comunitario de las personas con el objetivo de desarrollar y habilitar sus capacidades y realizar acompañamiento social. Se encuentra recogido en la cartera de Servicios Sociales como prestación garantizada. Su ámbito territorial de intervención es toda la Comunidad Foral. En el año 2016 atendió a 216 personas.

Centros de Rehabilitación psicosocial: Por otro lado, el CRPS tiene por objeto el desarrollo de procesos de rehabilitación psicosocial individualizados e integrales orientados a la recuperación de aquellas habilidades y competencias personales y sociales que permiten a las personas desenvolverse con autonomía en su medio familiar y social.

Los CRPS están distribuidos por el territorio de Navarra (2 en Pamplona, 1 en Sarriguren, 1 Tudela, 1 en Estella y 1 en Elizondo). El nº de plazas es de 135 en Centro de Día y 191 en Programas de Rehabilitación Psicosocial.

| | | CRPS | |
|------------|---------------|-------------|------------------|
| | | <i>C.D</i> | <i>PROGRAMAS</i> |
| PAMPLONA | Arga | 30 | 35 |
| ESTELLA | Ordoiz | 30 | 35 |
| TUDELA | Queiles | 30 | 35 |
| SARRIGUREN | Félix Garrido | 30 | 35 |
| PAMPLONA | Padre Menni | - | 31 |
| ELIZONDO | Benito Menni | 15 | 20 |
| | | 135 | 191 |

Ambos servicios son financiados íntegramente por el Departamento de Derechos Sociales.

– **Servicios Residenciales:** son recursos específicos para personas con Trastorno Mental Grave e incluyen diversas modalidades residenciales en atención a la mayor o menor intensidad de cuidados que prestan: Residencia Asistida para Personas con enfermedad mental (RAEM), Residencia Hogar, Piso Tutelado, Piso Supervisado y Vivienda con Apoyo.

Ofrecen atención integral a las necesidades básicas, terapéuticas, de rehabilitación y socioculturales con el objetivo de mantener y mejorar la autonomía personal y facilitar la integración y participación social de las personas.

| ÁREA GEOGRÁFICA | CENTRO | PLAZAS CONCERTADAS | PLAZAS PRIVADAS |
|-------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------|
| RESIDENCIAS RAEM | | | |
| PAMPLONA | Padre Menni | 42 | 60 |
| ELIZONDO | Benito Menni | 40 | 50 |
| OLAVE | Mentalia | - | 74 |
| PAMPLONA | S. Francisco Javier | 35 | |
| RESIDENCIA HOGAR | | | |
| SARRIGUREN | Félix Garrido | 25 | |
| PISOS TUTELADOS - PTEM | | | |
| PAMPLONA | Padre Menni 1 | 4 | |
| | Padre Menni 2 | 4 | |
| | Padre Menni 3 | 6 | |
| | Padre Menni 4 | 4 | |
| | Padre Menni 5 | 4 | |
| | Padre Menni 6 | | 4 |
| | Padre Menni 7 | | 4 |
| | Padre Menni 8 | | 4 |
| | Padre Menni 9 | | 4 |
| BARAÑAIN | Itxaropengune | | 7 |
| PISOS SUPERVISADOS | | | |
| PAMPLONA | Avanvida | | 3 |
| PAMPLONA | Avanvida | | 4 |
| TUDELA | Avanvida | 4 | |
| TUDELA | Avanvida | | 4 |
| VIVIENDA CON APOYO | | | |
| MENDILLORRI | ANASAPS | | 4 |

Las plazas RAEM y los Pisos Tutelados concertados se cofinancian por los Departamentos de Salud y Derechos Sociales. El resto de recursos son financiados íntegramente por el Departamento de Derechos Sociales, bien mediante concierto o prestación vinculada a servicio.

Programa de atención a personas con trastorno mental usuarias del Centro Municipal de acogida para personas sin hogar del Ayuntamiento de Pamplona: es un modelo de atención basado en Gestión de casos llevado a cabo por una figura de enfermería del Centro de Salud Mental de Casco Viejo, y es un recurso destinado para a los usuarios del Centro de Acogida Municipal. Dentro de sus acciones se diferencian tres líneas de trabajo. En primer lugar, la coordinación entre distintos ámbitos de la administración para la atención de un colectivo con necesidades específicas. En segundo lugar, la coordinación entre profesionales y recursos sanitarios y sociales. Por último, el apoyo directo a usuarios y profesionales del Centro de Acogida.

Centros Ocupacionales: ofrecen servicio de atención diaria, en días laborables, once meses al año. Ofrece un programa de actividad ocupacional y de desarrollo personal y social a personas con trastorno mental que no pueden integrarse en una actividad laboral, sea centro especial de empleo o empresa ordinaria; son servicios no garantizados y cuyo acceso depende de los criterios establecidos en Cartera de Servicios Sociales. A los dos centros ya existentes en Pamplona, Aranzadi y Lizardi con

55 y 80 plazas respectivamente; en Diciembre de 2.014 inicia su funcionamiento el centro ocupacional de Iturrama con 40 plazas. Ello hace un total de 175 plazas ocupacionales para la Comarca Pamplona. En Tudela hay un centro, Las Labradas, con 30 plazas. El centro es gestionado por Elkarkide. Por otro lado, existe un Centro Especial de Empleo en Pamplona con 116 puestos de trabajo, así como un Centro de Inserción Sociolaboral con 32 puestos de trabajo. Tanto en este centro como en el Centro Especial de Empleo, las plazas son fluctuantes y el dato que aparece es la media de las plazas ocupadas a lo largo de 2.015. A partir de la revisión del mapa de recursos en Navarra observamos que existen distintas acciones y programas orientados a promover el acceso a la salud. Entre ellas, destacan algunas orientadas a colectivos que presentan niveles de riesgo mayor y también barreras de acceso a los niveles de atención primaria y preventiva. Sin embargo, los escasos datos sobre exclusión y salud que se han podido recoger alertan de la fuerte relación entre los determinantes sociales y las situaciones de enfermedad. Por tanto, a pesar de las numerosas acciones, puede ser de interés diseñar acciones que tengan como población diana las personas en situación de exclusión social. Igualmente, se observa una amplia red de recursos para personas con enfermedad mental, si bien cuentan con algunas limitaciones vinculadas a la baja cobertura o criterios de acceso a los recursos que conviene revisar. Por otro lado, también hemos podido identificar el deseo de un modelo de atención a la salud comunitaria cercano al territorio, accesible para toda la ciudadanía y con un importante enfoque preventivo que no debe dejar pasar la oportunidad de consolidarse como una orientación estrategia a los determinantes sociales y/o colectivos con barreras socioeconómicas y/o culturales en la promoción de la salud. Contamos también en Navarra con algunas experiencias interesantes e incipientes de redes comunitarias por la salud, desarrolladas en algunos territorios y que aglutinan a distintos agentes sociales. Por lo que puede ser de interés evaluar las experiencias de trabajo en red para valorar sus potencialidades de cara a implementar algunas de las acciones estratégicas detectadas.

A partir de la revisión del mapa de recursos en Navarra observamos que existen distintas acciones y programas orientados a promover el acceso a la salud. Entre ellas, destacan algunas orientadas a colectivos que presentan niveles de riesgo mayor y también barreras de acceso a los niveles de atención primaria y preventiva. Sin embargo, los escasos datos sobre exclusión y salud que se han podido recoger alertan de la fuerte relación entre los determinantes sociales y las situaciones de enfermedad. Por tanto, a pesar de las numerosas acciones, puede ser de interés diseñar acciones que tengan como población diana las personas en situación de exclusión social.

Igualmente, se observa una amplia red de recursos para personas con enfermedad mental, si bien cuentan con algunas limitaciones vinculadas a la baja cobertura o criterios de acceso a los recursos que conviene revisar. Por otro lado, también hemos podido identificar el deseo de un modelo de atención a la salud comunitaria cercano al territorio, accesible para toda la ciudadanía y con un importante enfoque preventivo que no debe dejar pasar la oportunidad de consolidarse como una orientación estrategia a los determinantes sociales y/o colectivos con barreras socioeconómicas y/o culturales en la promoción de la salud.

Contamos también en Navarra con algunas experiencias interesantes e incipientes de redes comunitarias por la salud, desarrolladas en algunos territorios y que aglutinan a distintos agentes sociales. Por lo que puede ser de interés evaluar las experiencias de trabajo en red para valorar sus potencialidades de cara a implementar algunas de las acciones estratégicas detectadas.

Limitaciones del mapa de recursos

Si bien se reconoce la amplia red de recursos disponible y los avances cualitativos en la incorporación de la perspectiva social, de esta revisión de recursos se identifican algunas limitaciones y lagunas a superar. Entre ellas, fundamentalmente destaca la superación de barreras de acceso a algunos recursos, acciones destinadas a las personas en situación de exclusión como población diana, limitaciones en la información disponible o espacios de coordinación sociosanitario y recursos para las personas con salud mental y/o trastorno de adicción.

A. Barreras de acceso a los recursos y procedimientos de acogida

– Situaciones de privación en materia de salud

El decreto foral sobre la regulación del copago supone un apoyo a aquellas personas con presupuestos económicos más débiles. No obstante, este apoyo se circunscribe a la medicación farmacológica. Aquellas otras necesidades de salud no incorporadas al sistema público como las vinculadas a las necesidades dentales, de visión u ortoprotésicas, por ejemplo, no se encuentran dentro del decreto. En estos casos, sabemos que algunas de estas necesidades son apoyadas por ayudas de emergencia desde Servicios Sociales (a excepción de algunas convocatorias de salud). Resulta clave para el bienestar de la ciudadanía evitar privaciones en materia de salud, garantizando el acceso a toda la ciudadanía.

– Barreras de acceso a los niveles de atención primaria por razones culturales y/o lingüísticas

En los encuentros mantenidos se ha detectado que las personas de entornos más desfavorecidos, bien por razones económicas o culturales, hacen un uso menor de la atención primaria. Por tanto acuden más a la atención de urgencias. Es necesario garantizar que la información transmitida y las campañas de sensibilización con estos colectivos llegan a las familias. La atención en los niveles primarios posibilita el trabajo preventivo y el diagnóstico precoz, por lo que además de una mayor accesibilidad al sistema son medidas que van en la línea de la eficiencia del gasto público.

– Barreras de acceso por razones territoriales:

En este sentido se propone estudiar la posibilidad de activar los mecanismos necesarios para facilitar el acceso a los tratamientos médicos.

– **Protocolos de atención a colectivos con necesidades sociales altas**

El sistema sanitario cuenta con una amplia experiencia en la redacción de protocolos de atención a personas con enfermedad crónica, enfermedades hereditarias, prevención de colectivos en riesgo, pluripatologías, etc. Sin embargo, no cuenta con protocolos de atención y prevención para personas de necesidad social alta donde la intervención no solo sea organizada por patologías, sino también priorizada teniendo en cuenta los diferentes indicadores de necesidad social.

Igualmente, la perspectiva de género debe estar incorporada en el diseño de protocolos de detección y atención a las personas con alta necesidad social. Destacan entre estas personas las mujeres afectadas por problemas de Salud mental o Trastornos Adictivos, bien sean víctimas de violencia, víctimas de “trata” o mujeres solas con cargas.

B. Escasez de indicadores y vías de información compartida para conocer las situaciones de necesidad y la adecuación de los recursos.

Contar con unos buenos indicadores para dimensionar las situaciones de exclusión es clave. Sin embargo, no menos importante es la información con la que la administración cuenta para valorar el grado de adecuación y cobertura de los servicios o recursos existentes. En materia de información para el seguimiento y diseño de acciones, es fundamental contar tanto con indicadores de seguimiento de necesidades, como de seguimiento de recursos.

– **Indicadores de necesidad**

Los estudios sobre exclusión social Foessa miden la exclusión en materia sanitaria a partir de los siguientes indicadores:

- Alguien en el hogar sin cobertura sanitaria.
- Hogares que han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.
- Todas las personas adultas con discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.
- Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.
- Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.
- Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.

Del mismo modo, el nuevo Observatorio de la Salud Comunitaria de Navarra está desarrollando importantes avances en la dimensión de algunas situaciones de salud en Navarra. Entre ellas destacan:

- Enfermedades de transmisión.

- Obesidad.
- Obesidad infantil.
- Consumo de Alcohol, Tabaco y Cannabis.
- Alimentación, Actividad Física y Descanso.

Igualmente, está construyendo una rejilla de 24 indicadores para identificar grupos de riesgo en las distintas zonas geográficas de Navarra. Entre ellos destacan algunos con alto valor para la investigación social, estos son algunos de ellos:

- Población de más de 64 años.
- Maternidad en mujeres menores de 20 años.
- Población en riesgo de pobreza.
- Población de 18-24 años sin educación secundaria.
- hogares unipersonales de más de 80 años.
- Desempleo de más de dos años.
- Personas adultas con sobrepeso.
- Obesidad Infantil.
- Personas menores de 64 años con demencia.
- Consumo diario de tabaco.
- Consumo de riesgo de alcohol.
- Consumo de ansiolíticos antidepresivos.
- Participación en el cribado de cáncer de mama.
- Participación en el cribado de cáncer de colorrectal.
- Coberturas vacunales en población infantil.
- Escuela promotora de salud.
- Servicios hosteleros responsables (venta de alcohol, etc.).

Tomando como base estos indicadores, sería de interés consolidar estos niveles de análisis y hacer un seguimiento de cada uno de ellos con información desagregada por sexo, edad, origen étnico y/o situación socioeconómica (desempleo, desempleo de larga duración, pobreza relativa y severa, indicador AROPE etc.). Como bien se ha señalado en los anteriores puntos, estas variables sociodemográficas se encuentran estrechamente relacionadas con la posibilidad de vivir alguna de las situaciones anteriormente señaladas.

– **Indicadores de evaluación de recursos:**

Como hemos visto, existen distintas líneas de acción, transversales y sectoriales, para promover la inclusión en materia de salud. Tanto las acciones como los recursos deben ir acompañados de una evaluación de impacto que permita ir valorando el grado de adecuación de los recursos. A continuación se presentan algunas actuaciones que pueden contribuir a la evaluación de estos programas y recursos:

- Medir el impacto de los determinantes sociales en las tasas de obesidad, trastorno mental grave o consumos.
- Evaluar el impacto de las acciones de promoción de la salud mediante las tasas de utilización de los servicios (por origen y situación económica)

- Conocer la adecuación de las campañas destinadas a informar a la población extranjera y/o de minorías étnicas para promover el acceso al sistema de salud mediante las tasas de utilización de los servicios (por origen e idioma)
- Valorar el impacto de las acciones de formación en conductas de riesgo y/o adicciones a través de la tasa de consumos entre personas adolescentes.
- Cuantificar y hacer seguimiento de las ayudas de emergencia y/o apoyo a la compra de tratamiento médicos gestionadas tanto desde servicios sociales como desde los centros de salud de atención primaria
- Conocer la cobertura de los centros para personas con salud mental a partir de los ratios de plaza en los centros y/o recursos de salud mental por población afectada. Este indicador sería de utilidad sacarlo por perfil clínico (edad, sexo y zona geográfica de origen) y por perfil social (situación económica y origen étnico).
- Identificar la tasa de utilización de recursos sanitarios de los usuarios con necesidades (salud mental, adicción, origen étnico, discapacidad, etc.)
- Evaluar el impacto cualitativo y cuantitativo de los programas de agentes comunitarios de salud.

- Necesidad de herramientas de recogida de información y vías de coordinación entre los agentes implicados en el espacio sociosanitario

Los procedimientos de recogida de información en el sistema sanitario cuentan con numerosos campos para recoger la información clínica de los/as pacientes. Sin embargo, las trabajadoras sociales en el ámbito sanitario señalan que encuentran dificultades para incorporar la información relativa a los procesos sociales. La atención sociosanitaria quedó ampliamente respaldada desde la conferencia mundial Alma Ata (1978). A partir de esta conferencia, se acuerda una definición de salud que reconoce la importancia de incorporar a los diagnósticos clínicos los determinantes sociales, impacto social y familiar de los diagnósticos, gestión personal y familiar de los tratamientos, etc. Si bien hay un amplio consenso de profesionales en el impacto de los determinantes sociales en la salud, tanto desde un punto de vista preventivo como de tratamiento, las herramientas de recogida de información siguen mostrando limitaciones. Es cierto que se ha avanzado enormemente en esta cuestión, sobre todo en los diagnósticos de salud mental, donde se incorporan al diagnóstico cuestiones como habilidades sociales, apoyos sociales, autonomía, etc. Sin embargo, en atención primaria es necesario reforzar en los protocolos la valoración a escala social (dependencia, grupo de convivencia, etc.). Actualmente, tanto el programa de atención a “niño sano” como las personas con diagnóstico crónico o pluripatológico severo cuentan con un diagnóstico social que se incorpora al diagnóstico clínico. Pero es necesario avanzar y extenderlo a otras intensidades (crónicos leves o moderados) y/o enfermedades para prevenir el deterioro social de estas personas.

Del mismo modo, el sistema sanitario comparte espacio de trabajo con los servicios sociales en cuestiones vinculadas a la intervención de colectivos excluidos, el desarrollo de entornos de vida saludables o la atención a las personas con discapacidad y/o dependencia, entre otros. Igualmente, el sistema sanitario es en numerosas ocasiones la puerta de acceso a muchas situaciones que requieren un

intenso apoyo social. Entre ellas destacan abusos, agresiones, etc. Entre otras razones, se constituye como puerta de acceso porque es un sistema abierto siempre, independientemente de la hora y el día, y ello le conecta permanentemente con muchas situaciones que necesitan apoyo social. A pesar de esta interrelación en el tratamiento y detección de las necesidades sociosanitaria, se identifican dificultades en el establecimiento de espacios de coordinación entre ambos sistemas.

C. Limitada cobertura en los recursos destinados a atender, con perspectiva integral, a las personas afectadas por enfermedad mental

– Recursos para la atención residencial en el ámbito de la salud mental

Se identifica la necesidad de la creación de recursos residenciales para personas con trastornos adictivos, similar al desarrollo del programa de Trastorno Mental Grave pero con ratios ajustados a distintos niveles intensidad (Trastorno Mental Grave-TMG-, adicciones, excarcelación, violencia de género).

Es importante, en este ámbito, redefinir las comunidades terapéuticas como centros sociosanitarios. Para ello, se deben adecuar los recursos existentes (RAEM, Pisos Tutelados y Psicogeriatría). A día de hoy, se constatan barreras de acceso a recursos residenciales para las personas con trastorno adictivo, y eso supone un motivo de exclusión grave.

El acceso a recursos es menor en el caso de las adicciones, ya que el acceso debería no estar asociado a otros diagnósticos de Salud Mental. Ello es especialmente importante para personas mayores de 50 años, solas y/o con familias claudicantes pero con fuerte deterioro psicosocial. En este momento, estos colectivos, se encuentran en patronas, pisos compartidos, infraviviendas y, en el mejor de los casos, en centros de iniciativa social como el Paris 365, Residencia para personas sin Hogar, Centro Belzunce o Traperos Emaús, entre otros. Es fundamental reforzar las alternativas habitacionales.

Es clave, también, facilitar alojamiento temporal a las personas que acceden a tratamiento en recursos de Salud Mental. Destacan entre ellas las personas que no tienen posibilidad de desplazamiento diario a los tratamientos, por su distancia territorial, o que viven situaciones socio-familiares donde es conveniente un alejamiento temporal.

– Barreras de acceso a los recursos sociosanitarios por la falta de reconocimiento legal de algunas situaciones de incapacidad o de residencia

La atención sanitaria está garantizada pero, en ocasiones, los itinerarios de recuperación se ven interrumpidos por no poder acceder a recursos y prestaciones socio-sanitarias (lista de espera en centros de Rehabilitación Psicosocial, Centros Ocupacionales o Renta Garantizada) de la Cartera de Servicios Sociales, que podrían darles acceso prioritario. En ocasiones, la exclusión de estos recursos se debe también a la situación administrativa irregular.

Del mismo modo, en ocasiones, el acceso a recursos sociosanitarios depende del grado de discapacidad reconocido. A pesar de la gravedad de muchos trastornos adictivos, estos no son reconocidos como Trastorno Mental Grave, por lo que es difícil que puedan solicitar valoración mínima exigida del 33%. La única vía abierta para estos

casos es la dependencia, que ofrece un nivel de protección sustancialmente menor (prestaciones y recursos).

Propuesta de acción en Salud

Los indicadores de exclusión disponibles en materia de salud y la revisión de los dispositivos activos permiten identificar algunas limitaciones importantes tanto en la cobertura como en el mapa de recursos. A partir de estas evidencias, y de las propuestas recogidas en los distintos grupos de trabajo desarrollados en el marco del Plan de Inclusión, se proponen las líneas de acción, encaminadas a la consecución de tres objetivos estratégicos clave:

- A.- Mejorar el estado de salud de las personas en situación o riesgo de exclusión social
- B.- Superar las barreras de acceso al sistema sanitario de las personas en situación o riesgo de exclusión social
- C.- Impulsar el espacio socio-sanitario, mejorando los espacios de intervención, colaboración, coordinación e intercambio de la información.

A. Mejorar el estado de salud de las personas en situación o riesgo de exclusión social, impulsando recursos y acciones acordes a las necesidades socio-sanitarias

A.1.- Refuerzo progresivo de las estructuras de trabajo social en el ámbito socio-sanitario.

La figura de trabajo social dentro del ámbito sanitario se considera un elemento central en la intervención en materia de salud con las personas en situación o riesgo de exclusión social. Por ello, se reforzará las figuras profesionales de este perfil dentro del ámbito de salud.

A.2.- Mantener las figuras de agentes de promoción de la salud para determinados colectivos de riesgo.

La figura de agentes de promoción de la salud para determinados colectivos de riesgo, es un perfil a mantener como herramienta clave en la promoción y el acceso a la salud de determinados colectivos de riesgo.

A.3.- Implementar un programa de atención temprana dirigida a menores de 0-6 años expuestos a factores de riesgo psico-social

Se implementará un programa de atención temprana dirigido a menores de 0 a 6 años de edad expuestos a factores de riesgo psico-social o con alteraciones graves del desarrollo como mecanismo preventivo para estos perfiles. Esta medida se encuentra contemplada dentro del plan de infancia.

A.4.- Intensificar las acciones comunitarias a través del apoyo al trabajo en red y a proyectos de salud local con acciones en desigualdades en salud

El trabajo comunitario realizado en los diferentes territorios, desarrollado a través de un trabajo en red entre los profesionales del sistema de salud y los/ las profesionales del sistema sanitario, constituye una acción a impulsar para dar respuesta a las desigualdades en salud que puedan acontecer a nivel local.

A.5.- Desarrollar acciones formativas dirigidas a profesionales en el ámbito sanitario en las siguientes temáticas: Interculturalidad, detección de factores de riesgo psico-social, etc.

En este sentido las acciones formativas se enfocan a:

- Promover la capacitación de las profesionales para potenciar la atención y prevención integral con perspectiva de género e intercultural. La compleja realidad social, económica y psicológica que viven las personas en situación de exclusión es desconocida para muchas de las profesionales que las atienden. En ocasiones, las personas somos víctimas de prejuicios sobre aquellas que se exponen a hábitos poco saludables, presentan nulas acciones preventivas, hacen más uso farmacológico del recomendado, etc. Por tanto, es fundamental capacitar a las profesionales en cuestiones que tienen que ver con la interpretación de algunas realidades sociosanitarias en clave intercultural y de género. En este sentido, sería de interés impulsar formación impartida por profesionales que tienen amplia experiencia en tratar con cada uno de estos colectivos y fomentar la mediación socio sanitaria. A modo de ejemplo, el personal socio-sanitario de los equipos de atención primaria, servicios de urgencias y personal técnico deben saber actuar ante los casos de violencia contra las mujeres para favorecer la detección precoz y fomentar una atención integral ante los malos tratos. Es importante, que en estas atenciones no se produzcan situaciones de discriminación ante otras situaciones concurrentes, como por ejemplo, las adicciones.
- Formación específica con perspectiva de género, intercultural y socioeconómica para los profesionales del ámbito sanitario.
- Por otro lado, también se considera fundamental promover el desarrollo y ejercicio de habilidades de escucha activa más intensa, ya que es una herramienta fundamental para la detección temprana de algunas patologías y de las situaciones de necesidad social intensa, con ello se podría proceder a las derivaciones oportunas. Según los encuentros mantenidos en el marco del plan, se ha identificado una disminución de este tipo de atenciones en los últimos años.

A.6.- Reforzar medidas de atención socio-sanitaria a las personas con enfermedad mental o trastornos adictivos

B. Superar las barreras de acceso al sistema sanitario de las personas en situación o riesgo de exclusión social

B.1.- Identificación de perfiles y segmentación de pacientes en riesgo de exclusión socio-sanitaria. Estudio e informes sobre desigualdades en salud

El Observatorio de Salud Comunitaria elaborará de forma periódica informes sobre desigualdades en salud, desagregados por sexo, como instrumento para la planificación y puesta en marcha de medidas que palien dichas desigualdades.

B.2.- Elaborar un protocolo de atención en colectivos identificados como población vulnerables y en riesgo de exclusión social

Como se ha podido comprobar en el mapeo de recursos, existe un grupo de trabajo liderado desde el Departamento de Salud que está elaborando algunos protocolos de atención en casos de altas hospitalarias frágiles o patologías duales, entre otras.

B.3.- Desarrollar campañas informativas y de prevención de la salud en calve intercultural y adaptadas a la población objeto de la misma.

Una de las barreras de acceso al sistema sanitario, fundamentalmente, en niveles primarios y preventivos, tiene que ver con el desconocimiento del propio sistema para algunas personas. Este es mayor en colectivos extranjeros, con dificultades de idioma, personas analfabetas o de minorías étnicas. Es importante, por tanto, garantizar que la información y campañas de prevención lleguen a toda la población, fundamentalmente, a aquella más alejada. Para ello sería de interés lanzar campañas focalizadas en grupos de riesgo y apoyarse en asociaciones, entidades, mediadores/as y/o agentes de salud en contacto con estos colectivos.

B.4.- Impulsar prestaciones complementarias para facilitar el acceso a tratamientos a familias con dificultades económicas

Se activarán prestaciones complementarias para facilitar el acceso a tratamientos sanitarios a familias con dificultades económicas.

B.5.- Estudio de medidas de apoyo a la movilidad y en su caso implementación de los mecanismos necesarios para su puesta en marcha con objeto de garantizar el acceso a los tratamientos clínicos de las personas que por distancia territorial y dificultades económicas no pueden acceder a los mismos

A pesar de la existencia de recursos de atención intermedios en las cabeceras de comarca, las personas de zonas territoriales más alejadas de Pamplona encuentran dificultades para asistir a algunas citas y tratamientos. Entre estos casos destacan personas con movilidad reducida (física y también por disponibilidad de transporte público), e incluso personas con dificultades económicas a las que resulta difícil afrontar los costes de la movilidad. Como respuesta a ello, se estudiarían medidas de apoyo al transporte para estas personas, de tal forma que puedan acceder a los tratamientos y visitas médicas.

B.6.- Ayudas para facilitar la adherencia a los tratamientos médicos financiados

Implantadas recientemente, son ayudas de carácter económico para facilitar la adherencia a tratamientos médicos financiados a personas con bajos ingresos.

B.7.- Incorporar el factor de necesidad social alta en las valoraciones sanitarias

La falta de reconocimiento de algunas situaciones de enfermedad mental, dependencia o discapacidad tiene un impacto todavía más intenso si cabe en las personas con necesidades sociales altas. Cuando se tiene una discapacidad sumada a una situación de exclusión social y de pobreza existe riesgo de que se genere cierta situación de cronicidad de aquellas circunstancias que la motivaron y del entorno que rodea a la persona.

C.- Impulsar el espacio socio-sanitario, mejorando los espacios de intervención, colaboración, coordinación e intercambio de información

C.1 Construcción de un perfil de indicadores comunitarios para el seguimiento de situaciones de exclusión, desagregados por sexo

La construcción de dichos indicadores para el seguimiento de las situaciones de exclusión, se efectuará tanto en la población adulta como en los menores de edad

C.2.- Análisis por zonas básicas de las situaciones de exclusión social basado en los perfiles comunitarios para personas adultas y otras para menores, desagregados por sexo

Además de la construcción de un perfilado de indicadores para el seguimiento de las situaciones de exclusión, se realizará un análisis por zonas básicas de salud con objeto de implantar las acciones pertinentes para paliar dichas desigualdades.

C.3.- Construcción y extensión de la historia social y la historia socio-sanitaria

Para la consecución de esta medida, es necesario:

- Coordinar los datos relativos a información poblacional anonimizada de los Departamentos de Salud y Derechos Sociales.
- Construcción y extensión de la historia social y la historia sociosanitaria. Las limitaciones de las bases de recogida de información hacen difícil la sistematización del contenido social. Por tanto, es clave incorporar a las bases campos que recojan contenido para la historia social de las personas. Ello aportaría un mejor conocimiento de la realidad social vinculada a este ámbito. Esta sería una medida de impacto positivo para la atención a toda la ciudadanía, ya que se incorporarían datos determinantes tanto para comprender los riesgos vinculados a la salud como para nutrir de información la historia social.
- Establecer los mecanismos de coordinación de todos los agentes implicados con el paciente

C.4.- Puesta en marcha del proyecto piloto de atención integral social y sanitaria en Tafalla

Se pondrá en marcha un proyecto de carácter experimental como metodología de trabajo para la atención integral socio-sanitaria. Dicha experiencia piloto será evaluada, extrayéndose las buenas prácticas implementadas y replicándose, en caso de una evaluación positiva, dicho modelo a otras áreas territoriales.

C.5.- Creación de los consejos de intervención comunitaria en atención socio-sanitaria

Los consejos de intervención comunitaria en atención socio-sanitaria a través del desarrollo de la metodología de trabajo en red, se consideran un elemento clave a través de dos líneas de trabajo: la intervención de carácter comunitario y la gestión integral de casos específicos con necesidades intensas, siendo esencial la coordinación de la atención con el paciente de los profesionales implicados.

C.6.- Creación de un grupo de trabajo interdepartamental de carácter socio-sanitario para consensuar la definición de colectivos riesgo psico-social y de exclusión social

La encomienda de este grupo de trabajo será la definición de colectivos de riesgo psicosocial y de exclusión social en. Posteriormente, se propone la elaboración de un protocolo de actuación con perspectiva de género, siendo necesario establecer previamente un perfilado social de aquellos casos con intensas necesidades sociosanitarias. Entre estas personas cabrían situaciones como ausencia de lazos familiares, ausencia de vivienda, desconocimiento del idioma, dificultades económicas intensas, exposiciones a entornos tóxicos, insalubres o con hábitos poco saludables,

etc. Los protocolos de estas personas podrían identificar niveles de atención, tiempo destinado a las visitas, seguimientos preventivos, etc.

Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de salud, calendarización e indicadores

Tabla 16. Objetivos y medidas en el ámbito Salud.

| SALUD | | | |
|--|---|--|----------------|
| A.- Mejorar el estado de salud de las personas en situación o riesgo de exclusión social, impulsando acciones acordes a las necesidades socio-sanitarias detectadas | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.1.- Refuerzo de las estructuras de trabajo social en el ámbito sanitario | Departamento de salud | Nº de Trabajadores Sociales en el Departamento de Salud | 2018-2021 |
| A.2.- Mantener las figuras de agentes de promoción de la salud para determinados colectivos de riesgo de la población gitana | Instituto de Salud Pública y Laboral | Nº de Agentes Nº de personas beneficiarias por sexo | 2018-2021 |
| A.3.- Implementación del programa de Atención temprana dirigida a menores de 0-6 años expuestos a factores de riesgo psico-social con alteraciones en el desarrollo o grave riesgo | Departamento de Derechos sociales- Agencia Navarra la para la autonomía y el desarrollo de las personas. | Nº de menores atendidos por sexo Nº de Ayuntamientos implicados. Nº escuelas infantiles donde se desarrolla. Nº de apoyos escolares implementados. Evaluación pre y post de los menores. Evaluación pre y post de las familias. | 2018-2021 |
| A.4.- Intensificar las acciones comunitarias a través del apoyo al trabajo en red y a proyectos de salud local con acciones dirigidas a paliar las desigualdades en salud | Instituto de Salud Pública y Laboral | Nº de acciones desarrolladas Nº de personas beneficiarias por sexo | 2018-2021 |
| A.5.- Desarrollar acciones formativas dirigidas a profesionales del ámbito sanitario en las siguientes temáticas: claves interculturales, detección de factores de riesgo psico-social...etc. | Departamento de salud | Presupuesto destinado a formación en esta área | 2018-2021 |
| A.6.- Reforzar medidas de atención socio-sanitaria a las personas con enfermedad mental o trastornos adictivos | Departamento de Salud Departamento de Derechos sociales | Nº de medidas desarrolladas Nº de personas atendidas por sexo | 2018-2021 |

| B.- Superar las barreras de acceso al sistema sanitario de las personas en situación o riesgo de exclusión social | | | |
|--|---|--|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.1.- Identificación de perfiles y segmentación de pacientes en riesgo de exclusión socio-sanitaria. Estudios e Informes sobre desigualdades en salud | Departamento de Derechos Sociales- Observatorio de la Realidad Social e Instituto de salud pública y laboral- Observatorio de salud comunitaria | <ul style="list-style-type: none"> • Informes efectuados • Perfiles identificados | 2018-2021 |
| B.2.- Elaborar un protocolo de atención en colectivos identificados como población vulnerable y en riesgo de exclusión social | Departamento de Derechos Sociales- Servicio de Atención primaria e inclusión social Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Trabajo constituido | Sin coste |
| B.3.- Desarrollar campañas informativas y de prevención de la salud en clave intercultural y adaptadas a la población objeto de la misma | Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Nº de campañas realizadas | 2018-2021 |
| B.4.- Impulsar prestaciones complementarias para facilitar el acceso a tratamientos | Departamento de salud - Departamento de Derechos Dirección General de inclusión y protección social Agencia Navarra para la Autonomía y el desarrollo de las personas | <ul style="list-style-type: none"> • Nº de personas beneficiarias por sexo | 2018-2021 |
| B.5.- Estudio de medidas de apoyo a la movilidad para garantizar el acceso a los tratamientos clínicos de las personas que por distancia territorial y dificultades económicas no pueden acceder a los mismos | Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Realizado el estudio Si/no | 2019 |
| B.6.- Ayudas para facilitar la adherencia a los tratamientos médicos financiados, dirigidas a personas con ingresos inferiores a 18.000 (activos con renta) o inferiores a 6.000 € (pensionistas con rentas) | Departamento de salud- Servicio de gestión de la prestación farmacéutica | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobada y puesta en marcha de la Orden Foral • Nº de personas beneficiarias por sexo | 2018-2021 |
| B.7.- Incorporar el factor de “necesidad social alta” en las valoraciones de sanitarias | Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporado Si/No | 2018 |

| C.- Impulsar el espacio socio-sanitaria, mejorando los espacios de intervención, colaboración, coordinación e intercambio de información | | | |
|---|--|---|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores de evaluación | Periodo |
| C.1 Construcción de un perfil de indicadores comunitarios para el seguimiento de situaciones de exclusión, desagregado por sexo, uno para personas adultas y otro para menores | Departamento de Derechos sociales-observatorio de la realidad Social Departamento de salud. Observatorio de Salud | <ul style="list-style-type: none"> • Construidos Si/No • Nº de Indicadores definidos para adultos y menores | 2019 |
| C.2.- Análisis por zonas básicas de las situaciones de exclusión social basado en los perfiles comunitario de población para personas adulta, desagregadas por sexo y otras para menores | Departamento de Derechos sociales-observatorio de la realidad Social Departamento de salud. Observatorio de Salud | <ul style="list-style-type: none"> • Nº de reuniones comunitarias | 2019-2021 |
| C.3 Construcción y extensión de la historia social y la historia socio-sanitaria | Departamento de Derechos sociales Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Nº de profesionales con acceso a Hª Compartida | 2018-2021 |
| C.4.- Puesta en marcha del proyecto piloto de atención integral social y sanitaria (PAIS) - Tafalla | Departamento de salud Departamento de Derechos Sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha Si/No | 2018 |
| C.5.- Creación de los consejos de intervención comunitaria en atención sociosanitaria | Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Nº de Consejos constituidos | 2018-2019 |
| C.6.- Creación de grupo de trabajo interdepartamental de carácter socio-sanitario para consensuar la definición de colectivos de riesgo psico-social y de exclusión social | Departamento de Derechos Sociales Departamento de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Constituido Si/No | 2018 |

6. Educación

El sistema educativo como herramienta de lucha contra la exclusión social

Existe un amplio y arraigado consenso en torno al reconocimiento de la educación como un factor de inclusión social. Este hecho viene avalado por numerosos estudios académicos y empíricos que han llegado a la conclusión compartida de que el nivel educativo determina las trayectorias vitales y laborales de las personas (Moreno, 2011; Flaquer, 2010, entre otros.). Esta evidencia, por otro lado, constata que los hogares encabezados por personas adultas de bajo nivel educativo muestra una mayor incidencia a vivir situaciones de pobreza económica y precariedad laboral.

En este sentido, las ciencias sociales también se han ocupado de identificar los círculos de reproducción familiar de la pobreza o la transmisión intergeneracional de la pobreza en los hogares, destacando que hay factores como el nivel de estudios de los progenitores, la situación laboral de los activos o la renta de una familia que incide en la trayectoria vital que los menores de ese hogar desarrollaran en términos de pobreza.

Un reciente informe de la Fundación Foessa, coordinado por Raúl Flores (2016) constata que 8 de cada 10 personas, cuyos padres no alcanzaron la primaria no han conseguido completar los estudios secundarios. Del mismo modo este estudio señala que la dificultad económica en los hogares tiene una estrecha vinculación con el nivel educativo que alcancen los menores. De hecho 4 de cada 10 adultos (41%) que vivió su adolescencia con problemas económicos muy frecuentes, no consiguió alcanzar la educación secundaria.

Por tanto, estos dos resultados alertan de que los menores de hogares en situación económica desfavorecida o de entornos de menos nivel educativo muestran más dificultades de alcanzar niveles de educación secundaria y/o de abandonar el sistema educativo antes que aquellos que viven en hogares con menores dificultades económicas. En este sentido, heredar la situación económica del hogar de orígenes un hecho que además adquiere una mayor intensidad en momentos de dificultad como el actual, donde 8 de cada 10 personas que vivieron graves dificultades económicas en su infancia y adolescencia, las están reviviendo en la actualidad como adultos (Flores, 2016).

En este escenario, el valor que adquiera sistema educativo como corrector de las desigualdades que genera el mercado de trabajo o la redistribución de la renta es, como hemos visto, una política de prevención de la desigualdad a futuro y de lucha contra la pobreza.

Desde hace unos años, los paradigmas vinculados a la inversión social en la infancia han tenido un fuerte impacto en los debates sobre las políticas sociales y cuentan con un elevado reconocimiento desde organismos internacionales como la European Social Network (2014) o la OCDE. Todos ellos insisten en la importancia de incorporar este enfoque de manera transversal en las políticas sociales y especialmente, en el caso de la infancia. Del mismo modo, es una inversión muy valorada desde el punto de vista de la convivencia. El entorno educativo es uno de los espacios multiculturales de referencia. Igualmente, la promoción escolar de los menores de origen extranjero es clave para reducir las brechas educativas, económicas y convivenciales de las sociedades europeas. Por todo ello, el espacio educativo y de atención a la infancia se erige como un entorno de inversión clave en la promoción de una sociedad cohesionada y con elevado potencial multicultural.

La revisión de las medidas de atención vigentes, los encuentros de trabajo mantenidos con distintos departamentos y los contactos con responsables de distintos niveles de intervención social en materia socioeducativa constatan que también en Navarra existe un consenso amplio sobre el papel que ejerce el sistema educativo como reductor de las desigualdades. Incluso, entre los distintos agentes implicados, se identifica un cierto consenso sobre el retorno positivo que generan los recursos invertidos en el bienestar de los y las menores. Ello supone poner en marcha estrategias que reduzcan el riesgo a que los menores de entornos desfavorecidos o que presentan necesidades educativas especiales abandonen el sistema educativo de manera temprana, a reforzar los recursos de atención desde los primeros años de vida o a promover el acompañamiento educativo en los hogares con dificultades. Sin embargo, a pesar de este consenso, algunas cifras alertan de la existencia de barreras para el acceso y mantenimiento, en igualdad de oportunidades, a todos los recursos educativos.

A lo largo de este capítulo se presentan las situaciones de exclusión educativa detectadas en Navarra, se realiza una valoración de las limitaciones y lagunas del mapa de recursos y se plantean distintas alternativas para desarrollar estrategias de lucha contra la exclusión social en el sistema educativo. Previamente, con carácter introductorio, se identifican las claves de la intervención pública en materia de educación, con el objetivo de subrayar las distintas áreas de responsabilidad y acción estratégicas en este ámbito.

Claves en la intervención pública en materia de Educación

Garantizar oportunidades educativas a todos los menores y jóvenes de Navarra es una responsabilidad pública. Además de ello, como se avanzaba en el punto anterior, existen importantes evidencias científicas que constatan que es una buena oportunidad política para la inversión social, debido a que contribuye de manera incuestionable a la promoción de las personas y, por tanto, a la cohesión social.

Este ámbito de responsabilidad política se cristaliza en 5 áreas clave de intervención pública. Por un lado, el desarrollo de recursos educativos que ofrezcan a la

ciudadanía oportunidades de formación a lo largo de la vida, pero fundamentalmente, en la capacitación y formación desde los primeros años de vida hasta la edad adulta. El segundo aspecto clave es la creación de oportunidades de acceso al sistema educativo para todas las personas. Ello se concreta en establecer mecanismos que ofrezcan estrategias educativas para personas con necesidades especiales e intensas debido tanto a razones de salud o discapacidad como a cuestiones económicas y/o de origen étnico. En tercer lugar, la formación se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo económico y laboral de un territorio, por lo que constituye una estrategia de desarrollo territorial incuestionable. En cuarto lugar, el sistema educativo se consolida también como un recurso de apoyo a las familias, tanto en términos de promoción de sus hijos e hijas como por recurso de conciliación. Por último, y no por ello menos importante, el sistema de servicios sociales ejerce un papel muy importante tanto en la protección y garantía de los derechos de los menores como en el trabajo socioeducativo vinculado al sistema de reforma de menores. Por todo ello, el ámbito educativo en sí mismo presenta importantes espacios de colaboración y estrategias de acción transversal con otros departamentos como el de salud, empleo, convivencia, desarrollo económico y tejido productivo o servicios sociales.

A partir de estos seis campos de acción se identifican a continuación algunos aspectos clave y estratégicos vinculados a cada uno de ellos.

– **El sistema educativo como estrategia de cohesión social y territorial:**

La educación es vital para el desarrollo y promoción de las personas, por lo que la inversión en recursos educativos accesibles y su distribución de manera equitativa en todo el territorio navarro es determinante para la cohesión territorial de la comunidad. Del mismo modo, supone una estrategia de desarrollo social, lucha contra la pobreza y de mejora de la convivencia intercultural debido a que el nivel educativo ofrece oportunidades laborales que pueden romper los círculos de pobreza y aislamiento de algunas comunidades, incluso en los hogares con situaciones de exclusión más severas y arraigadas.

– **La educación como espacio estratégico para la convivencia y el reconocimiento positivo de la diversidad:**

El sistema educativo es, en ocasiones, la puerta de acceso a nuestra sociedad para los menores y familias de origen extranjero. Los centros educativos son intensos espacios de encuentro multicultural, donde no solo conviven los menores, también lo hacen sus familias, y especialmente sus madres, siendo para muchas de ellas un espacio clave de encuentro con la cultura de acogida. Por todo ello, tanto desde un punto de vista de género como de diversidad cultural, el sistema educativo es clave para la promoción tanto de vías de convivencia como de valores positivos hacia la diversidad cultural.

– **La inclusión en el sistema educativo como estrategia para la igualdad de oportunidades:**

La salud de las personas, el entorno familiar, el sexo, el origen cultural o la situación económica de las familias tienen un fuerte impacto tanto en las necesidades de las

personas como en sus trayectorias educativas. Por tanto, el desarrollo de mecanismos de apoyo intensivo a aquellas personas con más dificultades, el diseño de alternativas formativas adaptadas a personas con necesidades especiales por razones, por ejemplo, de discapacidad y/o la promoción de recursos de segunda oportunidad para aquellas personas que no han podido culminar sus estudios son estrategias clave para la promoción de la igualdad de oportunidades. Del mismo modo, los contenidos educativos que se impartan serán claves para la lucha contra la desigualdad por razón de sexo, cultura, religión, origen, etc.

– **La formación como estrategia de desarrollo económico y laboral en Navarra:**

El capital educativo de un territorio se encuentra fuertemente determinado por su estructura formativa. La calidad del sistema educativo, la adecuación a las necesidades sociales y económicas de la comunidad y la superación de los mecanismos de expulsión del alumnado con más dificultades (económicas, origen, salud, etc.) son determinantes para impulsar en desarrollo de Navarra.

– **El sistema educativo como estrategia de protección a las familias:**

El espacio educativo es fundamental para el desarrollo evolutivo de las y los menores, pero no es menos importante para el bienestar de sus familias. El entorno educativo es un espacio estratégico de apoyo a las familias, fundamentalmente a aquellas con mayores dificultades. Además de un espacio de conciliación y formación de sus menores, supone un recurso de capacitación y acompañamiento parental que incide fuertemente en el bienestar de las y los menores y en la reducción de los factores de riesgo del entorno.

– **El sistema educativo como estrategia de prevención de las situaciones de conflicto social:**

La presencia de entornos socioeducativos que prevengan algunas conductas de riesgo y/o conflicto social de las y los menores son clave para su desarrollo evolutivo, pero no menos importantes, para la buena convivencia de la ciudadanía. En este sentido el sistema educativo adquiere un papel determinante en la prevención de estas conductas. Pero también, la perspectiva de intervención socioeducativa será fundamental para el tratamiento y reforma de estos comportamientos.

En definitiva, el espacio educativo se erige como un nivel de inversión estratégico para la promoción del bienestar ciudadano, la reducción de las desigualdades sociales y la promoción social de la ciudadanía. A pesar de ello, el sistema plantea importantes situaciones de exclusión que han de ser superadas.

Principales situaciones de exclusión en el ámbito educativo en Navarra: demanda potencial

A continuación, se presentan las principales situaciones de exclusión en materia educativa detectadas en Navarra como aproximación a la demanda potencial de algunas de las medidas que se presentarán a lo largo del capítulo.

Desigual distribución de recursos por centro y territorios

Distribución del alumnado de origen extranjero y con dificultades por titularidad/financiación del centro

Tanto los datos suministrados por el Observatorio de la realidad social de Navarra como aquellos manejados desde el Departamento de Educación alertan del desigual reparto de los menores de origen extranjero en los distintos centros públicos y/o concertados. Según los datos del curso 2012-2013, el 82,8% de los menores de origen extranjeros estudian en centros públicos, y escasamente el 16,7% lo hace en la concertada. Este ratio de alumnado extranjero en los centros públicos es ligeramente superior en Navarra a la media de España, y sustancialmente superior a los ratios del País Vasco (69%) o de Cantabria (71,5%). En relación a los centros concertados, País vasco y Cantabria duplican los ratios de los centros navarros (29,9% y el 27,7%, respectivamente).

En esta misma línea, el Departamento de Educación, a partir de sus datos internos, señala una mayor incidencia también en los centros públicos de aquel alumnado de incorporación tardía (con uno o dos años de desfase).

Distribución de centros de bajo nivel socioeconómico (índice ISEC)

Un dato muy esclarecedor evidencia que, más allá del origen étnico, los menores de entornos socioeducativos bajos acuden, casi en su totalidad, a los centros públicos. El bloque de centros con un índice ISEC por debajo de -0,695, considerado como nivel socioeconómicamente desfavorecido, agrupa a centros de titularidad pública en un 93% de los casos frente a un 7% de centros que son de la concertada. Por el contrario, tomando el grupo más alto, el 100% de los centros son concertados.

En este sentido, los encuentros con los responsables del departamento de Educación del Gobierno de Navarra señalaron que, tomando como referencia los datos de bajo rendimiento del informe PISA y estableciendo cuatro subgrupos de centros en función del indicados ISEC, los centros con bajo ISEC eran los que mostraban mayores dificultades de rendimiento académico.

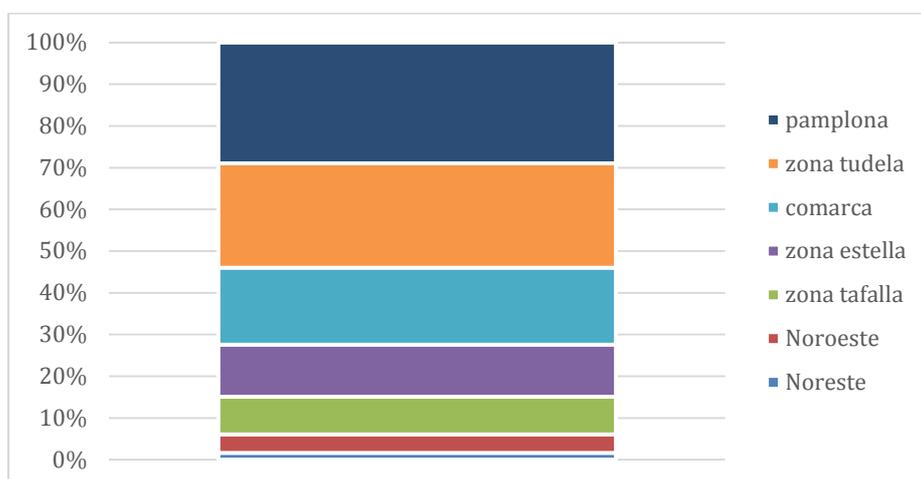
También los modelos educativos G y A (castellano y castellano con euskera como asignatura), cuentan con mayores dificultades en sus aulas. Tomando de nuevo el mismo indicador ISEC, los datos de la sección de calidad y evaluación del Departamento de Educación muestran que en el cuartil más bajo de ISEC, el 67% de los alumnos cursan el modelo A y G. En el segundo cuartil la educación pública representa al 69% y la concertada al 31% de los centros. Igualmente, son los modelos A y G los que acogen a un mayor número de alumnado en estos cuartiles. Por tanto, los centros públicos tienen una mayor presencia en los cuartiles ISEC más bajos. Dentro de estos niveles, es mayoritario el alumnado que cursa modelos educativos A y G.

Centros educativos de primaria con número de alumnado de entorno desfavorecido por áreas territoriales (se toma la distribución de los SS.SS)

La presencia de alumnado con condiciones socioeconómicas desfavorecidas en los centros educativos es, sin duda, un indicador de la situación económica de la zona, pero también indica las necesidades educativas del centro. Los datos ofrecidos por el Departamento de Educación, en relación a la presencia de alumnado desfavorecido socio-cultural o económicamente por centros públicos de primaria alertan de importantes desigualdades territoriales, tanto a nivel socio económico, como en relación a los recursos educativos.

En Navarra hay un total de 6.402 menores de entornos desfavorecidos escolarizados en centros públicos de atención primaria de toda Navarra. No obstante, la presencia de estos menores no se reparte de manera equitativa por la geográfica navarra.

Gráfico 7. Distribución del alumnado desfavorecido por zona de Navarra.



Fuente: Departamento de Educación de Navarra, curso 2016-2017

Al igual que los datos de pobreza y/o desempleo de la comunidad foral, más del 50% de los menores escolarizados en situación desfavorecida están en Pamplona (28,9%) y en la zona de Tudela (25%). En los pueblos de la comarca de Pamplona se encuentran escolarizados el 18,5% de estos menores. En cuarto lugar, la zona de Estella presenta una tasa del 12,40% y Tafalla del 9%. En los niveles más bajos destacan la zona norte de la Comunidad, donde la tasa del área del Noroeste tiene una tasa de 4.5% y la del Noreste del 1.6%.

En la lectura de estos datos también debe tenerse en cuenta la realidad demográfica de cada una de estas zonas de Navarra. Como puede comprobarse en el siguiente cuadro en la zona Noroeste y Sakana (33,3%), zona Tudela (31,9%) y Pamplona (31%) más de 3 de cada diez alumnos/as matriculados en centros públicos se encuentra en situación desfavorecida. También por encima de la media encontramos la zona de Estella y Tafalla, con un porcentaje del 28,8% y 26,2% respectivamente. Por debajo de la media la comarca de Pamplona (18,8%) y tan solo con un 3,8% la zona Noreste.

Tabla 17. Distribución del alumnado desfavorecido matriculado en centros públicos de primaria por zona de Navarra, Porcentaje con respecto al alumnado matriculado

| ZONA | Alumnado desfavorecido | Total matriculados | Total % |
|------------------------|------------------------|--------------------|---------|
| Zona Noroeste y Sakana | 287 | 862 | 33,3% |
| Zona Tudela | 1597 | 5014 | 31,9% |
| Pamplona | 1858 | 5989 | 31,0% |
| Zona Estella | 794 | 2758 | 28,8% |
| Zona tafalla | 580 | 2210 | 26,2% |
| Comarca | 1183 | 6278 | 18,8% |
| Zona Noreste | 104 | 2750 | 3,8% |
| TOTAL | 6403 | 25861 | 24,8% |

Fuente: Departamento de Educación de Navarra, curso 2016-2017

A partir de estos datos observamos cómo, en términos absolutos, la zona de Tudela Pamplona y comarca cuentan con un mayor número de alumnado desfavorecido. No obstante, si tenemos en cuenta la proporción de este alumnado con respecto al total de menores matriculados se identifican la zona noroeste y la Sakana como el territorio con la tasa más alta.

Distribución de alumnado desfavorecido por nivel educativo

Los datos de matrícula de 2016-2017 del Departamento de Educación señalan que hay un total de 15.589 menores de entornos desfavorecidos en los distintos centros públicos y concertados. De este total, 9.884 están en centros públicos de educación primaria (63,4%), 2.949 en centros de secundaria (19%) y 2.736 en centros concertados (17,9%).

Además de la desigual distribución, este dato esconde otro resultado importante. Los menores de entornos desfavorecidos tienen menor presencia en los centros de educación secundaria, evidenciando que la tasa de abandono se incrementa considerablemente en esta población.

Necesidades educativas especiales y unidades de currículo adaptado por titularidad de centro

Según los datos de la Sección de Atención a la Diversidad, Orientación y Necesidades Educativas Especiales, el censo del alumnado que presenta necesidades educativas ha crecido en un 28,06%. El alumnado que presenta necesidades educativas especiales ha aumentado, entre el curso 2012-2013 y el actual curso 2016-2017, un 12,73%. Es decir, en números absolutos hay 3000 alumnos/as más con necesidades educativas. Las necesidades educativas específicas han aumentado en un 37,56%. En este sentido, las necesidades educativas específicas por incorporación tardía que presentan cierto desfase curricular, se han incrementado un 9,23%, y las necesidades educativas por incorporación tardía con un desfase de dos o más cursos han aumentado un 1,19%.

Los datos disponibles en la Sección de Atención a la Diversidad, Orientación y Necesidades Educativas Especiales del Departamento de Educación presentan un

mapa del número de UCEs y alumnado por titularidad de centro. En este sentido, los datos constatan que se ha producido un aumento del número de alumnado que acude a estas unidades de 183 alumnos en el curso 2010-2011 a 328 alumnos en 2015-2016. Este progresivo aumento ha ocurrido en proporciones similares tanto en la escuela pública como concertada. Sin embargo, de partida, tanto las Unidades UCEs como el número de alumnos de los centros públicos son tres veces superiores al de los concertados (de 10 unidades UCEs a 31 en el curso 2015-2016; y de 69 alumnos de la concertada a 169).

Igualmente, en los últimos cursos, también se ha identificado un aumento de alumnado en las unidades de transición educativa. Según los datos facilitados, son cinco las unidades creadas y 28 los nuevos alumnos escolarizados en esta modalidad. En este caso las diferencias por titularidad de centro no son tan relevantes. Sin embargo, el aumento de estas unidades da pistas de un incremento del alumnado con necesidades educativas especiales.

Situaciones de exclusión y abandono temprano de los estudios

Tasa de abandono educativo temprano

El diagnóstico elaborado por el Observatorio de la Realidad Social de Navarra para este Plan de Inclusión constata que la mitad de los encuestados, es decir, personas en hogares con riesgo de pobreza, dejó los estudios con 16 años o menos, casi el 25% entre los 19-25 y el 14,3% entre 17 y 18 años.

Según datos Estadística del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la tasa de abandono temprano de la educación y la formación en los países de la Unión Europea en el año 2015 se sitúa en un 11%. En España, entre 2002 y 2008, el abandono oscilaba entre el 30% y el 33%. A partir de 2009 y hasta 2015 la tendencia es descendente, con una reducción de casi diez puntos. La tasa de abandono es siempre inferior para el caso de las mujeres que de los varones.

Con datos de 2015, Navarra tiene una tasa de abandono escolar del 10,8%, ligeramente superior al umbral establecido por la UE (10%). Durante los últimos años, la tasa ha ido disminuyendo cada año, tanto para hombres como para mujeres. El índice de abandono en 2015 es 4,5 puntos inferior en el caso de las mujeres (8,5% frente al 13,1%), pero la progresión desde 2002 muestra que las mujeres han mantenido una tasa inferior que los hombres todos los años.

La Encuesta de Necesidades e Inclusión Social de 2016 constata que este abandono es especialmente alarmante en cuyas madres tienen estudios primarios. El análisis de Gurbindo (2014) muestra también que el absentismo se produce, sobre todo, en los últimos cursos de educación secundaria, lo cual vincula este resultado al abandono temprano. La causa del abandono tiene estrecha relación con el absentismo a lo largo de la trayectoria educativa del menor y su rendimiento educativo. En este sentido, los menores de origen extranjero presentan los niveles más altos de bajo

rendimiento educativo (32% de los menores extranjeros de la muestra, frente al 28% de los nativos). El bajo rendimiento se acumula, generando un mayor desfase educativo en los cursos de 3º y 4º de la ESO, niveles donde se producen los mayores índices de abandono.

Así mismo, al igual que en 3º y 4º de la ESO, se producen los mayores índices de abandono escolar, la situación se repite en otras enseñanzas de oferta obligatoria del actual sistema educativo, que se encuentran a un nivel análogo, a los ciclos de formación profesional básica.

El abandono prematuro de los estudios tiene costes muy importantes para las oportunidades de promoción social de los menores y sus familias. La Encuesta de Necesidades e Inclusión Social 2016 constata que el 66% de las personas sin estudios se encuentra en paro, mientras que solamente se encuentra en esta situación el 17% de las personas con estudios superiores. En esta muestra, la tasa de paro total es el 24%, mientras que para la población general la tasa de paro en 2016 era del 10,3%.

Del mismo modo, a partir de los datos de la EPA, se observa que el desempleo en Navarra tiene una mayor incidencia en las personas con niveles educativos bajos. En este sentido, en el segundo trimestre de 2016, la diferencia entre la tasa de paro de las personas con niveles de estudios superiores (FP de Grado Superior y universitarios, con un 5,7%) es de 29,3 puntos con respecto a la tasa de paro de las personas con estudios bajos (sin estudios o educación primaria), cuya tasa asciende hasta el 35%. En un nivel intermedio, aunque también claramente alejada de esta última tasa, se encuentra la correspondiente a las personas con un nivel formativo medio (educación secundaria y FP de Grado Medio). En este caso el porcentaje es del 18,9%, 13,2 puntos superior a la de las personas con educación superior.

Como hemos visto, numerosos análisis señalan que el bajo nivel educativo es una variable estrechamente vinculada a las situaciones de riesgos de pobreza y desempleo. Ello se constata también en el perfil de las personas que acuden en busca de ayuda a los Servicios Sociales o a las Entidades Sociales. Casi la mitad de las personas atendidas por Caritas Navarra en el año 2016 tenían estudios primarios o inferiores (45.9%), este porcentaje se incrementa hasta casi 7 de cada diez personas si se contabilizan también personas con estudios secundarios (21%). Por tanto, las personas con estudios postobligatorios acuden menos a estas entidades.

Absentismo educativo

Las fuentes de datos disponibles muestran una clara limitación para medir la tasa de absentismo escolar. Según fuentes del Departamento de Educación, ello se debe a que el registro de faltas muestra limitaciones. Si bien este aspecto ha mejorado en los últimos años, se intuye que los casos detectados son solo la punta del iceberg.

Gurbindo (2014) realiza un análisis de 449 casos de menores en situación de conflicto social que están siendo atendidos por el sistema de menores en Navarra. A pesar del

límite de la muestra, su estudio permite identificar las variables más incidentes en el absentismo escolar. Su estudio concluye que el 24% de su muestra es absentista y que de este total, el 79% son menores de origen extranjero frente al 21% nativo. Si bien debemos tomar con cautela estos porcentajes debido a la limitada muestra, tanto cuantitativa como cualitativamente, los resultados alertan de una mayor incidencia del absentismo en los menores extranjeros, y esta conclusión sí mantiene relación estrecha con los indicadores presentados hasta el momento.

Del mismo modo, la variable origen también cobra una incidencia mayor en los casos atendidos por el sistema de protección al menor de Navarra. Los datos que maneja la Subdirección de Infancia y Familia de Gobierno de Navarra constatan que los menores atendidos de origen extranjero que son atendidos por el sistema de atención a la infancia alcanzan el 51% de las atenciones, mientras que la tasa de población extranjera en Navarra se sitúa en el 8,7% (IEN, 2015). Por tanto, en ambas situaciones, tanto de absentismo como de desprotección o conflicto, la presencia de menores de origen extranjero es una realidad sobredimensionada que alerta de la necesidad de prevenir la salida de estos menores de sus domicilios y trabajar porque cuenten con entornos familiares y educativos más protectores.

Abandono de estudios superiores universitarios

Desde el año 2012, la unidad de acción social de la Universidad Pública de Navarra se constata un elevado número de jóvenes que están en riesgo de abandonar los estudios universitarios por motivos económicos. Como resultado de ello, en el curso 2013-2014 se aprobó una convocatoria interna de ayudas para el pago de matrícula a estudiantes con dificultades económicas. Cabe señalarse que en el curso 2015/2016, el precio medio de un curso académico rondaba los 1.153€. Tal y como se puede ver en los datos facilitados por la Unidad de Acción Social de la UPNA, en el curso 2013-2014, 87 personas solicitaron la beca, pero la partida asignada alcanzó a cubrir solo al 67% de las solicitudes (59 becados). En el año 2014-2015, la cobertura se situó en el 69% (58 becados de 83 solicitantes). En curso 2015-2016, los solicitantes fueron 79 y las personas becadas 41, es decir, la dotación presupuestaria solo logró cubrir al 51% de los solicitantes. En este último curso, los datos de las personas solicitantes solo en el semestre de otoño fueron de 67, y las personas becadas 44, lo cual situó la cobertura en el 65% de las personas solicitantes.

El perfil de los jóvenes que solicitan estas becas, según un último estudio realizado en el servicio indica que el 50,4% de las personas solicitantes eran de origen extranjero, y el 46% provenía de un hogar monoparental. Por tanto, se observa que, también en los niveles posobligatorios, los jóvenes de familias de origen extranjero y/o monomarentales continúan siendo población de riesgo por la dificultad que afrontan, desde sus hogares, los costes de la educación universitaria.

Si bien estos datos son muy reseñables, la tasa de abandono en los primeros cursos de universidad es elevada. Sin embargo, es de difícil acceso conocer si las razones de ello son económicas o académicas. Sería conveniente acceder a esta información

para valorar si, además de las personas solicitantes de las becas, existen otras personas con dificultades de continuar estudiando por motivos económicos.

Baja tasa de escolarización infantil en hogares extranjeros o sin recursos

El Diagnóstico de Infancia de Navarra (2017) subraya que la tasa de escolarización 0-3 años en Navarra en el curso 2013-2014 se situaba en el 10,5%, un dato muy por debajo de la tasa del conjunto de España en aquel curso que ascendía hasta el 30,7%. Las razones de ello, según los datos de “Encuesta Social Monográfica sobre la Conciliación de vida laboral y familiar” llevada a cabo en el año 2008 son varias. De entre las personas que desean acceder al servicio pero encuentran barreras, el 10,2% señala no disponer de plazas, el 7,9% que no acude porque es un servicio demasiado caro y el 5,8% porque no disponen del servicio en su barrio. Por otro lado, hay que contemplar también que para aquellas familias que no desean inscribir a sus menores en estos centros, existen otras opciones educativas como las casas amigas, guarderías privadas, o cuidadoras, por lo que puede dar lugar a alternativas en el mercado que reducen la tasa de escolarización 0-3 años.

Mapa de recursos y programas orientados a luchar contra las situaciones de exclusión educativa en Navarra

Los distintos encuentros mantenidos constatan que existe un consenso en que la educación es un derecho subjetivo de todas las personas que viven en Navarra. No obstante, las oportunidades de desarrollo educativo de los y las menores no son similares, aquellos que cuentan con algún tipo de discapacidad o provienen de entornos desfavorecidos encuentran mayores obstáculos para superar los distintos cursos académicos. Es por ello que el sistema educativo cuenta con programas, centros y unidades de currículo adaptado para el alumnado con necesidades educativas especiales:

- Centros de Integración Preferente para personas con discapacidad motriz y auditiva: Destinados a proporcionar la respuesta educativa especializada más acorde con las necesidades propias de su discapacidad. Son centros dotados de profesorado específico y está orientado a alumnado discapacidad grave motora o auditiva que necesita atención más especializada
- Unidades de Transición/Trastorno Generalizado de Desarrollo: destinadas al alumnado que presenta necesidades educativas especiales, asociadas a trastornos generalizados del desarrollo y/o trastornos graves de la comunicación y a retrasos mentales moderados. Estos menores son atendidos en los centros ordinarios pero con currículos adaptados de Educación Infantil y de Educación Primaria. Estas unidades estarán formadas por entre 3-5 alumnos/as.
- Unidad de Currículo Especial: Destinadas al alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad psíquica con déficit intelectual ligero o medio que haya estado escolarizado en centros ordinarios durante la etapa de

Educación Primaria. Se proporcionarán estructuras que desarrollen la atención intensiva en enseñanza básica, la integración en algunas áreas o materias y la participación en actividades generales del centro ordinario.

- Unidades de currículo educativo (UCE): tienen como finalidad atender al alumnado con mayores dificultades para que estos puedan culminar la educación obligatoria. El desarrollo de UCEs es valorado por el Departamento de Educación como una buena herramienta para trabajar con las y los menores con más dificultades. Sin embargo, también subrayan, que la capacidad de desarrollarlos depende, en buena parte, de las normativas educativas estatales. Como ejemplo en esta línea, subrayan que la LOMCE establecía trayectorias educativas alternativas al modelo anterior (que incluía currículos adaptados hasta cuarto de la ESO). Los datos disponibles no cuentan con información acerca del origen de la dificultad de los menores que cursan estos itinerarios. De la normativa se intuye que son unidades especialmente destinadas a alumnado con dificultades de carácter físico o motriz, psicológico o cognitivos. Esta limitación impide identificar qué recursos buscan proteger a aquellos menores que, a pesar de no contar con dificultades físicas o cognitivas, tienen un elevado riesgo de tener un desarrollo educativo con más dificultades por la realidad socioeconómica de la que parten.
- Ciclos de Formación profesional Básica Especial (FPE): Dirigidos a jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad psíquica en la etapa pos-obligatoria, cuyo grado de discapacidad permita expectativas razonables de inserción laboral al término de los programas, al menos en Centros Especiales de Empleo. Este programa tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo personal del alumnado y a la consecución de competencias profesionales propias de una Cualificación de nivel 1, del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, orientadas a una inserción socio-laboral satisfactoria tanto en trabajo o empleo con apoyo, como en centros especiales de empleo y centros ocupacionales. El programa tiene una duración mínima de tres cursos, pudiendo ampliarse a un cuarto curso. Los programas en la modalidad de PCPIE acogerán a un mínimo de cinco alumnos o alumnas, y un máximo de diez.
- Centros de Educación Especial: busca proporcionar la respuesta educativa adecuada en zonas rurales al alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad psíquica severa, profunda o plurideficientes, cuya modalidad de escolarización sea el Centro de Educación Especial. A efectos administrativos el alumnado estará matriculado en el centro ordinario donde se ubique dicha aula.
- Programa de escolarización combinada: Ofrece al alumnado escolarizado en centro de Educación Especial la posibilidad de compartir una parte de su horario escolar en un centro ordinario, con el objetivo de lograr una mayor interacción e inserción social.
- Ciclos de Formación Profesional básica (FPB) : Programa para menores de 15 a 17 años que no hayan superado la ESO. Habitualmente acuden desde 3º o 4º, pero

con carácter excepcional, los alumnos pueden verse derivados desde 2º curso. El acceso a esta formación es a propuesta del equipo docente y debe contar con el visto bueno de los padres. La duración es de dos años. Una vez superado permite acceder a los ciclos formativos de grado medio. No ofrece en título de graduado en ESO.

- Talleres Profesionales (TP): programas formativos de formación profesional dirigidos a alumnado de 16 a 21 años de edad que no posee un título profesional básico, el título de Graduado en educación secundaria obligatoria, o una titulación académica oficial equivalente o superior, o que no posee una cualificación profesional acreditada. La duración puede ser de uno o de dos cursos académicos. El objetivo de los Talleres Profesionales es que el alumnado alcance una cualificación profesional de nivel 1 del Catálogo Nacional de Cualificaciones y que se facilite su progresión en el sistema de formación profesional (tanto de la formación profesional del sistema educativo como de la formación profesional para el empleo). Ofrece una certificación académica que tiene efectos de acreditación de la cualificación profesional correspondiente o de las unidades de competencia, en su caso. Así mismo, mediante la superación del Taller Profesional se obtiene el certificado de superación de la prueba de acceso a ciclos de grado medio.”
- Programas de transición a la vida adulta/Formación Profesional Especial: destinado a fomentar la participación del alumnado en todos aquellos contextos en los que se desenvuelve la vida adulta, potenciando hábitos vinculados a la salud corporal, la seguridad personal y el equilibrio afectivo. Se destina a alumnado con necesidades educativas permanentes asociadas a retraso mental severo y profundo, pluri-discapacidades y trastornos vinculados a psicosis y autismo en la etapa pos-obligatoria. El programa curricular se organiza partiendo de los ámbitos de autonomía personal en la vida diaria, integración social y comunitaria, y orientación y formación laboral.
- Programa de atención hospitalaria y atención domiciliaria: destinado a la eliminación de las circunstancias de desigualdad que transitoriamente afectan al alumnado hospitalizado o que requiera permanecer en el domicilio por razones de enfermedad, proporcionando atención educativa que cubra las necesidades de aprendizaje, psicológicas, sociales y afectivas.

Igualmente, existen recursos impulsados desde la sección de atención a la diversidad y necesidades educativas especiales del Gobierno de Navarra para la atención a los colectivos en desventaja:

- Convocatoria de ayudas a centros públicos para escolarizar al alumnado con desventaja socio-económica: Dirigida a Centros públicos de educación Infantil y Primaria y de ESO con el objetivo de aportar una ayuda económica a los centros públicos con alumnado en situación socioeconómica desfavorable para facilitar su inclusión y garantizar que no carezcan del material que necesita. En concreto, se apoya la adquisición de material escolar: libros de texto, material

complementario (diccionarios, atlas, carpetas, etc.), el equipamiento de Educación Física y se ofrece una ayuda económica para la realización de actividades escolares complementaria.

- Convocatoria de ayudas a centros concertados de equipamiento y comedor: dirigida a centros concertados de educación Infantil y Primaria y de ESO con el objetivo de subvencionar los gastos de comedor y equipamiento personal al alumnado en situación socioeconómica desfavorable.
- Convocatoria de ayudas a la contratación de personal docente de apoyo para el alumnado de Primaria y ESO que tenga un desfase curricular significativo en centros concertados.
- Programas de atención al alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de un entorno socio-cultural y/o económico desfavorable: Programa de Apoyo en Primaria, PCA, PMAR, PIL. El objetivo de estos programas es atender al alumnado con desfases curriculares significativos, con dificultades de integración escolar, absentista o en riesgo de abandono para prevenir el fracaso escolar y el abandono prematuro.
- Convocatoria de “contratos-programa para la mejora de la inclusión educativa y del éxito escolar” en centros públicos de educación infantil y primaria y centros de ESO para impulsar y apoyar en los centros escolares cambios organizativos y metodológicos que permitan dar respuesta a las necesidades educativas de todo el alumnado desde una perspectiva inclusiva.
- Plan de mediación intercultural en los centros educativos: Es una línea de trabajo específica que algunos centros educativos de primaria y secundaria han implementado con el objetivo de formar al alumnado en estrategias de resolución de conflictos a través de la mediación social.
- Ayudas a Servicios Sociales de Base o Mancomunidades de Servicios Sociales para la contratación de figuras mediadoras que intervengan en los proyectos de inclusión socioeducativa que se desarrollen en centros públicos de enseñanza: esta ayuda, dirigida a Servicios Sociales de Base o Mancomunidades que trabajan en coordinación con centros públicos de educación infantil y primaria y de educación secundaria obligatoria tiene como objetivo dotar de una figura con perfil social a los centros educativos. La finalidad de este profesional es la mejora del trabajo en red con los colectivos e instituciones de la zona implicados en la inclusión social y educativa. Entre algunas de sus acciones está la gestión de la diversidad, la promoción de la participación educativa de las familias y del alumnado en situación de absentismo escolar y el diseño de medidas encaminadas al apoyo del alumnado en situaciones de conflicto personal y riesgo social.
- Ayudas de emergencia/becas escolares destinadas a actividades extraescolares para menores de entornos económicamente desfavorecidos.

A pesar de la buena valoración de muchos de estos programas y ayudas, se han detectado una serie de necesidades, especialmente en los y las menores con bajos recursos económicos o minorías como, por ejemplo menores de origen extranjero o menores de minoría étnica gitana.

Tanto la aproximación cuantitativa anterior como la valoración cualitativa de los recursos constatan la necesidad de atender de manera intensa a estos colectivos. Del mismo modo, es necesario mejorar tanto la información estadística disponible, como dotar al personal docente y técnico implicado en la intervención socioeducativa de un marco de acción común, con principios rectores consensuados, con niveles de implicación delimitados y con las herramientas y recursos necesarios disponibles.

Necesidades detectadas del mapa de recursos

1. *Mejora de la información disponible*

Es necesario mejorar las estadísticas disponibles, tanto por el rigor en el procedimiento de recogida de información como por la información que ofrecen. Del mismo modo, es importante recoger también la información que se maneja en las entidades sociales que atienden al alumnado con dificultades. Una correcta recogida de datos es indispensable para realizar un seguimiento de las situaciones de exclusión educativa, necesidades de los centros y también del origen de las situaciones de necesidad del alumnado. Esta información estadística es la base para identificar líneas prioritarias de acción, evaluar medidas implementadas y avanzar en la educación inclusiva.

En este sentido, es necesario el diseño de indicadores interdepartamentales consensuados para la detección de situaciones de exclusión educativa. Los indicadores que permitan hacer un seguimiento de las situaciones de exclusión educativa deben identificar la evolución de algunas realidades de exclusión como el absentismo o el abandono temprano, la distribución de los recursos educativos (escolarización 0-3, distribución del alumnado con dificultades en los centros, etc.), las barreras de acceso al sistema por ausencia de recursos o por razones económicas o étnicas (tasas educativas en 0-3 años y en educación postobligatoria, ausencia de recursos de acompañamiento y seguimiento educativo, etc.) y , por supuesto, perfil y necesidades educativas del alumnado con más dificultades para culminar las etapas formativas (desagregaciones por origen, etnia, sexo, territorio, situación económica, etc.). Para ello es importante consolidar varios indicadores que permitan al Gobierno de Navarra conocer, con carácter anual, la situación de exclusión educativa de la Comunidad Foral.

A modo de propuesta, estos son algunos de los indicadores de exclusión educativa a consolidar:

- Distribución del alumnado con dificultades por titularidad/financiación del centro: desagregación sexo, origen étnico, tipo de hogar, necesidades económicas del hogar y zona geográfica.
- ISEC (indicador socioeconómico del centro), por zonas de Navarra, centros, áreas, etc.
- Tasa de abandono educativo temprano: desagregación sexo, origen, tipo de hogar, necesidades económicas del hogar y zona geográfica.
- Absentismo educativo: desagregación sexo, origen, tipo de hogar, necesidades económicas del hogar y zona geográfica.
- Alumnado de que abandona estudios postobligatorios por motivos económicos: Número de alumnos/as que abandonan la universidad en el primero y segundo curso del grado por motivos económicos (restar aquellas personas que lo hacen por criterios académicos de no superación de créditos mínimos)
- Número de plazas ofertadas anualmente del Programa de Formación Profesional Básica por titularidad de centro y zona geográfica
- Número de plazas de recursos para jóvenes orientadas a la capacitación para el empleo y/o retorno al sistema educativo por zona geográfica de Navarra.
- Jóvenes que ni estudian ni trabajan desagregación sexo, origen, tipo de hogar, necesidades económicas del hogar y zona geográfica.
- Centros educativos con más menores atendidos desde los programas de infancia de Servicios Sociales por centro, zona territorial y titularidad.
- Centros educativos de Navarra con más menores atendidos desde la subdirección de menores de Gobierno de Navarra, por centro, zona territorial y titularidad.
- Perfil de los menores que están siendo atendidos por el sistema de menores: desagregación sexo, origen, tipo de hogar y necesidades económicas del hogar.
- Escolarización 0-3 años: desagregación sexo, origen, tipo de hogar, necesidades económicas del hogar y zona geográfica.
- Oferta educativa para educación de adultos: por zona territorial y por perfil de población (zonas con alto ratio de personas inmigrantes).
- Censo de alumnado con necesidades especiales: desagregación sexo, origen, tipo de hogar, necesidades económicas del hogar y zona geográfica.
- Evolución de la Unidades de Currículo Educativo por titularidad de centros y zona geográfica
- Personas con discapacidad centro especial y/o ordinario-centro público-concertado.
- Alumnos de incorporación tardía (con uno o dos años de desfase) en centros privados/concertados (% de incidencia por el tipo de centro).

2. Necesidad de identificar centros educativos con mayores necesidades de apoyo

Como se ha podido comprobar en el apartado anterior, en una primera petición de información a las Unidades de Barrio de Pamplona se identifican 25 centros educativos que trabajan con el 75% de los y las menores atendidos desde Servicios

Sociales. Del mismo modo, otras zonas de Navarra con alta tasa de alumnado de origen extranjero o minoría étnica requieren un intenso apoyo para el seguimiento de estas situaciones.

Estos centros, por el elevado ratio de alumnado con dificultades que poseen, deben ser centros con apoyo intenso en materia de intervención social. Sería, por tanto, de interés consolidar indicadores como estos para poder identificar las necesidades de apoyo que requieren los centros:

- Centros educativos de los y las menores atendidos por programa de Infancia y familia de Servicios Sociales de atención primaria.
- ISEC por centros educativos/territorios.
- Población de origen extranjero y minoría étnica gitana en los centros educativos.

3. Mejora en el registro del absentismo escolar

Los datos facilitados para el curso 2015-2016 identifican un total de 833 alumnas y alumnos que registran más de un 20% de faltas de asistencia. Estos son los casos que quedan registrados en el programa informático EDUCA, al que tienen acceso el personal docente de Navarra. De estos casos, 126 fueron derivados al protocolo de actuación vigente. Además de ello, un informe posterior identificó 182 casos nuevos. Es imprescindible contar con datos de registro fiables y concienciar a todos los centros y personal docente de la importancia de registrar estas situaciones. Es necesario, por tanto mejorar y avanzar en un sistema de registro del absentismo consensuado y que registre la totalidad de casos del alumnado absentista en Navarra.

4. Concentración del alumnado de entornos más desfavorecidos en algunos centros educativos

Tal y como señalan los datos, se constata la concentración de una buena parte de alumnado con necesidades intensas en algunos centros educativos. Además, estos centros, en su mayoría, son centros públicos que en términos de rendimiento educativo también han demostrado tener niveles ligeramente más bajos. Una aproximación a los casos atendidos desde servicios sociales identifica, solo en Pamplona, 9 centros con mayor número de menores en esta situación.

5. Itinerarios educativos alternativos a la educación obligatoria

Desde la entrada en vigor de la última Ley de Educación, los itinerarios formativos en Educación Secundaria Obligatoria cuentan con una vía alternativa de mantenimiento en el sistema educativo para aquellos menores con dificultades y/o conflicto social. La Formación Profesional Básica se crea para aquellos jóvenes entre 15 y 17 años que no han terminado la ESO. Habitualmente el alumnado es derivado por el centro a estos ciclos básicos, en 3º o 4º curso, sin embargo, es posible acceder desde el primer

ciclo de la ESO (2º curso). Esta vía formativa no permite acceder al título de ESO, aunque la normativa señale que será equivalente en reconocimiento.

6. Necesidad de seguimiento social e intenso con los y las menores con mayores dificultades

El Departamento de Educación, como experiencia piloto, ha iniciado una línea de subvención dirigida a la contratación de figuras de mediación/promoción para el apoyo y seguimiento de aquellos menores en riesgo social.

Se considera conveniente poder evaluar el impacto de estas experiencias, analizar el modo de acceso, su gestión y su alcance a los centros educativos con mayores dificultades.

7. Acceso a la educación infantil para personas con dificultades económicas

Respondiendo a esta necesidad detectada y urgentes así como a la importancia del ciclo 0-3 desde el punto de vista el Departamento de Educación y Derechos Sociales han modificado los baremos de acceso a este ciclo educativo, disminuyendo el precio de las tarifas, que van desde uno o dos euros mensuales para rentas más altas hasta el 63% familias monomarentales. En el nuevo baremo implementado ha ponderado positivamente a las rentas más bajas o a aquellas personas en situación de exclusión social. Ambas acciones son positivas y van en la línea de hacer más accesible este nivel, tanto para la población navarra en general, como para aquellas navarras de entornos desfavorecidos. Será fundamental evaluar el impacto del nuevo baremo aplicado en relación a los objetivos planteados.

Propuesta de acciones en Educación

De los encuentros mantenidos con los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra se extraen dos importantes resultados. Por un lado, existe un consenso generalizado en que el modelo de atención a la infancia debe ser un modelo en red, comunitario y transversal que supere la centralización territorial de recursos y apueste por la detección temprana, la prevención de la desprotección y el evite abandono educativo. Por otro lado, el modelo de inversión debe ser a lo largo de la vida, reconociendo en este sentido desde recursos de formación y atención en los primeros años de vida, hasta la generación de segundas oportunidades en la edad adulta. Implementar este modelo requiere, además de recursos, un cambio en la manera de intervenir.

A pesar de ello, los indicadores disponibles de exclusión en materia de educativa y la revisión de los dispositivos activos permiten identificar algunas limitaciones importantes tanto en cobertura como en mapa de recursos. A partir de estas evidencias y de las propuestas recogidas en los distintos grupos de trabajo desarrollados en el marco del Plan de Inclusión de Navarra se proponen medidas encaminadas a la consecución de cuatro objetivos estratégicos:

- A.- Promover una distribución equitativa de los recursos en el sistema educativo.
- B.- Informar y orientar adecuadamente sobre la oferta educativa existente a las familias que van a incorporarse al sistema educativo.
- C.- Implementar acciones para evitar la exclusión y prevenir el abandono del sistema educativo.
- D.- potenciar un trabajo en red de carácter interdepartamental para un sistema educativo inclusivo.

A. Promover una mejor distribución de recursos educativos por centro y territorios

A.1.- Creación de una comisión mixta para establecer los criterios del alumnado socialmente desfavorecido

Se creará una comisión mixta (Educación-Servicios Sociales) para establecer los criterios de “alumnado socialmente desfavorecido”, con objeto de establecer los criterios de definición de centros de centros preferentes de innovación. Esta Comisión tendrá las siguientes funciones:

- Establecer los criterios que definan al alumnado socialmente desfavorecido.
- Estudiar formas que permitan el equilibrio en la admisión de alumnado en los centros públicos y concertados.
- Mejorar la transmisión de la información a las familias sobre el ciclo formativo que corresponde a sus hijos e hijas y promover el acceso a los centros y modelos educativos mediante una mejora de las campañas de información.
- Potenciar la promoción, orientación y en caso de que se estime necesario el acompañamiento al alumnado y sus familias

A.2. Identificar, según criterios objetivos las características de aquellos centros que cuentan con mayor alumnado con necesidades educativas

En base a los criterios objetivos definidos. Los centros educativos que cuenten con una concentración mayor o igual al 40% de alumnado con necesidades educativas, serán definidos como centros preferentes de innovación.

A.3.- Reducir el ratio de las aulas limitando a 25 la matrícula por aula en educación primaria

Con objeto de responder con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades educativas del alumnado, se reducirá el ratio en las aulas, limitando la matrícula a 25 en la etapa de educación primaria.

A.4. Favorecer que las y los profesionales con mayor preparación trabajen en los centros educativos con mayor porcentaje de alumnado con necesidades educativas de apoyo

Estos puestos de trabajo tendrán la consideración de puestos de mayor especialización, promoviendo un reconocimiento educativo, así como un mayor apoyo y asesoramiento desde las instituciones, incentivando su labor mediante formación específica.

A.5.- Establecer un pilotaje que permita avanzar hacia modelos de escolarización más equitativos

Se establecerán experiencias piloto, que se extenderán progresivamente, con criterios objetivos que permitan avanzar hacia modelos de escolarización que tiendan a ser más equitativos en el equilibrio de la admisión del alumnado.

A.6.- Dotar con recursos a los centros educativos que propongan programas de atención a la diversidad innovadores

De forma progresiva se implantarán proyectos piloto, con extensión progresiva, dirigida a aquellos centros educativos que propongan programas de atención a la diversidad de carácter innovador.

B. Informar y orientar adecuadamente sobre la oferta educativa existente a las familias que van a incorporarse al sistema educativo

B.1.- Efectuar acciones informativas sobre la importancia de la escolarización temprana

Se realizarán campañas de carácter informativo dirigidas a reforzar la importancia de la escolarización temprana con especial incidencia en las familias que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social. Esta acción se efectuará en coordinación con los Servicios sociales de base.

B.2.- Publicitar en las escuelas infantiles la oferta educativa de la zona

Se reforzarán las campañas publicitarias en las escuelas infantiles dirigidas a informar sobre la oferta educativa de la zona. La información incluirá la oferta detallada de los distintos centros educativos, modelos lingüísticos que se ofertan, recursos específicos, metodologías etc.

C. Implementar acciones para evitar la exclusión y prevenir el abandono del sistema educativo

C.1.- Evaluar el impacto del actual baremo de acceso a las escuelas infantiles

Se efectuará una evaluación del impacto del actual baremo de acceso a las escuelas infantiles, en clave de género, introduciéndose las modificaciones pertinentes en caso de que sea necesario con la finalidad de evitar, entre otros efectos, la perpetuación de la estructura de género.

C.2.- Mejorar las herramientas de control y registro del absentismo escolar en edad obligatoria

Se introducirán las modificaciones necesarias para la mejora de las herramientas de control y registro del absentismo escolar en edad obligatoria. Así mismo se efectuarán sesiones formativas/informativas a los y las profesionales para un adecuado uso de dicha herramienta.

Dicho protocolo será de obligado cumplimiento para todos los organismos implicados y deberá establecer de forma pormenorizada el sistema de coordinación entre educación (centros educativos) y Servicios sociales.

C.3.-Formación y capacitación del profesorado

Se desarrollarán acciones formativas de carácter anual dirigidas al profesorado para la capacitación en detección e identificación de factores de riesgo que motivan el absentismo escolar, trastornos graves de conducta, integración tardía en el sistema educativo, etc.

C.4.- Establecer un protocolo de seguimiento específico para el alumnado con riesgo o en situación de absentismo escolar

Se elaborará un protocolo de seguimiento específico para situaciones de riesgo o absentismo escolar adaptado a las necesidades detectadas, en el que se definirán de forma clara y concisa tanto las funciones a desarrollar desde los distintos sistemas, como el procedimiento a seguir tanto en la detección como en la intervención de estos casos. Las intervenciones a implementar, deberán adaptarse a cada casuística en función de las necesidades detectadas.

C.5.- Estudiar, y en su caso implementar, la posibilidad de apoyar la movilidad de los jóvenes de zonas rurales a los centros educativos

Con objeto de apoyar la movilidad de los jóvenes en situación o riesgo de exclusión de zonas rurales a los centros educativos; se estudiará la viabilidad de implantar ayudas al transporte que permitan la continuidad de sus estudios.

C.6.- Apoyo a la continuidad de estudios post-obligatorios

Con objeto de facilitar la continuidad de los estudios post-obligatorios del alumnado en situación o riesgo de exclusión, se iniciará una experiencia piloto encaminada a facilitar la manutención y el alojamiento de aquellos jóvenes en situación de vulnerabilidad que deseen continuar su formación académica, priorizando el acceso a hijos e hijas de familias monomarentales.

C.7.- Consolidar los programas de mentoría social para menores de entornos desfavorecidos

Con objeto de contribuir a la reducción de la desigualdad social y educativa actuando de forma preventiva. Se persigue promocionar el ámbito socio-educativo del alumnado procedente de entornos sociales en situación de vulnerabilidad.

C.8.- Evaluar las experiencias piloto de profesionales con perfil social en centros educativos

Se efectuará una evaluación del impacto de las experiencias piloto, ya iniciadas, de la figura de perfil social (a través de las figuras de mediación/promotor escolar), efectuando las modificaciones oportunas para responder a las necesidades existentes. Para ello:

- Se creará una comisión mixta de evaluación donde participen los Departamentos de Educación y Derechos Sociales, así como, los centros y profesionales implicados.
- Se identificarán las potencialidades y limitaciones de las experiencias desarrolladas.
- Se establecerán los criterios y procedimientos de extensión de esta figura en los centros educativos.

C.9.- Resolver las tramitaciones de becas y ayudas económicas para transporte, comedor o residencia con la mayor celeridad posible

Las becas y/o ayudas económicas para transporte, comedor o residencia, serán resueltas con la mayor celeridad posible, con objeto de que resuelvan de forma inmediata a las necesidades a las que van destinadas.

C.10.- Garantizar un fondo de libre disposición en los centros escolares para la cobertura relacionada con gastos educativos

Como herramienta para asegurar el acceso de los y las menores provenientes de hogares con dificultades económicas a la cobertura de gastos relacionados con la educación (material escolar, actividades, etc.).

C.11.- Revisar el adecuado traspaso de información al concluir cada etapa educativa

Se efectuará un análisis del traspaso de la información al concluir cada etapa educativa, con especial incidencia en el paso de primaria a secundaria, elaborándose un protocolo de actuación que asegure la continuidad de la respuesta en la etapa educativa siguiente.

C.12.- Impulsar acciones formativas dirigidas a personas migrantes

Se promoverán acciones dirigidas al acceso a la educación de adultos para personas con bajo nivel de lengua castellana, asegurando el acceso de mujeres y facilitando las medidas necesarias para ello.

Por otra parte se impulsarán acciones formativas de enseñanza del castellano para aquellas personas migrantes en proceso de obtención de la nacionalidad.

D. Potenciar un trabajo en red de carácter interdepartamental para un sistema educativo inclusivo.

El objetivo y la necesidad de atender a la infancia desde un modelo integral es ya un consenso no solo teórico, sino de los y las profesionales. Ello requiere sumar de fuerzas y superar las perspectivas de intervención en ámbitos (salud, servicios sociales, educación) para pasar a una intervención coordinada y colaborativa.

La metodología de trabajo en red se ha consolidado en algunos territorios de Navarra como una buena herramienta, la cual supone la primera fase en la construcción del ansiado modelo de atención inclusiva y transversal. No obstante, para ello es indispensable que esta forma de trabajo sea compartida por todos los sistemas de protección. Estas redes podrían ayudar a desarrollar acciones compartidas que trabajen, de manera coordinada, en potenciar la detección precoz de las situaciones de riesgo de desprotección y/o absentismo educativo.

Para ello, se proponen las siguientes medidas de actuación:

D.1.- Establecer un protocolo de coordinación

Se elaborará un protocolo de actuación conjunta (Educación, Derechos sociales y Salud) que recoja la especificidad de cada etapa educativa. Dicho protocolo estará

enfocado a un trabajo en Red, debiendo formar parte del mismo Servicios sociales, centros escolares, APYMAS, redes de infancia, tercer sector, sistema de salud, etc.

D.2.- Diseño e implementación de actividades y programas básicos de educación parental

De forma conjunta entre el Departamento de Educación, Derechos sociales y salud, se diseñarán e implementarán actividades y programas básicos de educación parental positiva. El objeto de esta medida es el impulso de un trabajo en Red, debiendo formar parte del mismo Servicios sociales, centros escolares, APYMAS, redes de infancia, tercer sector, sistema de salud, etc.

D.3.- Impulsar la comisión de coordinación entre los servicios de empleo y educativos para mejorar la formación de segunda oportunidad

Dicha comisión, pretende ser el órgano de trabajo para la mejora tanto en el acceso como en la oferta educativa de los programas de segunda oportunidad

Es indispensable crear oportunidades alternativas que permitan frenar procesos de incorporación laboral de jóvenes con bajo nivel formativo. El nivel educativo, como se ha comprobado, es un indicador que reduce las posibilidades de vivir situaciones de desempleo. Los menores de bajo nivel educativo o aquellos sin terminar la educación obligatoria encontrarán, casi inevitablemente, dificultades para acceder al empleo a lo largo de su vida profesional. Por lo que es importante diseñar una capacitación profesional que, con carácter preventivo, evite enfrentar a estos menores a situaciones de pobreza.

Las funciones de dicha comisión serán:

- El Seguimiento de los perfiles de jóvenes de 16 a 24 años que han abandonado el sistema educativo.
- El diseño de formación adaptada con contenidos capacitantes para el mercado de trabajo.

Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de Educación, calendarización e indicadores

Tabla 18. Objetivos y medidas en el ámbito de Educación.

| EDUCACIÓN | | | |
|--|---|---|-----------|
| A.- Promover una distribución equitativa de los recursos en el sistema educativo | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A.1.- Creación de una comisión mixta para establecer los criterios de “alumnado socialmente desfavorecido” | Departamento de educación Departamento de Derechos Sociales – Dirección General de inclusión y protección social | Comisión creada Sí/No | 2018 |
| A.2.- Identificar, según criterios objetivos, las características de aquellos centros que cuentan con una concentración (mayor o igual al 40%) de alumnado con necesidades educativas. innovación | Departamento de Educación Servicio de inspección Educativa Servicio de ordenación, orientación e igualdad de oportunidades | Se han definido criterios objetivos para conocer la situación de cada centro. Curso 2017-2018. Se ha definido un procedimiento para la recogida de datos. Curso 2018-2019. Se ha realizado seguimiento y se ha revisado el proceso de recogida de datos, en los 25 centros que mayor variación hayan tenido en el censo. Curso 2019-2020. | 2018-2020 |
| A.3.- Reducir el ratio de las aulas limitando a 25 la matrícula por aula en Educación Primaria | Departamento de educación Servicio de inspección Educativa | Se ha establecido el criterio de ratio máxima para matrícula ordinaria 2017-2018. 100% de centros cierra matrícula ordinaria por debajo de 25 en primaria y de 30 en secundaria 2018-2021. | 2018-2021 |
| A.4.- Favorecer que los profesionales más preparados trabajen en los centros con mayor porcentaje de alumnado con necesidades educativas específicas de apoyo | Departamento de educación Servicio de inspección educativa Servicio de ordenación, orientación e igualdad de oportunidades Servicio de recursos humanos | Se han establecido los criterios para definir y solicitar puestos de mayor especialización (curso 2017-2018). > 60% de los centros con mayor número de alumnado en situación desfavorecida solicitan estos puestos (curso 2018-2019). >90% de los centros con mayor número de alumnado en situación desfavorecida solicitan estos puestos (curso 2019-2020) | 2018-2020 |

| | | | |
|---|---|--|----------------|
| A.5.- Establecer un pilotaje que permita avanzar hacia modelos de escolarización más equitativos | Departamento de educación Servicio de Ordenación, Orientación e igualdad de oportunidades | Se han establecido los criterios y seleccionado los centros en los que se va a realizar el pilotaje. Curso 2017-2018 Se ha realizado el pilotaje con al menos el 80% de los centros seleccionados. Curso 2018-2019 Se ha realizado el pilotaje con el 100% de los centros seleccionados. Curso 2019-2020 | 2018-2021 |
| A.6.- Dotar con recursos a los centros educativos que propongan programas de Atención a la Diversidad innovadores | Departamento de educación Servicio de Ordenación, Orientación e igualdad de oportunidades | Se ha realizado la convocatoria, proyecto piloto, contrato programa (curso 2017-2018) Se ha establecido una convocatoria que asienta el pilotaje de los dos cursos anteriores y establece las bases para futuras convocatorias. Febrero 2018 Se realiza la convocatoria para programas innovadores de atención a la diversidad. Curso 2018-2019 y 2019-2020 >30 centros. | 2018-2020 |
| B.- Informar y orientar adecuadamente sobre la oferta educativa existente a las familias que va a incorporarse al sistema educativo | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.1.- Efectuar acciones de informativas sobre la importancia de la escolarización temprana, con especial incidencia a las familias en situación o riesgo de exclusión social | Departamento de Educación. Servicio de Ordenación, orientación e igualdad de oportunidades- Sección 0 a 3 años y Escuelas Rurales | Mantener contacto con al menos el 30% de las escuelas infantiles (Curso 2017-2018); 40% (Curso 2018-2019) y 50 % (curso 2019-2020) Se ha realizado publicidad institucional 2018-2021 | 2018-2021 |
| B.2.- Publicitar en las escuelas infantiles la oferta educativa de la zona | Departamento de Educación. Servicio de Ordenación, orientación e igualdad de oportunidades- Sección 0 a 3 años y Escuelas Rurales | Sondeo al 10% de las escuelas infantiles para verificar que se ha trasladado de forma adecuada la información (curso 2017-2018; 70% (curso 2018-2019) 95% (curso 2019-2020) | 2018-2021 |
| C.- Implementar acciones para evitar la exclusión y prevenir el abandono del sistema educativo | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.1.- Evaluar el impacto del actual baremo de acceso a las escuelas infantiles | Departamento de Derechos sociales Departamento de Educación Servicio de Ordenación, orientación e igualdad de oportunidades | Baremos modificados Sí/No | 2018-2021 |

| | | | |
|--|---|--|-----------|
| C.2.- Mejorar las herramientas de control y registro del absentismo escolar en edad obligatoria | Departamento de educación | Incremento de utilización de la herramienta respecto al ejercicio anterior | 2018-2021 |
| C.3- Formación y capacitación al profesorado | Departamento de Educación. Servicio de Ordenación, orientación e igualdad de oportunidades | Se ha ofrecido apoyo a los centros preferentes por parte del Departamento de educación (curso 2018-2019). > 60% de los centros preferentes han iniciado proyectos de innovación (curso 2018-2019). > 90% de los centros preferentes han iniciado proyectos de innovación). | 2018-2021 |
| C.4.- Establecer un protocolo de seguimiento específico para el alumnado con riesgo de absentismo escolar | Departamento de Educación Departamento de Derechos Sociales- Servicio de Atención primaria e Inclusión social Departamento de Juventud | Protocolo establecido Sí/No | 2018-2019 |
| C.5.-.- Estudiar la posibilidad de apoyar la movilidad de los jóvenes rurales a los centros educativos | Departamento de educación | Estudio realizado Sí/No | 2018-2019 |
| C.6 Apoyo a la continuidad de los estudios post-obligatorios dirigido a jóvenes provenientes de familias en situación de exclusión. | Departamento de Derechos Sociales- DGIPS- Servicio de Atención primaria e inclusión social Departamento juventud | Nº de personas beneficiarias por sexo | 2019-2021 |
| C.7.- Consolidar los programas de mentoría social para menores de entornos desfavorecidos | Departamento de Educación | Nº de jóvenes universitarios que participan en el programa por sexo Nº de alumnado beneficiario del programa por sexo Nº de actividades desarrolladas Grado de satisfacción de las personas participantes | 2018-2021 |

| | | | |
|---|---|---|----------------|
| C.-8 Evaluar las experiencias piloto de profesionales con perfil social en los centros educativos | Departamento de Educación Departamento de Derechos sociales- DGIPS | Nº de experiencias piloto puestas en marcha (curso 2017-2018). Evaluación, definición y ajuste de indicadores para su revisión (curso 2017-2018). Propuestas de mejora (curso 2018-2019). | 2018-2019 |
| C.9.- Resolver las tramitaciones de becas y ayudas económicas para transporte, comedor o residencia con la mayor celeridad posible | Departamento de Educación | Nº de centros beneficiarios, infantil. Primaria y secundaria | 2018-2021 |
| C.10.- garantizar un fondo de libre disposición en los centros escolares para la cobertura relacionada con gastos educativos | Departamento de Educación | Nº de centros beneficiarios infantil, primaria y secundaria Nº de menores beneficiarios | 2018-2021 |
| C11.- Revisar el adecuado traspaso de información al concluir la etapa y definir un protocolo que asegure la continuidad de la respuesta educativa en la etapa siguiente | Departamento de Educación Servicio de ordenación, orientación e igualdad de oportunidades- sección de atención a la diversidad, orientación y necesidades educativas especiales | Elaboración del protocolo de traspaso de información ante el cambio de etapa (curso 2017-2018) Se han recogido las propuestas de continuidad de la organización pedagógica para la etapa siguiente (curso 2018-2019) Se ha establecido una organización pedagógica teniendo en cuenta las propuestas de la etapa anterior (curso 2018-2019) | 2018-2021 |
| C.12 Impulsar acciones formativas dirigidas a personas migrantes | Dirección general de inclusión y protección social | Nº de acciones desarrolladas Nº de personas beneficiarias por sexo | 2018-2021 |
| D.- Potenciar un trabajo en red de carácter interdepartamental para un sistema educativo inclusivo | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| D.1.- Establecer un protocolo de coordinación interdepartamental | Departamentos de Salud Departamento de derechos sociales Departamento de educación | Elaboración del protocolo de actuación conjunta (curso 2017-2018) Se ha aplicado el protocolo en las escuelas (>90% curso 2018-2019; 100% curso 2019-2020) | 2018-2020 |

| | | | |
|---|-----------------------------------|---------------------------------------|-----------|
| D.2.- Diseño e implementación de actividades y programas básicos de educación parenteral positiva | Departamentos de Salud | Nº de actividades implementadas | 2018-2021 |
| | Departamento de derechos sociales | | |
| | Departamento de educación | Nº de personas beneficiarias por sexo | |
| D.3.- Impulsar la comisión de coordinación entre los servicios de empleo y educativos para mejorar la formación de segunda oportunidad | Departamento de Educación | Nº de reuniones desarrolladas | 2018-2021 |
| | Servicio Navarro de empleo | | |

7. Corresponsabilidad Social en la Inclusión

El núcleo principal de este Plan lo constituyen aquellas medidas destinadas a favorecer la mejora de la situación de las personas en situación de exclusión en relación con la garantía de ingresos, el empleo, acceso a la sanidad, vivienda y aprovechamiento educativo. Este es por tanto, un Plan orientado a definir la responsabilidad de los distintos ámbitos de actuación de las administraciones públicas en materia de inclusión. Sin embargo, tal y como se recoge en el capítulo de principios y orientaciones, también se parte del convencimiento de que el resultado de las medidas emprendidas por las distintas administraciones depende de la capacidad de integración de la sociedad Navarra: *“Es por ello que la eficacia de este Plan de Inclusión reside en la capacidad del conjunto de fuerzas sociales, políticas empresariales y sociales por establecer un pacto social en torno a la cohesión social de Navarra”*.

Por este motivo consideramos preciso materializar la corresponsabilidad en la inclusión de todos los agentes implicados en este capítulo específico de medidas que permitan establecer compromisos concretos, definir responsabilidades, tiempos e indicadores de evaluación.

La participación social de la población en situación de exclusión desde una perspectiva de ciudadanía

La integración de la ciudadanía europea se basa en la participación en tres esferas: económica, política y social. De hecho, la mayor parte participamos de manera activa en las tres: nuestro empleo, el consumo de bienes, servicios, el ocio, la cultura; el acceso a los sistemas de protección, el voto, afiliación sindical y participación en distintas asociaciones; y por último, aunque quizás más importante, gozamos de un entramado de redes familiares y sociales en las que encontramos protección, cuidados y apoyo emocional. Generalmente, la debilidad de alguno de estos vínculos, laboral, político o social, suele verse compensado por otros. La exclusión se caracteriza por las dobles o triples rupturas: con el empleo y el consumo por un lado, con el acceso a recursos, por otro, y lo que es más grave, con la protección familiar.

Por tanto, un primer paso en el avance por la inclusión social consiste en propiciar un reconocimiento colectivo de la existencia de esta población en situación de desventaja social por acumulación de problemáticas. Ello supone superar prejuicios existentes sobre la pobreza y la exclusión relacionados con conductas de pasividad, cronicidad o fraude. El análisis de la exclusión hace tiempo que destierra estas concepciones erróneas al mostrar que, lo que realmente caracteriza a la mayor parte de estas situaciones, es la verdadera necesidad de apoyos, los esfuerzos continuos que realizan por salir adelante y los limitados comportamientos de fraude.

En este reto es preciso que las administraciones públicas generemos y difundamos información real sobre las características de las personas atendidas por los distintos

dispositivos de acción social. Pero también un compromiso de los medios de comunicación por tratar de favorecer la superación de los prejuicios existentes que vinculan a determinados colectivos con el fraude o la pasividad.

Igualmente merece la pena hacer un esfuerzo institucional en defender la eficacia de las políticas sociales en general, y de las prestaciones y programas orientados a población excluida, en particular.

Si entendemos la exclusión como la acumulación de barreras a la participación social, cualquier programa o prestación que favorezca algún tipo de participación social tiene que ser igualmente valorado por su eficacia integradora.

Es cierto que el acceso al empleo sigue teniendo un fuerte valor de integración por lo que implica de acceso a ingresos, derechos sociales, autoestima. De hecho, esta vía de participación es contemplada por sectores amplios de la sociedad como la mejor y única vía de participación social para las personas en situación de exclusión. De ahí que la inclusión por el empleo haya tenido un papel central en la intervención con personas en situación de exclusión. No obstante, el acceso al empleo, tampoco garantiza siempre procesos de inclusión social, por la escasa duración y salario de muchos empleos.

Por ello es preciso hacer un esfuerzo colectivo por parte de las instituciones, expertos y medios de comunicación en trasladar al conjunto de la ciudadanía los límites actuales de la inclusión laboral y poner en valor otras formas de inclusión social.

Las prestaciones económicas, como la renta garantizada, ayudas extraordinarias y otras, tiene un fuerte valor integrador. Tienen un gran potencial preventivo por evitar procesos de deterioro social: evitan endeudamientos, privaciones en bienes básicos; favorecen la autonomía de las familias y por tanto previenen los efectos perniciosos de estrategias de ahorro basadas en tener que compartir vivienda con otros núcleos familiares. En los últimos años hemos comprobado que estas estrategias de ahorro están teniendo efectos muy negativos en la convivencia familiar y en la educación de los/as menores. Igualmente las prestaciones económicas favorecen la participación social de las familias a través del consumo y el ocio. De tal manera que la ruptura del mercado laboral no supone más rupturas sociales que afecten al aislamiento de las personas y su estigmatización social.

Es por tanto preciso trasladar este mensaje de eficacia de las prestaciones económicas y de su potencial inclusivo y superar prejuicios sobre su carácter pasivo, disuasorio, o sus posibles efectos cronificantes. El análisis de estos programas muestra que su efecto mejora claramente las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza y exclusión y que la salida de estos programas depende de la disponibilidad de oportunidades laborales o de la presencia en el hogar de enfermedades, discapacidades o problemáticas que dificulten el acceso al empleo.

Por otro lado, la participación social de la ciudadanía también se garantiza a través del acceso a los sistemas de protección social: el acceso a la protección de la salud, las oportunidades educativas y formativas y el mantenimiento de la vivienda

constituyen en sí mismos fuertes lazos sociales que incluyen a las personas excluidas, más allá de su participación laboral. También en este caso, es preciso difundir la importancia de los programas que buscan mejorar la salud, el aprovechamiento educativo y formativo o el acceso y mantenimiento de la vivienda en las condiciones de vida de las personas.

Por último, dada la importancia del factor relacional en la naturaleza de la exclusión, las intervenciones orientadas a favorecer la participación social de las personas mediante su incorporación a asociaciones, actividades de ocio, deporte y cultura o simplemente mediante encuentros personales con voluntariado o profesionales, también son consideradas de gran eficacia. De nuevo, es preciso difundir la importancia de estos progresos relacionales en la lucha contra la exclusión y darles valor a través hacerlos visibles, reconocerles un espacio y un tiempo profesional.

En muchas entidades sociales y servicios públicos se conoce el valor de estos espacios relacionales para la mejora de la autoestima y la situación social de las personas excluidas y se trabaja por fomentarlos. Sin embargo, este esfuerzo desaparece en el plano institucional y público, desplazado por la importancia central de los indicadores de valoración de la eficacia basados en las inserciones laborales y la mejora de la empleabilidad.

Es preciso por tanto ampliar la concepción institucional y social existente sobre los procesos que favorecen la participación social de las personas en situación de exclusión y adaptar los indicadores de eficacia al conjunto de ámbitos en los que se puede avanzar en la mejora de las condiciones de vida de las personas.

La importancia de la cooperación interadministrativa en el fomento de la participación social de las personas en situación de exclusión

La complejidad de la exclusión implica que la eficacia de las políticas de inclusión dependa de la cooperación de las distintas administraciones. Las distintas políticas sociales son gestionadas por ámbitos de acción del Gobierno de Navarra: educación, salud, vivienda, empleo, derechos sociales y del nivel de responsabilidad municipal: servicios sociales, cultura, deporte, seguridad y participación ciudadana.

Esta cooperación debe materializarse en tratar de compartir el conocimiento acumulado sobre los procesos de exclusión y compartir igualmente un único modelo de inclusión basado en la ciudadanía. Este modelo debe construirse en una lógica de los intereses y derechos de las personas excluidas más allá de las inercias y dificultades administrativas o políticas derivadas de la actual fragmentación.

La búsqueda de un modelo compartido de inclusión social podría implicar

- El fomento de espacios de difusión y reflexión comunes sobre el fenómeno de la exclusión, los indicadores de eficacia de las políticas de inclusión y las culturas profesionales existentes al respecto.

- La formación de profesionales de distintos ámbitos de acción en la naturaleza causas de la exclusión y en la eficacia de las prestaciones y programas de inclusión.
- La reflexión conjunta sobre la complementariedad y mejora del mapa de prestaciones y recursos de inclusión existente (en empleo, servicios sociales, educación, vivienda y salud y también en el plano autonómico y local).
- La institucionalización y potenciación de los espacios de coordinación existentes entre profesionales de distintos ámbitos y que generalmente están respondiendo de manera eficaz a la complejidad de la exclusión: la cooperación de profesionales de servicios sociales y empleo, educación y servicios sociales y sanidad y servicios sociales.
- La generalización de la perspectiva de inclusión y la diversidad al conjunto de ámbitos de acción pública a fin de que sea tenida en cuenta la existencia de barreras que dificultan la participación social de las personas en situación de exclusión en actividades deportivas, culturales, de ocio o de participación política. En este sentido cobra especial importancia acciones desarrolladas por Gobierno de Navarra como el Deporte adaptado o el deporte base en general como factor de integración social, el acceso a la red de bibliotecas de Navarra así como acercar la cultura a personas en situación de exclusión a través del acceso a los diferentes espectáculos que tanto Fundación Baluarte como la Orquesta sinfónica de Navarra desarrolla en su planificación anual.
- El fomento de la cooperación con las entidades del tercer sector de acción social en la búsqueda de programas y acciones que favorezcan la participación social de las personas excluidas.
- Reflexionar en torno al rol de las administraciones públicas en el fomento de la participación política de las personas excluidas, la defensa de sus derechos y su papel central en la vigilancia de la garantía de calidad de las atenciones y prestaciones recibidas.
- La responsabilidad central de las administraciones públicas en el fomento del tejido social, haciendo de la intervención comunitaria una herramienta transversal al conjunto de ámbitos de la política social: esto implica fomentar el asociacionismo.
- Y por último, asumir el liderazgo público en la acción de sensibilización social que supere los prejuicios existentes sobre la población excluida y la necesidad de implicar a todos los agentes sociales en la mejora de la cohesión social.

La implicación de los agentes económicos en la inclusión social

Los agentes económicos, empresas y sindicatos tienen un papel central en la cohesión social ya que la creación de empleo y el mantenimiento de la calidad del mismo son por tanto herramientas clave en la prevención de la exclusión social.

Igualmente hay evidencia de la importancia de la implicación de estos actores en el fomento de oportunidades laborales específicas para personas en situación de exclusión.

Es por tanto preciso seguir implicando al tejido empresarial y a los sindicatos para que puedan afianzarse y potenciarse estos programas específicos de inclusión social.

La generación de oportunidades de empleo para personas que provienen de dispositivos de incorporación sociolaboral (empleo protegidos, EISOL, EIS, Escuelas Taller y otros) supone una fórmula exitosa que multiplica la eficacia de dichos dispositivos y tiene un alto nivel integrador.

Experiencias de “mentoría” de empresarios y empresarias navarras han dado lugar a nuevas experiencias exitosas de emprendimiento y búsquedas de empleo que avalan la importancia de dar valor y tratar de generalizar estas experiencias.

Por todo ello es preciso avanzar en fórmulas de mejora de la implicación de los agentes económicos en la generación de oportunidades de inserción: a través de diversas fórmulas: apoyo económico, cláusulas sociales, reconocimiento público y otros.

El compromiso de las entidades del tercer sector en la lucha contra la exclusión

Las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión social son piezas clave en el fomento de la cohesión social de Navarra.

Tal y como hemos visto, asumen una parte importante en la gestión de programas y servicios orientados a población excluida y por ello su conocimiento y experiencia debe ser tenida en cuenta en el ejercicio evaluador y planificador de las políticas de inclusión.

El tejido de acción social de Navarra se ha caracterizado por su grado de implicación en el diseño e innovación de programas y acciones orientadas a población excluida. Pero además su naturaleza asociativa y su cercanía a la población excluida, las convierte en actores políticos que favorecen la participación social de estas personas. En el espacio más micro, generan espacios de encuentro vinculados a actividades formativas, laborales de ocio que favorecen la participación relacional.

Y en el ámbito político, a menudo constituyen un espacio de participación política en el que las personas excluidas pueden denunciar situaciones injusticias, compartir sus vivencias y plantear propuestas de mejora de los programas.

Además estas entidades tienen una larga trayectoria de trabajo conjunto e implicación por la sensibilización social y el avance hacia formas de solidaridad que favorezcan una sociedad más justa y cohesionada.

Es preciso favorecer este potencial político de las entidades fomentando su interlocución en el diseño de las políticas de inclusión, más allá de su rol de gestoras directas de servicios.

El fomento de la solidaridad en la sociedad Navarra

Mejorar la cohesión social de nuestra comunidad es responsabilidad del conjunto de la ciudadanía. Es necesaria la implicación de todos los grupos sociales: profesionales, medios de comunicación, partidos políticos, empresas, sindicatos, asociaciones, universidades, apymas, en la lucha contra la exclusión.

Es preciso mejorar el conocimiento sobre el impacto de las políticas sociales en el bienestar de la ciudadanía en general y sobre las personas en exclusión especialmente. Numerosos estudios en Europa demuestran el impacto de las prestaciones económicas, la sanidad pública, la educación, los servicios de empleo, las medidas públicas de vivienda y los servicios sociales en la erradicación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de la población europea.

La fórmula de impuestos progresivos de renta y gasto en políticas sociales propició el fuerte desarrollo social de la sociedad europea a lo largo del siglo XX. Es preciso renovar la confianza en la eficacia de ambas herramientas como vehículos de solidaridad colectiva y garantes de la cohesión social. Precisamente los impuestos progresivos y su inversión en desarrollo económico y social han permitido que la sociedad navarra haya llegado a niveles elevados de competitividad y cohesión.

Es preciso mejora la información sobre la utilidad de la recaudación y la eficacia del conjunto de políticas sociales y en especial de las políticas de inclusión social.

Igualmente es preciso fomentar y apoyar las diversas formas de solidaridad que emanan del tejido social.

Para ello es preciso mejorar el conocimiento sobre las situaciones de exclusión y sus causas y fomentar actitudes de solidaridad en toda la ciudadanía. Favorecer la superación de prejuicios sobre la población excluida y los grupos minoritarios y generar valores de solidaridad, convivencia y compromiso social.

Medidas de Corresponsabilidad social

A. Mejorar el conocimiento de la exclusión social y las políticas de inclusión

A1. Difundir información sobre la naturaleza y causas de la exclusión; Incluyendo características de las personas atendidas por los distintos dispositivos de acción social, con especial incidencia en la variable sexo.

A.2 Mejorar el conocimiento sobre la eficacia de las distintas políticas sociales en la inclusión social: prestaciones, vivienda, salud, educación, empleo, apoyos sociales, redes.

A. 3 Adaptar los indicadores de eficacia y valoración de los programas al conjunto de ámbitos en los que se puede avanzar en la mejora de las condiciones de vida de las personas.

A.4 Se trabajará con los medios de comunicación con el fin de avanzar en la lucha contra los prejuicios vinculados a población excluida y la atención a la diversidad

B. Favorecer la cooperación interadministrativa en el fomento de la participación social de las personas en situación de exclusión

B.1 Se fomentarán espacios de difusión y reflexión sobre la exclusión, los indicadores de eficacia de las políticas de inclusión y las culturas profesionales existentes al respecto.

B.2 Se promoverá la formación de profesionales de distintos ámbitos de acción en la naturaleza causas de la exclusión y en la eficacia de las prestaciones y programas de inclusión. Dicha formación contemplará de forma transversal la perspectiva de género.

B.3 Búsqueda de espacios de reflexión conjunta sobre la complementariedad y mejora del mapa de prestaciones y recursos de inclusión existente (en empleo, servicios sociales, educación, vivienda y salud y también en el plano autonómico y local).

B.4. Se potenciarán espacios de coordinación existentes entre profesionales de distintos ámbitos: servicios sociales y empleo, educación y servicios sociales y sanidad y servicios sociales.

B.5 Se promoverá la perspectiva de inclusión, de la diversidad y de género al conjunto de ámbitos de acción pública a fin de que sea tenida en cuenta la existencia de barreras que dificultan la participación social de las personas en situación de exclusión en actividades deportivas, culturales, de ocio o de participación política. En este sentido cobra especial importancia desarrollar acciones como el Deporte adaptado o el deporte base en general como factor de integración social, el acceso a la red de bibliotecas de Navarra así como acercar la cultura a personas en situación de exclusión a través del acceso a los diferentes espectáculos que tanto Fundación Baluarte como la Orquesta sinfónica de Navarra desarrolla en su planificación anual.

B.6 El fomento de la cooperación con las entidades del tercer sector de acción social en la búsqueda de programas y acciones que favorezcan la participación social de las personas en situación de exclusión, asegurando la presencia equilibrada de mujeres y hombres.

B.7 Reflexionar en torno al rol de las administraciones públicas en el fomento de la participación política de las personas en situación de exclusión, la defensa de sus derechos y su papel central en la vigilancia de la garantía de calidad de las atenciones y prestaciones recibidas.

B.8 Se promoverá desde las administraciones la intervención comunitaria como una herramienta transversal al conjunto de ámbitos de la política social: esto implica fomentar el asociacionismo.

B.9 Se definirá el liderazgo público en la acción de sensibilización social que supere los prejuicios existentes sobre la población excluida y la necesidad de implicar a todos los agentes sociales en la mejora de la cohesión social.

C. Mejorar la implicación de los agentes económicos en la inclusión social

C.1 Potenciar experiencias existentes de generación de oportunidades de empleo para personas que provienen de dispositivos de incorporación sociolaboral (empleo protegidos, EISOL, CIS, Escuelas Taller y otros).

C2. Favorecer el desarrollo de experiencias de “mentoría” de empresarios y empresarias navarras han dado lugar a nuevas experiencias exitosas de emprendimiento y búsquedas de empleo para personas excluidas.

C3. Promover fórmulas de mejora de la implicación de los agentes económicos en la generación de oportunidades de inserción: a través de diversas fórmulas: apoyo económico, clausulas sociales, reconocimiento público y otros.

D. El compromiso de las entidades del tercer sector en la lucha contra la exclusión

D.1 Favorecer la participación de las entidades de acción social en el ejercicio evaluador y planificador de las políticas de inclusión.

E. Fomentar la solidaridad en la sociedad Navarra

E 1. Implicar al conjunto de fuerzas sociales: profesionales, medios de comunicación, partidos políticos, empresas, sindicatos, asociaciones, universidades, apymas, en la lucha contra la exclusión.

E. 2 Mejorar la difusión sobre el impacto de las políticas sociales en el bienestar de la ciudadanía en general y sobre las personas en exclusión especialmente.

E.3 Fomentar y apoyar las diversas formas de solidaridad que emanan del tejido social.

E.4 Mejorar el conocimiento sobre las situaciones de exclusión y sus causas y fomentar actitudes de solidaridad en toda la ciudadanía. Favorecer la superación de prejuicios sobre la población excluida y los grupos minoritarios y generar valores de solidaridad, convivencia y compromiso social.

Resumen de objetivos y medidas de actuación en el ámbito de la Corresponsabilidad Social en la Inclusión

Tabla 19. Objetivos y medidas en el ámbito de la Corresponsabilidad Social en la Inclusión.

| CORRESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA INCLUSIÓN | | | |
|--|---|---|----------------|
| A. Mejorar el conocimiento de la exclusión social y las políticas de inclusión | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| A1. Difundir información sobre la naturaleza y causas de la exclusión; Incluyendo características de las personas atendidas por los distintos dispositivos de acción social | Departamento de Derechos sociales | Nº de personas atendidas por sexo Procedencia | 2018-2021 |
| A.2 Mejorar el conocimiento sobre la eficacia de las distintas políticas sociales en la inclusión social: prestaciones, vivienda, salud, educación, empleo, apoyos sociales, redes | Departamento de Derechos sociales Departamento de Salud Departamento de educación | Nº difusiones realizadas | 2018-2021 |
| A. 3 Adaptar los indicadores de eficacia y valoración de los programas al conjunto de ámbitos en los que se puede avanzar en la mejora de las condiciones de vida de las personas | Transversal Departamentos Gobierno de Navarra | Indicadores adaptados si/no | 2018-2021 |
| A.4 Se trabajará con los medios de comunicación con el fin de avanzar en la lucha contra los prejuicios vinculados a población en situación de exclusión y la atención a la diversidad | Departamento de Derechos sociales Departamento de relaciones institucionales | Nº de campañas realizadas | 2018-2021 |
| B. Favorecer la cooperación interadministrativa en el fomento de la participación social de las personas excluidas | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| B.1 Se fomentarán espacios de difusión y reflexión sobre la exclusión, los indicadores de eficacia de las políticas de inclusión y las culturas profesionales existentes al respecto | Departamento de Derechos sociales | Nº de espacios anuales Nº de personas asistentes | 2018-2021 |

| | | | |
|--|---|--|-----------|
| B.2 Se promoverá la formación de profesionales de distintos ámbitos de acción en la naturaleza causas de la exclusión y en la eficacia de las prestaciones y programas de inclusión | Departamento de Derechos sociales Departamento de educación Departamento de salud | Nº de profesionales formados | 2018-2021 |
| B.3 Búsqueda de espacios de reflexión conjunta sobre la complementariedad y mejora del mapa de prestaciones y recursos de inclusión existente (en empleo, servicios sociales, educación, vivienda y salud y también en el plano autonómico y local) | Departamento de Derechos sociales Departamento de educación Departamento de salud | Nº de encuentros anuales realizados Nº de profesionales asistentes | 2018-2021 |
| B.4. Se potenciarán espacios de coordinación existentes entre profesionales de distintos ámbitos: servicios sociales y empleo, educación y servicios sociales y sanidad y servicios sociales | Departamento de Derechos sociales Departamento de educación Departamento de salud | Nº de encuentros mantenidos Nº de profesionales asistentes | 2018-2021 |
| B. 5 Se promoverá la perspectiva de inclusión y la diversidad al conjunto de ámbitos de acción pública a fin de que sea tenida en cuenta la existencia de barreras que dificultan la participación social de las personas en situación de exclusión en actividades deportivas, culturales, de ocio o de participación política | Departamento de Derechos sociales Departamento de educación Departamento de salud Departamento de relaciones institucionales Departamento de Deporte y Juventud | Nº de acciones desarrolladas Nº de personas beneficiarias desglosadas por sexo Nº de personas que acceder a los diferentes espectáculos culturales organizados por Fundación Baluarte y la OSF | 2018-2021 |
| B.6 El fomento de la cooperación con las entidades del tercer sector de acción social en la búsqueda de programas y acciones que favorezcan la participación social de las personas en situación de exclusión. | Departamento de Derechos sociales | Nº de actuaciones realizadas | 2018-2021 |
| B.7 Reflexionar en torno al rol de las administraciones públicas en el fomento de la participación política de las personas en situación de exclusión, la defensa de sus derechos y su papel central en la vigilancia de la garantía de calidad de las atenciones y prestaciones recibidas | Transversal Gobierno de Navarra | Nº de foros desarrollados | 2018-2021 |

| | | | |
|--|---|--|----------------|
| B.8 Se definirá el liderazgo público en la acción de sensibilización social que supere los prejuicios existentes sobre la población en situación de exclusión y la necesidad de implicar a todos los agentes sociales en la mejora de la cohesión social | Departamento Derechos sociales Departamento relaciones institucionales | Definición realizada si/no | 2018-2021 |
| C. Mejorar la implicación de los agentes económicos en la inclusión social | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| C.1 Potenciar experiencias existentes de generación de oportunidades de empleo para personas que provienen de dispositivos de incorporación sociolaboral (empleo protegidos, EISOL, CIS, Escuelas Taller y otros) | Departamento de Derechos sociales- SNE | Contemplados en el ámbito de empleo | 2018-2021 |
| C2. Favorecer el desarrollo de experiencias de “mentoría” de empresarios y empresarias navarras han dado lugar a nuevas experiencias exitosas de emprendimiento y búsquedas de empleo para personas excluidas | Departamento de Derechos sociales- SNE | Contemplados en el ámbito de empleo | 2018-2021 |
| C3. Promover fórmulas de mejora de la implicación de los agentes económicos en la generación de oportunidades de inserción: a través de diversas fórmulas: apoyo económico, cláusulas sociales, reconocimiento público y otros | Departamento de Derechos sociales- SNE | Contemplados en el ámbito de empleo | 2018-2021 |
| D. El compromiso de las entidades del tercer sector en la lucha contra la exclusión | | | |
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| D.1 Favorecer la participación de las entidades de acción social en el ejercicio evaluador y planificador de las políticas de inclusión | Departamento de Derechos sociales | Nº de acciones desarrolladas de forma conjunta | 2018-2021 |

| E. Fomentar la solidaridad en la sociedad Navarra | | | |
|---|---|--|----------------|
| Medidas | Organismo responsable | Indicadores | Periodo |
| E.1. Implicar al conjunto de fuerzas sociales: profesionales, medios de comunicación, partidos políticos, empresas, sindicatos, asociaciones, universidades, apymas, en la lucha contra la exclusión | Transversal – Departamentos Gobierno de Navarra | • Nº de acciones desarrolladas conjuntamente | 2018-2021 |
| E.2 Mejorar la difusión sobre el impacto de las políticas sociales en el bienestar de la ciudadanía en general y sobre las personas en exclusión especialmente | Transversal – Departamentos Gobierno de Navarra | • Nº de acciones desarrolladas | 2018-2021 |
| E.3 Fomentar y apoyar las diversas formas de solidaridad que emanan del tejido social | Transversal – Departamentos Gobierno de Navarra | • Nº de acciones desarrolladas | 2018-2021 |
| E.4 Mejorar el conocimiento sobre las situaciones de exclusión y sus causas y fomentar actitudes de solidaridad en toda la ciudadanía. Favorecer la superación de prejuicios sobre la población en situación de exclusión y los grupos minoritarios y generar valores de solidaridad, convivencia y compromiso social | Transversal – Departamentos Gobierno de Navarra | • Nº de acciones desarrolladas | 2018-2021 |

Bloque III

Seguimiento y Evaluación

Presupuesto

Seguimiento y evaluación

La Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos, constituye el marco regulador específico en materia de evaluación en Navarra. Este marco normativo, establece en su artículo 4 los principios y criterios que deberán guiar los procesos de gestión de evaluación puestos en marcha por el sector público en Navarra y que, por tanto, constituyen el marco de referencia para el proceso de evaluación de este plan.

Asimismo, la ley 11/2005 de 29 de diciembre de evaluación de las políticas recoge en su parte expositiva las motivaciones que impulsan a promover el uso de la evaluación como herramienta. Estas motivaciones deberán guiar tanto el diseño de la evaluación del Plan como el propio proceso evaluador:

- Acercar la Administración la ciudadanía, permitiendo su participación en los procesos de toma de decisiones públicas.
- Garantizar la adecuación de la actuación pública a los principios y/o criterios de transparencia, eficacia, eficiencia, calidad, participación, economía, celeridad, prevención, responsabilidad, universalidad, legalidad, colaboración y coordinación, coherencia, simplicidad, comprensión, modernización y mejora continua.
- Aumentar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos así como del diseño de las políticas públicas.
- Promover la modernización y reorganización de las estructuras y funciones administrativas.
- Asegurar que las intervenciones y prestaciones públicas se adapten a las necesidades particulares de su público objetivo.
- Introducir mejoras, incorporando en muchos casos técnicas y experiencias de éxito.

La citada ley foral considera la evaluación como un instrumento adjetivo de las políticas sustantivas que desarrollen las Administraciones. Igualmente establece que la evaluación deberá ser integral y objetiva, basada en evidencias, siendo públicos sus resultados, conclusiones y áreas de mejora. Este marco normativo destaca la evaluación como un medio que permite la introducción de mejoras referidas tanto a la calidad de los servicios públicos prestados como a las políticas públicas que se diseñan e implementan por parte de las Administraciones Públicas de Navarra.

Abordar con rigor la evaluación de las políticas públicas requiere conocer con la mayor precisión posible qué se ha realizado o que está ocurriendo. Esto implica necesariamente disponer de información útil para la evaluación, tanto cuantitativa como cualitativa. Por este motivo, es imprescindible la construcción de sistemas de seguimiento orientados a la evaluación. Estos sistemas están compuestos por un conjunto de indicadores que permiten disponer de la información necesaria para la evaluación de las políticas públicas.

Es importante destacar que las tareas de seguimiento no deben considerarse un objetivo, sino que constituyen una herramienta apropiada para identificar qué se está haciendo, qué

se ha hecho y cómo. El seguimiento es, por tanto, una herramienta indispensable para la evaluación.

Por todo lo anteriormente expuesto, el seguimiento y la evaluación del Plan de Inclusión persigue un doble objetivo: por un lado, valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y medidas contempladas, mediante los indicadores de seguimiento establecidos en cada medida y, por otro, conocer el impacto del plan sobre las personas destinatarias de las mismas, analizando la información que permita estimar el grado de eficacia, eficiencia, calidad y oportunidad de las medidas implementadas.

Por ello el seguimiento y evaluación de este Plan de Inclusión incluye tres ejes de trabajo con distintos agentes implicados en cada uno de ellos:

- Un primer nivel consiste en el seguimiento y evaluación directa de la ejecución de propuestas de acción contempladas en el presente Plan de Inclusión. Este eje es liderado el Departamento de Derechos Sociales.
- Un segundo nivel de trabajo está orientado a promover un sistema de conocimiento periódico de la exclusión social en Navarra gracias a la recogida sistemática de indicadores de distintos departamentos. Liderado por el Observatorio de la Realidad Social y llevado a cabo con la colaboración de todos los departamentos implicados.
- Un tercer nivel que establece un sistema de participación permanente de especialistas de la red pública y de iniciativa social, así como de personas en situación de exclusión en la evaluación de la acción pública en materia de inclusión social.

1. Evaluación directa de la ejecución de propuestas de acción contempladas en el Plan

Este nivel de acción será liderado por el Departamento de Derechos Sociales y se realizará en colaboración con el resto de departamentos de Gobierno de Navarra. Incluye la evaluación de las medidas incluidas en este Plan de Inclusión en función de tres factores:

- Cumplimiento de objetivos
- Ejecución de gasto
- Cumplimiento de calendario

Para facilitar esta función, este Plan incluye una tabla en cada ámbito de actuación en la que se especifica las medidas a implementar, el organismo responsable de su ejecución, los indicadores a tener en cuenta para su evaluación, el periodo de evaluación y el presupuesto establecido.

Cada ejercicio se analizará la información relativa a la ejecución de medidas establecidas en dicho período y se elaborará un informe de ejecución a disponibilidad de los distintos organismos responsables del seguimiento del Plan.

A los dos años de vigencia del Plan, se detallará por escrito un resumen del proceso e impacto de las medidas desarrolladas, introduciendo las modificaciones que se consideren oportunas.

2. Sistema de conocimiento periódico de la exclusión social en Navarra

Además de los indicadores de seguimiento contemplados en cada ámbito de actuación, se propone una batería de indicadores que permitan una medición del impacto de las medidas contempladas en el Plan Estratégico de inclusión.

Los indicadores de impacto se han definido a través de los objetivos de ejecución planteados en cada una de las áreas del plan de inclusión.

| Ámbito | Objetivo General | Indicadores |
|-----------|---|---|
| Empleo | Generar oportunidades de empleo para personas en situación de exclusión | Tasa de desempleo de larga duración (H/M) |
| | | Tasa de hogares sin ingresos |
| | | Tasa de paro según origen (H/M) |
| Económica | Promover las condiciones necesarias para reducir la tasa de pobreza | Tasa de pobreza severa, con umbral autonómico estable (H/M) |
| | | Tasa de riesgo de pobreza (relativa) (H/M) |
| | | Tasa de percepción de RG sobre total de la población (H/M) |
| Vivienda | Garantizar el alojamiento adecuado para todas las personas | Porcentaje de hogares con necesidad de acceso a vivienda |
| | | Porcentaje de hogares con necesidad de cambio de vivienda |
| Salud | Garantizar la plena efectividad del derecho a la salud de las personas en procesos de exclusión | Indicador de episodios de depresión y/ansiedad, comparativa entre la población perceptora de RG con el resto de la población navarra, por grupo de edad y sexo. |
| Educación | Garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo | Tasa de abandono temprano(H/M) |
| | | Tasa bruta escolaridad infantil |
| | | Índice socioeconómico centros |

3. Sistema de participación permanente de evaluación de las políticas de inclusión

Este Plan propone dar continuidad a los ejes de participación impulsados en su creación de tal modo que los distintos actores implicados puedan, a su vez, ser evaluadores de su cumplimiento y promotores de una línea de revisión continua de la acción pública en materia de inclusión:

A tal efecto se propone dar periodicidad anual a las siguientes comisiones y grupos de trabajo:

- **Comisión Interadministrativa**, liderada por el Departamento de Derechos Sociales, estará conformada por representantes de diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra, un representante de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y dos representantes de los Ayuntamientos de Pamplona y Tudela como localidades con un mayor número de habitantes. Pretende analizar, las necesidades detectadas en todo el territorio de la Comunidad Foral desde los diferentes departamentos, así como las necesidades específicas que se pueden dar en los diferentes territorios.
- **Sesiones de trabajo interdepartamentales**. Lideradas desde el Departamento de Derechos Sociales y mantenidas con responsables del Servicio Navarro de Empleo, Vivienda y los Departamentos de Hacienda, Educación, Salud y relaciones institucionales y Unidad de Igualdad de género Departamental de Gobierno de Navarra.
- **Grupos focales sobre inclusión social** con las Entidades sociales vinculadas a la Inclusión: Red de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social, Cáritas, Cruz Roja y Cermin
- **Grupo de trabajo de Servicios Sociales de Base**, formado por un representante técnico de cada área de Servicios Sociales.
- **Sesiones de trabajo sectoriales** (Vivienda, Empleo, Salud, Educación, Servicios Sociales) Administración Pública (Gobierno de Navarra y Entidades locales)/ Tercer sector.
- **Personas usuarias Servicios Sociales**. El objetivo es mantener una línea de revisión de carácter permanente en relación con la inclusión que, más allá del ejercicio de planificación que se realice cada cuatro años, permita una línea de trabajo activo que dé respuesta inmediata a las dinámicas de transformación social. Se promoverá la presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Presupuesto

El conjunto de actuaciones previstas en el Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021 estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio. De este modo, el gasto de futuros ejercicios se adaptará al presupuesto aprobado mediante Ley Foral de presupuestos de cada año.

1.- NECESIDADES BÁSICAS Y GARANTÍA DE INGRESOS

| ÁMBITO | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | TOTAL PERIODO |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | DERECHOS SOCIALES | OTROS | |
| NECESIDADES BÁSICAS Y GARANTÍA DE RENTAS | | | | | | | | | |
| A.1.1 Mejorar la gestión de la RG | 98.085.000,00 | 0,00 | 96.085.000,00 | 0,00 | 92.085.000,00 | 0,00 | 86.085.000,00 | 0,00 | 372.340.000,00 |
| A.1.2. Mejorar la información de la RG | 3.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 30.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 33.000,00 |
| A.1.3. Mejorar el control de la prestación | 607.367,57 | 0,00 | 616.478,08 | 0,00 | 625.725,25 | 0,00 | 635.111,13 | 0,00 | 2.484.682,03 |
| A.2.1 Mejorar la información estímulos al empleo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.2.2.-Difundir el sistema de cálculo RG trabajadores autónomos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.2.3 Evaluar estímulos al empleo | 15.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 30.000,00 |
| B.1.1. Armonizar la gestión del conjunto PNC con la RG | 14.700.000,00 | 0,00 | 14.920.500,00 | 0,00 | 15.144.307,50 | 0,00 | 15.371.472,11 | 0,00 | 60.136.279,61 |
| B.1.2.Revisar las ayudas para la integración familiar y social | 45.000,00 | 0,00 | 45.000,00 | 0,00 | 45.000,00 | 0,00 | 45.000,00 | 0,00 | 180.000,00 |
| B.1.3 Revisar las ayudas para mujeres víctimas de violencia de género | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.2.1. Mejorar la gestión e información del sistema de deccuiones adicionales por pemsiones contributivas de viudedad y jubilación | 0,00 | 20.020.002,87 | 0,00 | 24.021.027,49 | 0,00 | 27.705.694,31 | 0,00 | 29.090.979,03 | 100.837.703,70 |
| B.2.2. Mejorar la gestión e información del sistema de anticipos de decciones adicionales por pensiones de viudedad y PNC de jubilación que reúnen los requisitos de RG | 450.000,00 | 0,00 | 456.750,00 | 0,00 | 463.601,25 | 0,00 | 470.555,27 | 0,00 | 1.840.906,52 |
| B.2.3. Estudiar y en su caso establcer una deducción fiscal para personas perceptoras de rentas por trabajo superiores a la cuantía de la RG | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 10.000,00 |
| B.3.1 Promover la compatibilidad de la RG con el sistema general de garantía de ingresos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.1.1. Unificar y consolidar el sistema de ayudas no periódicas | 3.500.000,00 | 0,00 | 3.675.000,00 | 0,00 | 3.858.750,00 | 0,00 | 4.051.687,50 | 0,00 | 15.085.437,50 |
| C.2.1 Estudiar y en su caso establecer un sistema de prestaciones complementarias por gastps de vivienda y alojamiento | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.3.1 Desarrollar y consolidar el sistema de ayudas económicas para la cobertura de necesidades de energía | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.4.1. Promover la transformación de comedores sociales en establecimientos de atención diurna | 100.000,00 | 0,00 | 120.000,00 | 0,00 | 120.000,00 | 0,00 | 120.000,00 | 0,00 | 460.000,00 |
| TOTAL | 117.505.367,57 | 20.030.002,87 | 115.918.728,08 | 24.021.027,49 | 112.387.384,00 | 27.705.694,31 | 106.778.826,01 | 29.090.979,03 | 553.438.009,36 |
| | TOTAL 2018: | 137.535.370,44 | TOTAL 2019: | 139.939.755,57 | TOTAL 2020: | 140.093.078,31 | TOTAL 2021: | 135.869.805,04 | |

2.- EMPLEO

| ÁMBITO | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | TOTAL PERIODO |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | DERECHOS SOCIALES | OTROS | |
| EMPLEO | | | | | | | | | |
| A.1.1. Análisis y puesta en marcha de fórmulas de empleo de calidad en el sector servicios | 200.000,00 | 0,00 | 250.000,00 | 0,00 | 300.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 750.000,00 |
| A.2.1. Puesta en marcha de seminarios de análisis de prácticas de reparto del trabajo | 2.000,00 | 0,00 | 2.000,00 | 0,00 | 2.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.000,00 |
| A.2.2.-Crear un grupo de trabajo para el estudio y propuesta de acciones para el reparto del trabajo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.3.1. Puesta en marcha de una página web con objeto de potenciar los contratos con Entidades de iniciativa social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.3.2.Sesiones de trabajo en colaboración con la FNMC para promover las cláusulas sociales | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 40.000,00 |
| B.1.1. Figura de responsabilidad dentro del SNE políticas inclusión | 4.000,00 | 0,00 | 4.000,00 | 0,00 | 4.000,00 | 0,00 | 4.000,00 | 0,00 | 16.000,00 |
| B.1.2.- Estuadir la extensión al conjunto de Navarra de las buenas prácticas que surjan de la evaluación del protecto ERSISI | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.1.3. Sistema de recogida conjunta de información SNE -SSB | 50.000,00 | 0,00 | 50.000,00 | 0,00 | 50.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 150.000,00 |
| B.1.4 Definición de la población diana de cada uno de los recursos de inserción social y laboral | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.1.5 Comisiones territoriales de planificación | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.1.6.- Reordenar el mapa de recursos de activación | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.1.- Gestión de casos en la incorporación al empleo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.2.- Sistema coordinado entre el programa de incorporación social, EISOL y sistema público en su conjunto | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.3.- Protocolo de trabajo conjunto entre SS y Empleo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.4.- Diseño de políticas activas de empleo ajustadas a diagnósticos por sector | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.5. Ampliar la oferta formativa y adaptarla a las necesidades de cada zona | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 20.000.000,00 |
| C.6. Desarrollo de recursos mejora de la empleabilidad a través de los programas de FyE | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 20.000.000,00 |
| C.7. Adaptar las convocatorias de subvención de inclusión a las necesidades existentes | 1.270.149,00 | 0,00 | 1.270.149,00 | 0,00 | 1.270.149,00 | 0,00 | 1.270.149,00 | 0,00 | 5.080.596,00 |
| C.8. Promover la adquisición de competencias transversales adecuadas al mercado laboral | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 400.000,00 |
| C.9. Establecer una línea de subvención a E. locales para talleres ocupacionales | 150.000,00 | 0,00 | 650.000,00 | 0,00 | 1.650.000,00 | 0,00 | 3.150.000,00 | 0,00 | 5.600.000,00 |
| C.10. Subvención EIS para promover talleres ocupacionales | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 400.000,00 |
| C.11 Revisión programa empleo social protegido | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.12. Facilitar la movilidad geográfica para la formación y el empleo | 250.000,00 | 0,00 | 250.000,00 | 0,00 | 250.000,00 | 0,00 | 250.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 |
| C.13. Valorar la extensión del fondo del contingencia del proyecto ERSISI | 3.000,00 | 0,00 | 3.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.000,00 |
| C.14. Empresas de inserción estudio y fomento de medidas de inversión, impulso del recurso | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 400.000,00 |
| C.15.- Adecuar el plan de garantía juvenil para menores de 30 años en situación exclusión | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.16. Orientación y contratación mayores de 55 años | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 400.000,00 |
| C.17.- Analizar la situación de las prácticas no laborales | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.18.- Apoyo al emprendimiento/cooperativismo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.19. Líneas de acción prioritarias territorios con mayor incidencia de exclusión | 100.000,00 | 0,00 | 600.000,00 | 0,00 | 1.600.000,00 | 0,00 | 3.100.000,00 | 0,00 | 5.400.000,00 |
| TOTAL | 12.439.149,00 | 0,00 | 13.489.149,00 | 0,00 | 15.536.149,00 | 0,00 | 18.184.149,00 | 0,00 | 59.648.596,00 |
| | TOTAL 2018: | 12.439.149,00 | TOTAL 2019: | 13.489.149,00 | TOTAL 2020: | 15.536.149,00 | TOTAL 2021: | 18.184.149,00 | |

3.- INCORPORACIÓN SOCIAL

| ÁMBITO | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | TOTAL PERIODO |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| | DERECHOS SOCIALES | OTROS | |
| INCORPORACION SOCIAL | | | | | | | | | |
| A.1.Modificar el DF 32/20013 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.2. Revisión Atención primaria | 6.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.000,00 |
| A.3. Revisar el programa de incorporación social | 6.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.000,00 |
| A.4.- Elaborar una nueva Ordenanza del SAD | 6.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.5. Revisar el programa de infancia | 6.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.000,00 |
| A.6. Dotar de estabilidad al programa de ESP | 2.600.000,00 | 0,00 | 3.100.000,00 | 0,00 | 3.100.000,00 | 0,00 | 3.600.000,00 | 0,00 | 12.400.000,00 |
| A.7.Mejora de las herramientas informáticas de gestión e intervención | 125.000,00 | 0,00 | 125.000,00 | 0,00 | 125.000,00 | 0,00 | 125.000,00 | 0,00 | 500.000,00 |
| B.1 Sistema de estratificación y valoración compartido | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.2. Elaborar un mapa de procesos de la atención primaria de servicios sociales | 6.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.000,00 |
| B.3.- Implantar un diagnóstico unificado dentro del sistema de servicios sociales | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.1 Diferenciar e integrar la incorporación social y la inserción laboral | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.2.-Delimitar las funciones de los servicios sociales en la incorporación | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.3.- Establecer un sistema compartido de selección y perfilado de poblaciones atendidas por los servicios sociales y empleo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.4.- Elaborar un manual de gestión de casos en el ámbito de la inclusión socio-laboral | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| D.1.- Revisar la Cartera de Servicios Sociales en el ámbito de la exclusión | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| E.1. Consolidar el servicio de asesoramiento jurídico en materia de extranjería | 245.454,80 | 0,00 | 245.454,80 | 0,00 | 245.454,80 | 0,00 | 245.454,80 | 0,00 | 981.819,20 |
| E.2. Aprobar e implementar la Estrategia inclusión población gitana | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| E.3 Grupo de trabajo mejora de los procesos de acogida personas refugiadas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| F.1 Servicio de mediación intercultural | 267.868,80 | 0,00 | 267.868,80 | 0,00 | 267.868,80 | 0,00 | 267.868,80 | 0,00 | 1.071.475,20 |
| F.2. Consolidar el programa de Entidades locales por la Paz y la convivencia y las ayudas a iniciativas a asociaciones y Entidades sin ánimo de lucro | 0,00 | 120.000,00 | 0,00 | 120.000,00 | 0,00 | 120.000,00 | 0,00 | 120.000,00 | 480.000,00 |
| F.3. Consolidar la oficina de denuncia y sensibilización | 0,00 | 50.000,00 | 0,00 | 50.000,00 | 0,00 | 50.000,00 | 0,00 | 50.000,00 | 200.000,00 |
| F.4 Acciones por la igualdad de trato en el empleo y contra la discriminación | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| F.5 Informes periódicos sobre la incidencia de la discriminación laboral | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| F.6. Campañas de sensibilización contra la discriminación | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 160.000,00 |
| TOTAL | 3.308.323,60 | 170.000,00 | 3.778.323,60 | 170.000,00 | 3.778.323,60 | 170.000,00 | 4.278.323,60 | 170.000,00 | 15.823.294,40 |
| | TOTAL 2018: | 3.478.323,60 | TOTAL 2019: | 3.948.323,60 | TOTAL 2020: | 3.948.323,60 | TOTAL 2021: | 4.448.323,60 | |

4.- VIVIENDA

| ÁMBITO | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | TOTAL PERIODO |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | DERECHOS SOCIALES | OTROS | |
| VIVIENDA | | | | | | | | | |
| A.1.- Identificar indicadores sobre las necesidades de vivienda | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.2. Diseño de una herramienta de gestión de datos | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 20.000,00 |
| B.1 Construcción paulatina de vivienda social | 10.700.000,00 | 0,00 | 10.700.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 21.400.000,00 |
| B.2. Fomentar la utilización del censo único de vivienda | 112.500,00 | 0,00 | 112.500,00 | 0,00 | 112.500,00 | 0,00 | 112.500,00 | 0,00 | 450.000,00 |
| B.3. Analizar la opción de compra pública de vivienda usada | 0,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 300.000,00 |
| B.4. Realizar un registro de viviendas deshabitadas | 0,00 | 0,00 | 75.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 75.000,00 |
| C.1. Figura técnica en el servicio de vivienda para la planificación de recursos | 0,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 120.000,00 |
| C.2 OF alojamientos temporales personas en situación de vulnerabilidad | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.3 Potenciar el Fondo Foral de vivienda para situaciones de emergencia social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C4. Aumentar las viviendas disponibles a través del establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva en el parque público de vivienda de alquiler | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C5.- Incluir a los Servicios Sociales en los protocolos de firma de vivienda VAIS | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.6. Subsidación alquiler familias visado VAIS | 400.000,00 | 0,00 | 400.000,00 | 0,00 | 400.000,00 | 0,00 | 400.000,00 | 0,00 | 1.600.000,00 |
| C.7 Valoración idoneidad VAIS a través de la herramienta de la exclusión | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C 8. Determinar los tipos y las intensidades de la intervención del programa VAIS | 260.000,00 | 0,00 | 260.000,00 | 0,00 | 260.000,00 | 0,00 | 260.000,00 | 0,00 | 1.040.000,00 |
| C.9. Extensión del EISOVI | 356.000,00 | 0,00 | 356.000,00 | 0,00 | 476.000,00 | 0,00 | 476.000,00 | 0,00 | 1.664.000,00 |
| C.10. Servicio de mediación hipotecaria | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 160.000,00 |
| D.1. Estudiar acciones dirigidas al reconocimiento del Derecho Subjetivo a la vivienda | 3.264.723,00 | 0,00 | 8.212.987,30 | 0,00 | 8.212.987,30 | 0,00 | 8.212.987,30 | 0,00 | 27.903.684,90 |
| E.1.- Mapa de intervención urbanística prioritaria | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| E.2. Fomentar la rehabilitación | 500.000,00 | 0,00 | 500.000,00 | 0,00 | 500.000,00 | 0,00 | 500.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 |
| F.1 Recopilar y analizar la información actualizada sobre bloques con dificultades de convivencia | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| F.2. Reforzar el EISOVI en su función comunitaria | 62.500,00 | 0,00 | 62.500,00 | 0,00 | 62.500,00 | 0,00 | 62.500,00 | 0,00 | 250.000,00 |
| F.3. Desarrollar experiencias que contemplen la introducción de figuras educativas en entornos con dificultades de convivencia | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 40.000,00 | 0,00 | 160.000,00 |
| G.1. Puesta en marcha progresiva de la metodología housing first | 15.000,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 60.000,00 |
| G.2.- Modificar la cartera de servicios sociales en el ámbito de las personas sin hogar | 160.000,00 | 0,00 | 240.000,00 | 0,00 | 240.000,00 | 0,00 | 240.000,00 | 0,00 | 880.000,00 |
| G.3. Establecer una Red de coordinación y atención integral para las personas en situación de sinhogarismo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| G.4.-Establecer un protocolo de actuación para emergencia social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| G.5. Aumentar los recursos residenciales para personas con enfermedad mental | 351.740,40 | 0,00 | 1.383.221,70 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.734.962,10 |
| G.6.- Aumentar los recursos para personas mayores con necesidades residenciales | 15.000,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 15.000,00 | 0,00 | 60.000,00 |
| G.7. Fomentar dispositivos de vivienda y acompañamiento para procesos de transición a la vida adulta | 40.000,00 | 0,00 | 60.000,00 | 0,00 | 80.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 280.000,00 |
| TOTAL | 16.327.463,40 | 0,00 | 22.622.209,00 | 0,00 | 10.593.987,30 | 0,00 | 10.613.987,30 | 0,00 | 60.157.647,00 |
| | TOTAL 2018: | 16.327.463,40 | TOTAL 2019: | 22.622.209,00 | TOTAL 2020: | 10.593.987,30 | TOTAL 2021: | 10.613.987,30 | |

5.- SALUD

| ÁMBITO | DERECHOS SOCIALES | OTROS | TOTAL PERIODO |
|--|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| SALUD | | | | | | | | | |
| A.1. Refuerzo progresivo de las estructuras de TS en el ámbito sanitario | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 400.000,00 |
| A.2. Figuras de antes de promoción de la salud | 0,00 | 218.710,00 | 0,00 | 218.710,00 | 0,00 | 218.710,00 | 0,00 | 218.710,00 | 874.840,00 |
| A.3. Programa de atención temprana menores 0-6 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 100.000,00 | 0,00 | 400.000,00 |
| A.4. Acciones comunitarias trabajo en red y proyectos de salud local | 0,00 | 51.032,50 | 0,00 | 51.032,50 | 0,00 | 51.032,50 | 0,00 | 51.032,50 | 204.130,00 |
| A.5. Acciones formativas profesionales | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 40.000,00 |
| A.6. Medidas de atención sanitaria a las personas con enfermedad mental o trastornos adictivos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.1 Identificación de perfiles y segmentación de pacientes en exclusión social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.2. Protocolo de atención pacientes exclusión social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.3. Campañas informativas y de prevención de la salud en clave intercultural | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.4. Prestaciones complementarias para facilitar el acceso a tratamientos a familias con dificultades económicas | 400.000,00 | 400.000,00 | 400.000,00 | 400.000,00 | 400.000,00 | 400.000,00 | 400.000,00 | 400.000,00 | 3.200.000,00 |
| B.5. Estudio de medidas de apoyo a la movilidad tratamientos clínicos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.6. Ayudas para facilitar los tratamientos médicos financiados | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 0,00 | 2.000.000,00 | 8.000.000,00 |
| B.7 Incorporar el factor de necesidad social alta en las valoraciones sanitarias | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.1. Construcción perfil de indicadores comunitarios | 0,00 | 0,00 | 40.000,00 | 40.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 80.000,00 |
| C.2.- Análisis por zonas básicas de las situaciones de exclusión social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.3. Construcción y extensión de la historia social y socio-sanitaria | 50.000,00 | 50.000,00 | 50.000,00 | 50.000,00 | 50.000,00 | 50.000,00 | 50.000,00 | 50.000,00 | 400.000,00 |
| C.4. Proyecto piloto atención integral socio-sanitaria | 100.000,00 | 100.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 200.000,00 |
| C.5. Consejos de intervención socio-comunitaria en atención socio-sanitaria | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.6. Grupo de trabajo interdepartamental socio-sanitario | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 650.000,00 | 2.929.742,50 | 590.000,00 | 2.869.742,50 | 550.000,00 | 2.829.742,50 | 550.000,00 | 2.829.742,50 | 13.798.970,00 |
| | TOTAL 2018: | 3.579.742,50 | TOTAL 2019: | 3.459.742,50 | TOTAL 2020: | 3.379.742,50 | TOTAL 2021: | 3.379.742,50 | |

6.-EDUCACIÓN

| ÁMBITO | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | TOTAL PERIODO |
|--|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | DERECHOS SOCIALES | OTROS | |
| EDUCACIÓN | | | | | | | | | |
| A.1. Comisión mixta criterios alumnado socialmente desfavorecido | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.2. Identificación y refuerzo de centros con alumnado con necesidades educativas | 0,00 | 7.286.667,00 | 0,00 | 7.286.667,00 | 0,00 | 7.286.667,00 | 0,00 | 7.286.667,00 | 29.146.668,00 |
| A.3. Reducir el ratio de las aulas limitando la matrícula a 25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.4. Favorecer que los profesionales con mayor preparación trabajen en los centros educativos con mayor % de alumnado con necesidades de apoyo | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.5. Experiencias piloto modelos de escolarización equitativos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| A.6. Dotar de recursos a los centros educativos programas de atención a la diversidad innovadores | 0,00 | 60.000,00 | 0,00 | 60.000,00 | 0,00 | 60.000,00 | 0,00 | 60.000,00 | 240.000,00 |
| B.1. Acciones informativas sobre escolarización temprana | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B.2. Publicitar en las escuelas infantiles la oferta educativa de la zona | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.1. Baremo acceso a escuelas infantiles | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 8.000.000,00 |
| C.2. Mejorar las herramientas de control y registro del absentismo escolar | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.3. Formación y capacitación del profesorado | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.4. Protocolo de seguimiento para alumnado en riesgo o situación de absentismo escolar | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.5. Estudiar apoyo a la movilidad jóvenes zonas rurales | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.6. Apoyo a la continuidad de estudios post-obligatorios | 0,00 | 0,00 | 29.465,60 | 29.465,60 | 29.465,60 | 29.465,60 | 29.465,60 | 29.465,60 | 176.793,60 |
| C.7. Consolidar los programas de mentoría social | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.8. Evaluar las experiencias piloto de promotor escolar | 27.500,00 | 27.500,00 | 27.500,00 | 27.500,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 110.000,00 |
| C.9. Resolver las tramitaciones de becas y ayudas económicas con la mayor celeridad posible | 0,00 | 413.000,00 | 0,00 | 413.000,00 | 0,00 | 413.000,00 | 0,00 | 413.000,00 | 1.652.000,00 |
| C.10. Fondo libre disposición centros escolares | 0,00 | 181.800,00 | 0,00 | 181.800,00 | 0,00 | 181.800,00 | 0,00 | 181.800,00 | 727.200,00 |
| C.11. Revisar el adecuado traspaso de la información al concluir cada etapa educativa | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| C.12. Acciones formativas personas migrantes | 150.000,00 | 0,00 | 200.000,00 | 0,00 | 200.000,00 | 0,00 | 200.000,00 | 0,00 | 750.000,00 |
| D.1. Protocolo de actuación conjunta | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| D.2. Actividades y programas básicos parentalidad positiva | 15.000,00 | 30.000,00 | 15.000,00 | 30.000,00 | 15.000,00 | 30.000,00 | 15.000,00 | 30.000,00 | 180.000,00 |
| D.3. Comisión coordinación Servicios de empleo y educativos programa de segunda oportunidad | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 1.192.500,00 | 8.998.967,00 | 1.271.965,60 | 9.028.432,60 | 1.244.465,60 | 9.000.932,60 | 1.244.465,60 | 9.000.932,60 | 40.982.661,60 |
| | TOTAL 2018: | 10.191.467,00 | TOTAL 2019: | 10.300.398,20 | TOTAL 2020: | 10.245.398,20 | TOTAL 2021: | 10.245.398,20 | |

IV.- RESUMEN DEL GASTO PREVISTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO

PREVISIÓN GASTO ANUAL Y TOTALES DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES Y OTROS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA

| ÁMBITO | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | | TOTAL PERIODO |
|--|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | DERECHOS SOCIALES | OTROS | TOTAL 2018 | DERECHOS SOCIALES | OTROS | TOTAL 2019 | DERECHOS SOCIALES | OTROS | TOTAL 2020 | DERECHOS SOCIALES | OTROS | TOTAL 2021 | |
| NECESIDADES BÁSICAS Y GARANTÍA DE RENTAS | 117.505.367,57 | 20.030.002,87 | 137.535.370,44 | 115.918.728,08 | 24.021.027,49 | 139.939.755,57 | 112.387.384,00 | 27.705.694,31 | 140.093.078,31 | 106.778.826,01 | 29.090.979,03 | 135.869.805,04 | 553.438.009,36 |
| EMPLEO | 12.439.149,00 | 0,00 | 12.439.149,00 | 13.489.149,00 | 0,00 | 13.489.149,00 | 15.536.149,00 | 0,00 | 15.536.149,00 | 18.184.149,00 | 0,00 | 18.184.149,00 | 59.648.596,00 |
| INCORPORACION SOCIAL | 3.308.323,60 | 170.000,00 | 3.478.323,60 | 3.778.323,60 | 170.000,00 | 3.948.323,60 | 3.778.323,60 | 170.000,00 | 3.948.323,60 | 4.278.323,60 | 170.000,00 | 4.448.323,60 | 15.823.294,40 |
| VIVIENDA | 16.327.463,40 | 0,00 | 16.327.463,40 | 22.622.209,00 | 0,00 | 22.622.209,00 | 10.593.987,30 | 0,00 | 10.593.987,30 | 10.613.987,30 | 0,00 | 10.613.987,30 | 60.157.647,00 |
| SALUD | 650.000,00 | 2.929.742,50 | 3.579.742,50 | 590.000,00 | 2.869.742,50 | 3.459.742,50 | 550.000,00 | 2.829.742,50 | 3.379.742,50 | 550.000,00 | 2.829.742,50 | 3.379.742,50 | 13.798.970,00 |
| EDUCACIÓN | 1.192.500,00 | 8.998.967,00 | 10.191.467,00 | 1.271.965,60 | 9.028.432,60 | 10.300.398,20 | 1.244.465,60 | 9.000.932,60 | 10.245.398,20 | 1.244.465,60 | 9.000.932,60 | 10.245.398,20 | 40.982.661,60 |
| TOTALES: | 151.422.803,57 | 32.128.712,37 | 183.551.515,94 | 157.670.375,28 | 36.089.202,59 | 193.759.577,87 | 144.090.309,50 | 39.706.369,41 | 183.796.678,91 | 141.649.751,51 | 41.091.654,13 | 182.741.405,64 | 743.849.178,36 |

PREVISIÓN GASTO ANUAL TOTAL PLAN ESTRATÉGICO DE INCLUSIÓN SOCIAL 2018-2021

| AÑO | PRESUPUESTO |
|--------------|-----------------------|
| 2018 | 183.551.515,94 |
| 2019 | 193.759.577,87 |
| 2020 | 183.796.678,91 |
| 2021 | 182.741.405,64 |
| TOTAL | 743.849.178,36 |

