

8

Conclusiones

8. Conclusiones

Navarra partía de una situación relativamente favorable en términos de integración en comparación con las otras comunidades autónomas españolas. La intensidad de los procesos de exclusión era menor en nuestra comunidad que en el conjunto del Estado, como lo eran también los indicadores de desigualdad y la población que debía hacer frente a situaciones de pobreza y privación, en sus distintos niveles de intensidad. Sin embargo, estas diferencias de partida no han impedido que se haya reproducido también en Navarra la misma dinámica que se ha señalado para el conjunto del Estado en cuanto al empeoramiento de la situación social durante los últimos 7 años: la extensión y el agravamiento de los procesos de exclusión social.

En este punto de partida anterior a la crisis es apreciable un elemento positivo, resultado en cierta medida del denostado modelo del ladrillo: el importante esfuerzo económico que muchas familias navarras han hecho para mejorar su vivienda, ligadas a políticas que han apostado por la potenciación de la renovación y ampliación del parque inmobiliario, ha derivado en que se detecte una baja proporción de hogares con problemáticas en la vivienda: tan sólo el 1,6 de la población con carencias en el equipamiento básico de la vivienda. Desde este punto de vista, es también reducida la tasa de personas que sufren situaciones de privación material severa (problemas para pagar gastos básicos de vivienda, alimentación, bienestar...): un 4,1% de acuerdo con este indicador europeo. Este esfuerzo, sin embargo, ha llevado a ciertos sectores a situaciones de endeudamiento insostenible. El modelo de vivienda en propiedad, más extendido en Navarra que en la media de España, ha actuado pues con una lógica dual: después de una fase de fuerte inversión a crédito ha supuesto, en la fase de crisis, una situación de vulnerabilidad para el 26% de la población que tiene una hipoteca (el 7,8% de la población se sitúa bajo el umbral de pobreza severa después de afrontar los gastos de vivienda en Navarra); por el contrario, para el 56,1% de la población una vivienda propia y pagada (un nivel solo alcanzado por algunas regiones italianas), ha significado un elemento de estabilidad y mayor capacidad de adaptación a las dificultades económicas, cuando las ha habido.

Hemos visto además que es pertinente la comparativa de la situación de Navarra no solo con las CC.AA. Españolas, sino también con otras regiones europeas del mismo nivel de riqueza. En la comparación con otras comunidades autónomas españolas, lo que estamos haciendo es situar a Navarra frente a un espejo cóncavo, que realza la imagen y la hace más estilizada. Es lo que sucede cuando nos comparamos con territorios con los que compartimos un mismo modelo social (estructura salarial, Seguridad Social, reconocimiento de derechos, sociedad civil, modelo de familia, ...) pero con una ventaja notable en el nivel de riqueza.

Por eso, Navarra, si no quiere caer en la autocomplacencia, debe compararse también con otras regiones europeas que tienen su mismo nivel de renta y que sin embargo tienen modelos sociales muy distintos. Con un mismo nivel de renta per cápita equivalente al de Navarra (a igualdad de poder adquisitivo) y con información disponible, encontramos, para la comparación con Navarra, diversas *regiones francesas*, como Lemosín, Picardía, Norte-Paso de

Calais, Alta Normandía, Córcega, el Franco Condado o la Lorena; otras *regiones nórdicas*, como Islandia (en realidad un país, pero con una dimensión demográfica similar a Navarra), el Norte y el Sur de Suecia, Finlandia Norte y Este y la Finlandia Meridional; junto con *Escocia* o el *Centro de Italia*, además de el País Vasco y Navarra entre las *CC.AA. Españolas*. Tendríamos así representado lo que se ha dado en llamar el modelo continental, el modelo nórdico, el modelo anglosajón y el modelo mediterráneo de Estado de Bienestar. Unos y otros con efectos notablemente diferentes en cuanto a las desigualdades sociales, la extensión de la pobreza y la exclusión social y en general en el nivel de desarrollo humano y social. Sin embargo, en esta comparativa europea, con carácter general y a pesar de la diversidad de modelos, es como si el espejo en el que nos mirásemos fuese convexo, empujando notablemente los logros alcanzados y relegando a Navarra a una posición mucho más modesta, con mucho que aprender. La complementariedad de ambas perspectivas nos permite una mejor valoración de la situación en la que nos encontramos.

Extensión de la pobreza

En Navarra hemos asistido a un proceso de fuerte extensión de las situaciones de bajos ingresos (riesgo de pobreza). Sin embargo, el contraste entre unos análisis y otros nos pone de manifiesto cada vez con más intensidad la inadecuación de la medida de la pobreza a partir de un umbral estatal relativo para cada año. La estimación de la población clasificada “en riesgo de pobreza”, las cifras oficiales más difundidas, nos oculta la auténtica realidad social: muestra una evolución inexplicable de la pobreza, con aparentes reducciones, en contra de toda evidencia y acaba haciendo inútil esta información. A pesar de todo ello, puede seguir diciéndose que Navarra ocupa las mejores posiciones en cuanto a la incidencia de los bajos ingresos (riesgo de pobreza) a nivel estatal. Se sitúa sin embargo en una posición intermedia respecto de las regiones europeas de renta equivalente y se acerca notablemente a la media estatal (a 2,7 puntos) cuando tomamos como referencia el nivel de riqueza de Navarra en todo el periodo, con un umbral estable.

Las diferencias en las estimaciones de la población con bajos ingresos (o en riesgo de pobreza) con unos u otros criterios de análisis y lo difícil que resulta justificar qué son exactamente bajos ingresos puede relativizar cualquiera de las magnitudes aportadas en este informe, aunque es relevante observar que la posición de Navarra no es tan favorable cuando vemos el empeoramiento en el tiempo, cuando la analizamos en relación a su nivel de riqueza o la comparamos con regiones europeas de similar nivel de desarrollo económico.

Pero lo que queremos resaltar aquí, sin ningún lugar a dudas, es el crecimiento muy significativo de la pobreza severa: Si bien las situaciones de pobreza severa se han multiplicado por 2 en el conjunto del Estado, en Navarra casi se ha triplicado el número de personas que vive en este escenario. Esta es además, una de las regiones con una mayor tasa de pobreza severa en la comparativa europea que hemos realizado, con regiones de riqueza equivalente, muy lejos de las regiones nórdicas o francesas de referencia, con tasas inferiores al 2%. Según las distintas estimaciones, estaríamos hablando de entre 20.000 personas (3,1% según Foessa) y 26.000 (4,2% según la ECV).

Está plenamente justificado poner el foco de atención sobre estos sectores más intensamente desfavorecidos, tanto si hablamos de la pobreza económica como de la exclusión social. Son siete los motivos para esta prioridad de primer orden:

1. Por equidad: son los que están peor y deberían atenderse primero sus necesidades.
2. Por oportunidad: las situaciones más severas son las que más están creciendo en este periodo y convendría cambiar esta tendencia.
3. Por ser una cuestión de derechos humanos: más allá del nivel mayor o menor de afluencia y bienestar, del nivel de las desigualdades sociales, la pobreza severa afecta a la dignidad de las personas y es intolerable en un sistema de convivencia democrática.
4. Por interés general: la extensión de la pobreza severa genera sin duda una sociedad más incómoda para todos, más insegura, más conflictiva y más inestable.
5. Por viabilidad económica y política: las actuaciones para superar la pobreza severa caben en el programa más conservador y en el presupuesto más austero.
6. Por prevención: atender a la pobreza severa hoy nos evitará otros problemas sociales en el futuro. Es más económico y más rentable atender las necesidades básicas de la población hoy que afrontar después otras respuestas institucionales más represivas a las consecuencias que genera a largo plazo.
7. Por ser una inversión de futuro: Dedicar recursos a preservar y recuperar el capital humano que la pobreza severa erosiona permitirá que estas personas, desarrollando sus potencialidades, generen otros beneficios a largo plazo para el conjunto de la sociedad. Además, la presencia de menores es importante en muchos hogares afectados por la pobreza severa, por lo que este argumento tiene también una lectura intergeneracional.

La exclusión social, bastante más que la falta de dinero

La medida de los procesos de exclusión social, a través de un Índice Sintético de Exclusión Social, es una de las aportaciones más notables de los recientes Informes Foessa. A partir de esa metodología, destaca que Navarra presenta una combinación positiva en el contexto español entre el nivel general de riqueza producida (PIB per cápita) y el nivel de integración social medido por el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES). Debe destacarse la diferencia de otros modelos sociales como Cataluña o Madrid que, con el mismo nivel de desarrollo económico, presentan muchos más problemas de exclusión social. Pero también debemos hacer constar que hay comunidades menos ricas, como las de la cornisa cantábrica o Castilla y León, que muestran mayores niveles de integración social, lo que nos marca la posibilidad de una mejor utilización de la riqueza que generamos a la hora de construir una sociedad más cohesionada.

Sin embargo, durante los últimos 7 años hemos asistido a un incremento notable de los procesos de exclusión social en Navarra, que se hacen además más graves, y que se suman a la expansión de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social: el resultado es un aumento del 42% en el Índice Sintético de Exclusión Social (ISES). La evolución de la intensidad de los procesos de exclusión resulta muy similar en esta región y en España poniendo así en cuestión la relativa posición de ventaja de la que partía con anterioridad a la crisis. En Navarra se estima que 111.500 personas se encuentran en la exclusión social en el año 2013. Entre ellas, es primordial ofrecer una atención de urgencia a las 48.000 personas que están en una situación de exclusión social severa, por los mismos motivos por los que planteábamos antes la atención prioritaria a la pobreza severa. La magnitud de estos datos pone de manifiesto un riesgo de polarización social en Navarra que plantea importantes retos para las políticas sociales a diseñar en un futuro. Tal y como hemos señalado en anteriores trabajos, en un contexto de dualización social, los itinerarios de incorporación son más improbables, más complicados y, sin duda, más costosos.

Pero la exclusión social no es el efecto sólo de la crisis: 2/3 de la bolsa de exclusión social que conocemos hoy existía ya en 2007. Muchas de las personas que viven en la exclusión social en Navarra son las víctimas que no consiguieron salir de crisis anteriores, que les fue mal incluso en tiempos de bonanza, o que han vivido en una crisis permanente. Es decir, personas cuya situación social no fue transformada en periodos previos y que se suman a las nuevas caídas en la exclusión social. A ellas se suman ahora las personas y hogares afectados por la actual coyuntura. Unas y otras tardarán en recuperarse.

Este proceso de exclusión creciente no se explica sin atender la importancia que el desempleo ha tomado en Navarra: estar en paro dispara el impacto de la exclusión social en las personas. A pesar de que la tasa de empleo en Navarra, del 61,1% para la población de 15-64, es la 3ª en España después de Madrid y País Vasco, nuestra comunidad registra la tasa de desempleo más alta registrada en la comparativa europea y la tercera mayor si nos centramos en el desempleo de larga duración, con un 7% de la población activa, frente a las regiones nórdicas de referencia, que no llegan al 2%, pero también lejos de otras regiones más cercanas como el Franco Condado (2,8%) o Lemosín (3,3%). Cabe redundar aquí en las serias implicaciones que van parejas al desempleo de larga duración, no sólo por las situaciones de desánimo que pueden implicar, sino también por el más que seguro agotamiento de las prestaciones contributivas o la reducción de la cuantía que se percibe por las mismas. Nuestra preocupación debe concentrarse particularmente en el incremento sostenido del paro de larga duración por las consecuencias muy negativas, asociadas al agotamiento de las prestaciones sociales. Es el desempleo de larga y de muy larga duración el que genera formas diversas de exclusión social, no solo por el efecto económico sobre los hogares, sino también por los procesos psicosociales que provoca, tanto en la autopercepción y la motivación de las personas como en la erosión en las relaciones sociales.

La dimensión educativa de los procesos de exclusión social se pone de manifiesto en el análisis internacional. En el contexto español, es habitual que Navarra aparezca en las primeras posiciones en cuanto al nivel educativo de su población. Sin embargo, Navarra es una de las regiones europeas analizadas con mayores tasas de población con bajos estudios (9,5% con primaria como máximo, más del doble de la media de esas 16 regiones europeas de renta equivalente). Hemos comprobado que en una sociedad marcada por el desempleo y la precariedad laboral, no existe una inversión proporcional en formación profesional e inserción laboral. La escasez de ofertas de empleo y la falta de ofertas formativas accesibles pueden estar operando en esta realidad y provocando una desmovilización formativa, que impacta de manera mucho más negativa entre la población con menos estudios. Un sector poblacional especialmente vulnerable ya que precisa especialmente de la compensación de sus mayores dificultades de empleabilidad.

En este marco, los hogares situados en Navarra parecen contar con una red social próxima de apoyo extensa que se suma al importante desarrollo del tercer sector. El 7,2% de los hogares navarros han acudido a Cáritas en busca de ayuda. Además, son muchas las personas que han implementado ajustes en Navarra para hacer frente a las situaciones de dificultad. Muchos hogares se han visto obligados a reducir los gastos fijos de la casa. Otros indican no poder mantener la casa a temperatura adecuada, o afrontar las deudas generadas y por tanto se encuentran ante el riesgo de no poder disponer de esos servicios.

Nos enfrentamos a un problema complejo, la intensificación de la exclusión social. Un fenómeno con múltiples caras que afecta a diversos planos de la vida. No sólo es la economía de las personas la que se ha visto afectada como consecuencia de la crisis sino que las problemáticas han llegado incluso a afectar a cuestiones como el estado de salud de las personas: 1 de cada 10 personas en Navarra define su estado de salud como malo. Hemos constatado también que quienes muestran problemáticas en sus relaciones sociales muestran una mayor intensidad de las situaciones de exclusión. Las problemáticas en este plano suelen ir fuertemente asociadas a la experiencia de dificultades en otros ejes. Esta es una cuestión común en Navarra y en España.

En Navarra hay además una mayor presencia de personas que viven tanto situaciones de exclusión como situaciones de exclusión severa afectada por problemáticas educativas, de aislamiento social, o de conflictividad social. La ausencia de redes o la falta de elementos positivos en las mismas supone un factor añadido de vulnerabilidad y constituye un elemento especialmente preocupante en Navarra. Todo ello nos está diciendo que más allá de la necesaria transferencia de rentas, deberán contemplarse procesos personalizados de acompañamiento social para abordar todos estos problemas y deberá plantearse una auténtica estrategia multisectorial que aborde esta naturaleza multidimensional de la exclusión social.

La infancia y las minorías, especialmente afectados

Tal y como se ha constatado en anteriores informes (Laparra y Pérez, 2010), la crisis ha supuesto una vuelta de tortilla en términos generacionales. En este contexto, las personas de mayor edad han conseguido aguantar mejor los embates de la crisis.

Por contra, la exclusión social impacta con especial fuerza en la población más joven, lo que implica un importante riesgo de pérdida del capital humano en las próximas décadas y puede suponer un reto muy notable para una generación que ve cómo se cierran muchas puertas justo en el momento de incorporarse al mercado de trabajo y, en sentido más amplio, a una vida adulta y autónoma.

Pero sobre todo, la exclusión social afecta especialmente a la infancia: la tasa de exclusión social en los menores de 18 años (22,2%) es unos 5 puntos superior a la media de la población y casi el doble que la de las personas mayores de 65: una diferencia menor que la que se da para el conjunto de España, pero aún así muy considerable. Además, la intensidad de los problemas que afectan a la población excluida es también significativamente mayor en el caso de los menores.

Desde la perspectiva de género, puede verse también que la exclusión social en los hogares encabezados por una mujer (22%) tiene una incidencia 7 puntos superior a la encabeza por un varón. Este hecho debe inscribirse dentro de un contexto general que sigue marcado por fuertes diferencias en razón del sexo en nuestra sociedad: la desventaja comparativa de las mujeres en Navarra en el acceso al empleo es la mayor de entre todas las regiones europeas con una renta equivalente: la tasa de empleo de los varones es 1,5 veces la de las mujeres, mientras que en las regiones nórdicas de referencia, en Escocia o en algunas regiones francesas, como Córcega o Limosín, la situación es prácticamente de igualdad en este indicador. Avanzar en la igualdad de sexos supondrá avanzar también en la igualdad en otras dimensiones y en concreto, en la reducción de la exclusión social.

Asimismo, hay una clara relación entre el componente étnico y la exclusión social: el 34,5% de la población extranjera está afectada por procesos de exclusión en Navarra, más del doble que la población de nacionalidad española. Tal y como señalan diversos estudios (Zugasti, 2014), la crisis ha tambaleado los cimientos de un modelo migratorio que ha apostado por el empleo como elemento fundamental para la integración de esta población. Además, el cuestionamiento del acceso a los sistemas de protección social incluso a los más universalistas, como el sanitario, para colectivos como el de las personas en situación irregular, ha supuesto una dificultad añadida en ciertos casos.

Una respuesta insuficiente desde las políticas públicas

Ante esta situación, la respuesta que las administraciones públicas están dando resulta insuficiente. El conjunto de las transferencias sociales (pensiones y prestaciones económicas) en Navarra, han venido mostrando una capacidad de reducción de la pobreza muy similar a la del Estado, que como hemos mostrado en otros trabajos es una respuesta muy poco eficiente si la comparamos con otros países europeos. Específicamente el sistema no contributivo en Navarra, es decir, la última malla de seguridad que debe amortiguar las situaciones de mayor dificultad, tiene una incidencia incluso ligeramente menor en la reducción de la pobreza. Sabemos que aquí el desarrollo de la renta mínima ha sido superior en relación al conjunto del estado, pero eso no compensa incluso la menor incidencia en Navarra de otras prestaciones sociales del Estado de carácter no contributivo. Las cifras que mostramos deben hacernos reflexionar sobre la inadecuación del proceso de endurecimiento en el acceso a prestaciones como la Renta de Inclusión Social al que hemos asistido en los últimos años.

Aún es más, la existencia de la Renta de Inclusión Social en Navarra puede transmitir una idea muy equivocada de que realmente se está garantizando esos 551 euros mensuales a toda la población. Queremos poner de manifiesto que, a pesar de que esta prestación establece ese mínimo económico, hemos cuantificado que el 9,2% de los hogares tiene unos ingresos inferiores al establecido por la RIS en términos anuales. Esto no quiere decir que estos vivan sin ningún ingreso pero sí que hay un importante volumen de población que sobrevive a penas, que debe hacer frente a situaciones económicas alarmantes. Hay diversos factores que explican esta notable diferencia entre el nivel de protección teórico y este notable déficit en su aplicación real. En primer lugar, hay una parte de la población que puede decidir no solicitar la prestación. En segundo lugar, hay personas y hogares que quedan excluidos del cobro de la misma por no cumplir los requisitos (ej: personas con menos de 24 meses de empadronamiento ininterrumpido). En tercer lugar, determinados hogares deben hacer frente al agotamiento del periodo de percepción. Es necesario entonces esperar un periodo de un año para poder volver a solicitarla. En cuarto lugar, los 6 meses sin ingresos necesarios para hacer la solicitud, el tiempo de tramitación, y lo que éste se prolonga cuando hay retrasos en el cobro, reducen notablemente los ingresos percibidos en términos anuales. En quinto lugar, cuando avanza el tiempo de percepción, se puede llegar a una reducción al 80% de los ingresos percibidos. Finalmente, hay personas que agotan el plazo y se quedan sin ingresos el resto del año y hasta que pueden volver a solicitar. Todo ello redundando en que no se garantiza en términos anuales los mínimos establecidos por la RIS: la prestación media fue de 4.183 €/año por perceptor en 2014, según los recientes datos publicados en prensa, para una familia de casi 3 miembros, cuando el nivel de protección teóricamente garantizado tendría que haber sido de casi 10.000€/año.

Queda, por tanto, una importante tarea por delante, máxime teniendo en cuenta que hemos puesto de manifiesto que hay CC.AA. en España que, con un nivel similar de PIB per cápita (indicador del desarrollo económico) están consiguiendo unos niveles de integración mejores o muy similares a los de Navarra. Las problemáticas que hemos detectado, no parecen entonces vincularse a un insuficiente desarrollo económico pero ponen sobre la mesa la necesidad del alejamiento en los diagnósticos autocomplacientes sobre la situación social en Navarra.

Hay un importante volumen de personas que deben hacer frente a más que serias dificultades en su día a día y a las que debemos dar una respuesta en el corto plazo. Ello pasa por el reforzamiento de los mecanismos de protección social y por una mejora en el funcionamiento de los mismos. Sin embargo, no parece haber anunciadas medidas efectivas para hacer frente a los problemas sociales que hemos señalado en este informe. La propia configuración del sistema de servicios dificulta en ocasiones el trabajo integral y el diseño de itinerarios personalizados de incorporación coherentes y eficientes. En este sentido, sigue siendo necesaria una apuesta que parta de una relación referencial con los profesionales de la intervención social, que ponga al individuo en el centro y que esté basado en sus necesidades y potencialidades específicas.

Pero además, no cabe pensar en una respuesta centrada exclusivamente en el plano individual para un problema que es estructural. Un problema como la exclusión social con muchas caras, que vamos a tener que afrontar en un contexto socioeconómico notablemente más complicado que en el pasado, y que amenaza con cronificarse en nuestra sociedad en el futuro, merece de una respuesta ordenada e integral que se aleje del tratamiento fragmentado, cortoplacista, a veces descoordinado entre múltiples actores, y centrado en un solo problema. Es necesario planificar las Políticas Sociales a medio y largo plazo, y construir una estrategia colectiva para dar respuesta a un problema con unas dimensiones y unas características nuevas que no puede afrontarse con los instrumentos de siempre.