

Las dinámicas de las políticas sociales públicas en Navarra (1982-2002)

D. José Luis Alli Fernández

Director General de Bienestar Social
Gobierno de Navarra

D. Luis Ciriza Ariztegui

D^a. Virginia Izquierdo Barasoain

Departamento de Derecho Privado
Universidad Pública de Navarra

D. Luis García Ortego

Servicio Navarro de Empleo
Gobierno de Navarra

I. INTRODUCCIÓN

Eurostat es el órgano de la Unión Europea que proporciona diversas estadísticas que permiten la comparación entre países, entre las que se encuentran las del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SESPROS). Según éste, el concepto “Protección Social” abarca todo gasto ocasionado por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos o los hogares, la aparición de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida que este gasto da lugar a la intervención de un “tercero” y sin que por ello se dé contrapartida simultánea y equivalente del beneficiario. En este ámbito, considera Gastos de Protección Social las siguientes funciones:

- *Salud*: comprende el conjunto de prestaciones médicas que tienen como misión reponer la salud del individuo, incluye la asistencia médica de carácter preventivo, así como las prestaciones económicas tendentes a cubrir la pérdida de recursos derivada de la suspensión de la actividad profesional.
- *Discapacidad*: prestaciones derivadas de la incapacidad para ejercer una actividad profesional en un determinado grado o para llevar a cabo una vida normal, ya sea de modo permanente o durante un período prolongado. Incluye la asistencia médica prestada por razón de la situación particular de incapacidad y los posibles gastos de readaptación funcional, profesional y social. También incluye las pensiones, asignaciones y otras prestaciones en dinero concedidas a los incapacitados por razón de su situación.
- *Vejez*: gastos imputados a las personas que han alcanzado una cierta edad a partir de la cual en la mayor parte de los casos cesa la actividad profesional principal. Las prestaciones que comprende son, tanto las pensiones de todos los individuos a partir de la edad considerada, incluidos los inválidos, como los gastos de estancia en residencias para jubilados y demás gastos de servicios sociales destinados a este colectivo.
- *Supervivencia*: prestaciones económicas y de servicios sociales concedidas en virtud de un derecho derivado del fallecimiento de un cónyuge o de un progenitor que contribuía en vida a la formación del ingreso familiar.
- *Familia-infancia*: prestaciones que se concedan por el hecho de tener hijos a cargo u otros miembros de la familia, si la legislación así lo prevé.
- *Empleo-desempleo*: gastos ocasionados para preparar a los trabajadores para un empleo o para facilitarles el acceso a un puesto de trabajo. También comprende las prestaciones destinadas a garantizar la subsistencia de las personas protegidas, en caso de pérdida total o parcial de la renta del trabajo por causa de desempleo.
- *Vivienda*: pagos a favor de determinadas categorías de hogares (en particular, los de recursos modestos) y tienen como finalidad mitigar los costes de la vivienda.

- *Exclusión social-varios*: en este epígrafe se incluyen las prestaciones que corresponden a otros ámbitos no cubiertos por las demás funciones, o que afectan a varias funciones simultáneamente: las ayudas a los indigentes, los gastos de lucha contra la pobreza, los gastos destinados a la infancia y la juventud delincuente (reinserción, etc.), las prestaciones a favor de las víctimas de guerras o de catástrofes naturales, etc.

En esta ponencia, se repasa la situación en el año 2000 (que es el último del que Eurostat ofrece datos por países) de España en el conjunto de los 15 países que conformaban la Unión Europea.

Seguidamente se ofrecen los datos del Gobierno de Navarra para cuatro áreas (Salud, Empleo, Vivienda y Servicios Sociales) en el período que se sitúa entre 1982, año de aprobación de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y el año 2002, cuando se cumplen veinte años de vigencia de la misma. Sería deseable poder efectuar la comparación de su situación respecto a España y el resto de países de la UE, pero no es posible ya que Navarra todavía no posee datos de “gasto en protección social” conforme a la metodología SESPROS. No obstante, se está trabajando ya en el proceso de análisis y adaptación de la mencionada metodología a la Comunidad Foral de Navarra, al objeto de contar con las correspondientes estadísticas homogeneizadas, que supongan la herramienta que permita el estudio de la situación de esta región en ese ámbito y sea la base para el desarrollo de las políticas sociales en el futuro.

II. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2000. SITUACIÓN DE ESPAÑA

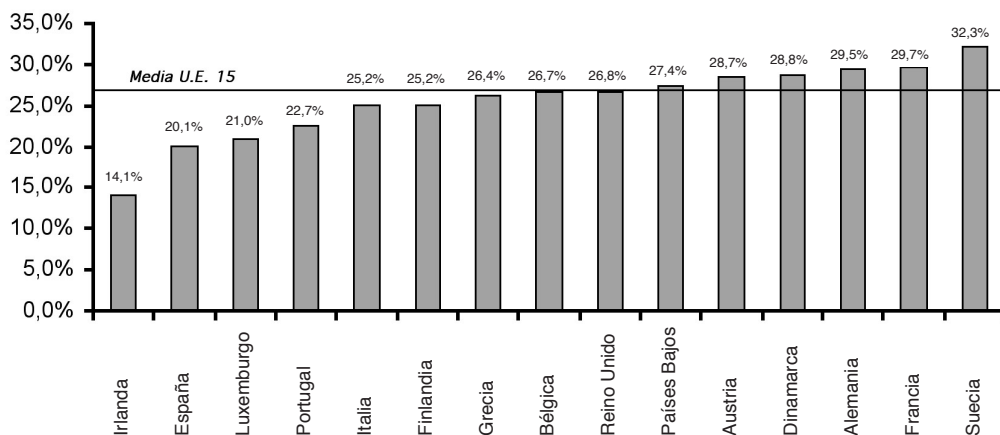
En los países de la Unión Europea se ha venido desarrollando durante los últimos años un vigoroso sistema de protección social, en el cual, no obstante, se observan notables diferencias entre los diferentes estados tanto en su fortaleza, como en su cobertura. Estas diferencias responden no sólo a los distintos orígenes de los sistemas nacionales de protección, sino también a su evolución que necesariamente ha estado condicionada por las diferentes situaciones económicas y sociales a lo largo de los años.

En el Gráfico 1 se representa el esfuerzo en “protección social” de los países de la Unión Europea, medido en relación con el porcentaje del PIB, resultando una media del 27,3%, para todo el conjunto.

Analizando la evolución del período 1990-2000 (ver Tabla 1 del Anexo de este documento), se observa que en el gasto en protección social, en porcentaje del PIB, para el conjunto de la UE-15, se da un máximo en el año 1993 con un 28,8%. A partir de este año, se produce una disminución prácticamente constante hasta el 2000, año en el que se llega al 27,3%, lo que supone una bajada de un punto y medio. Esto viene a significar que el gasto social no ha ido avanzando como lo ha hecho la economía, por lo que el crecimiento económico no se ha reflejado en una mejora en las cuantías destinadas a la “protección social”.

En cuanto a los datos de España, se pasa de un 24% en el año 1993 al 20,1% del año 2000, resultando un descenso de casi cuatro puntos, mucho mayor al que se da en la media comunitaria, lo que significa que el comentario negativo indicado en el párrafo anterior se agrava todavía más para el caso español. En cuanto al orden que ocupa en el 2000, se sitúa el penúltimo de los 15 países en este apartado.

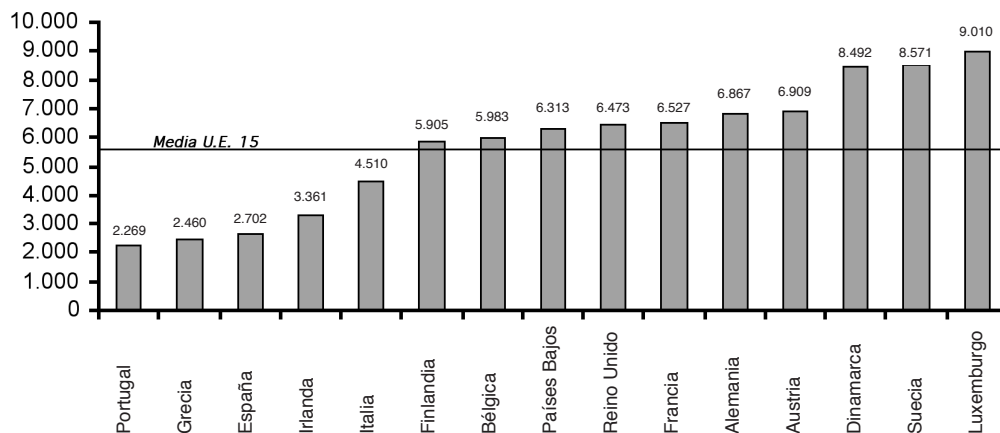
GRÁFICO 1
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL AÑO 2000
(GASTO TOTAL RESPECTO AL PIB DE CADA PAÍS)



Fuente: EUROSTAT. Estadísticas sociales europeas 1991-2000.

En el Gráfico 2 se ofrecen los datos de gasto en protección social por habitante para el año 2000, medidos a precios constantes del año 1995.

GRÁFICO 2
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL AÑO 2000, POR PAÍSES
(EUROS/HABITANTE A PRECIOS CONSTANTES DE 1995)



Fuente: EUROSTAT. Estadísticas sociales europeas 1991-2000.

En cuanto a la evolución de este indicador para el período 1990-2000 (ver Tabla 2 del Anexo de este documento), se observa que en el gasto en protección social por habitante creció desde los 4.936 euros/habitante de 1993 hasta los 5.652 euros del 2000 (medido a precios constantes de 1995), lo que supone un incremento total del 14% y una media del 2% en ese período.

Por contra, España disminuyó este ratio, pasando de 2.825 euros/habitante en 1993 a 2.702 en el año 2000, lo que supone un descenso total del 4% y del 0,6% de media para el período. En el año 2000, último de los analizados en este apartado, se sitúa el tercero por la cola (sólo por delante de Grecia y Portugal), no llegando ni al 50% de la media de la UE.

La distribución de las prestaciones sociales por grupos de funciones en el año 2000, pone de manifiesto la diferente estructura de gasto entre España y la Unión Europea, tal y como queda reflejado en los Gráficos 3 y 4.

GRÁFICO 3. EUROPA-15

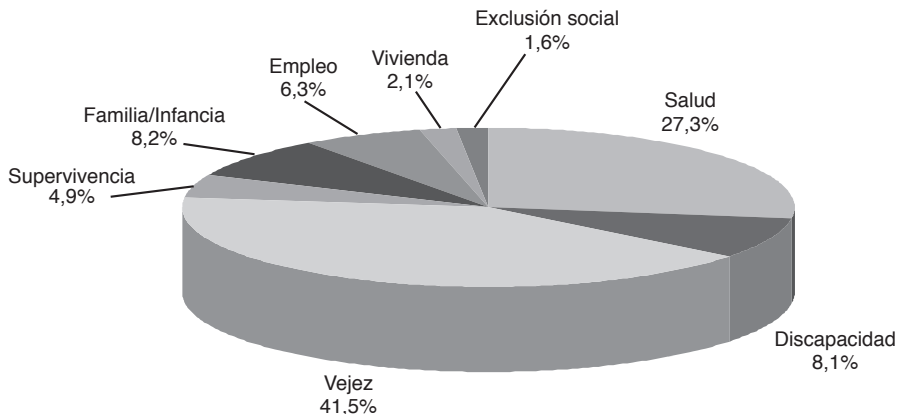
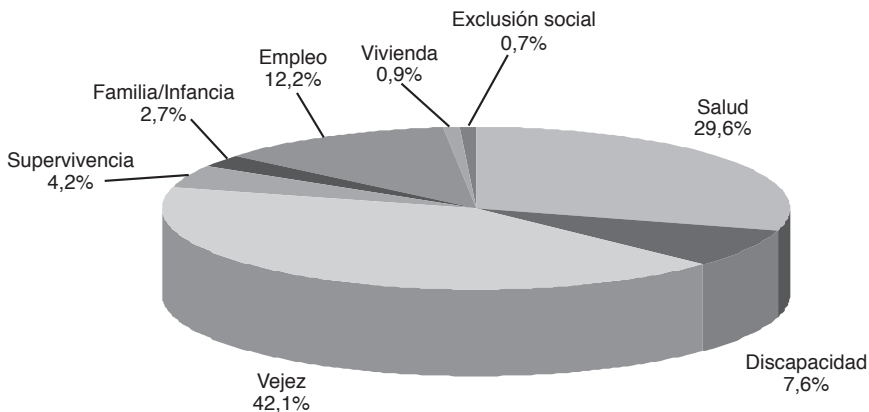


GRÁFICO 4. ESPAÑA



Fuente: EUROSTAT. Estadísticas sociales europeas 1991-2000.

Las prestaciones destinadas a la vejez y supervivencia suponen tanto en España (42,1%) como en la Unión Europea (41,5%) la parte más importante del total.

Analizando varias funciones, se observa que para “salud”, en el caso español han supuesto en el año 2000 el 29,6% del total, 2,3 puntos por encima de la importancia relativa que tiene a nivel europeo (27,3%). ¿Cuál es la explicación? ¿Un mayor envejecimiento de la población?

¿Una gestión menos eficaz y eficiente de nuestros sistemas de salud? Es en las prestaciones destinadas a la “familia y a la infancia” donde se producen las grandes diferencias en la estructura del gasto. Así, mientras a nivel europeo, dichas prestaciones suponen el 8,2% del total, en el caso español significan un modesto 2,7% que es el peor registro de todos los países de la Unión.

Sin embargo, las prestaciones por “empleo-desempleo” para España suponen un 12,2%, el registro más elevado de todos los países de la Unión Europea, casi duplicando la media de la Unión Europea (6,3%) obviamente, el elevado nivel de desempleo es determinante y algunas prestaciones o subsidios pasivos.

Por último, las funciones “vivienda” y “exclusión social”, tienen en nuestra estructura del gasto un carácter meramente residual (1,6%), significativamente inferior al peso en la estructura del gasto a nivel europeo (3,7%).

Los Gráficos 5 y 6 presentan los datos relativos a los “ingresos para protección social” para el año 2000 (tabla 3 del anexo). Desde el punto de vista de los recursos, las principales fuentes de financiación de la protección social a nivel comunitario fueron las cotizaciones sociales (de empresarios, y personas protegidas, incluidos trabajadores), que representaron el 60,7% de los ingresos, seguido de las aportaciones públicas con el 35,8%. Entre las cotizaciones sociales, tienen mayor peso las cotizaciones a cargo de los empleadores (38,3%) que las que corren a cargo de las personas protegidas (22,4%).

GRÁFICO 5. EUROPA-15

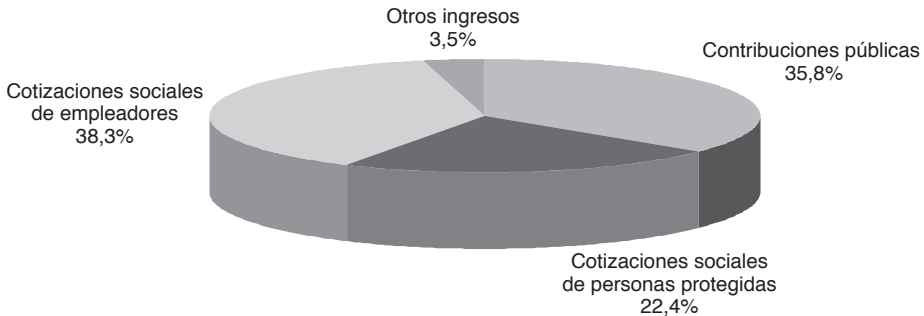
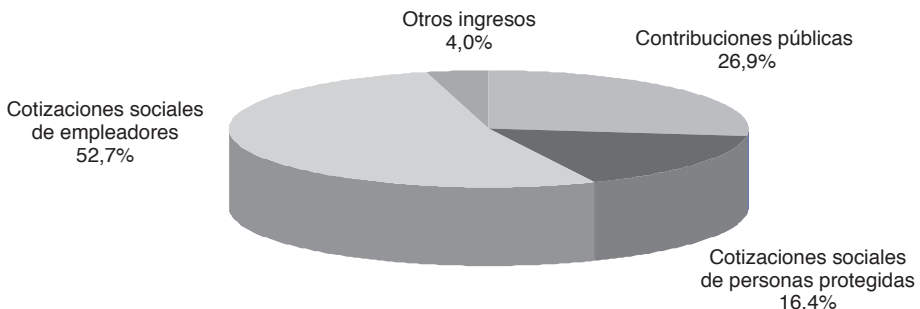


GRÁFICO 6. ESPAÑA



Fuente: EUROSTAT. Estadísticas sociales europeas 1991-2000.

No obstante, se aprecian diferencias importantes entre los diferentes países. En España es el 69,1% las cotizaciones sociales y resalta como el país en el que las cotizaciones de los empleadores tienen un mayor peso en la estructura de los recursos del sistema (un 52,7%), muy por encima de la media de la Unión Europea (38,3%). Por el contrario, en otros países, tienen un gran peso las aportaciones públicas a través de impuestos como Dinamarca (63,9%), Reino Unido (47,1%), Suecia (46,7%) y otros, mientras que España, con un 26,9% se sitúa el antepenúltimo en este apartado.

La conclusión de este punto podría ser la siguiente: la viabilidad en la protección social exige disponer de un sistema saneado y con capacidad de adaptación a las exigencias de un entorno cambiante, que haga posible avanzar hacia situaciones de mayor equidad social. Pese a las mejoras en el sistema de protección social en España, se aprecia también la situación de relativa debilidad de nuestro sistema en el contexto europeo y las dificultades de lograr aproximarnos a la convergencia real con la Unión Europea.

III. EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN PROTECCIÓN SOCIAL 1982-2002

A lo largo del periodo 1982-2002, las políticas sociales desarrolladas por la Administración Foral de Navarra, han seguido un proceso de constante progreso, partiendo desde un difícil primer momento de establecimiento de la democracia y por tanto, de una ausencia de verdaderas políticas de protección social y de criterios de universalidad.

La evolución del propio sistema democrático y los rápidos cambios sociales que se producen, han provocado un replanteamiento en lo que respecta a los fundamentos sobre lo que deben ser los sistemas de bienestar y sostenibilidad futura, y se han tratado de introducir nuevos criterios tales como la eficiencia en la gestión, mejora de la calidad de las prestaciones, utilización racional de los recursos, coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, y sobre todo, universalización de las prestaciones con criterios progresivos, de tal manera que todos los ciudadanos puedan estar en igualdad de condiciones en el ámbito de la protección social.

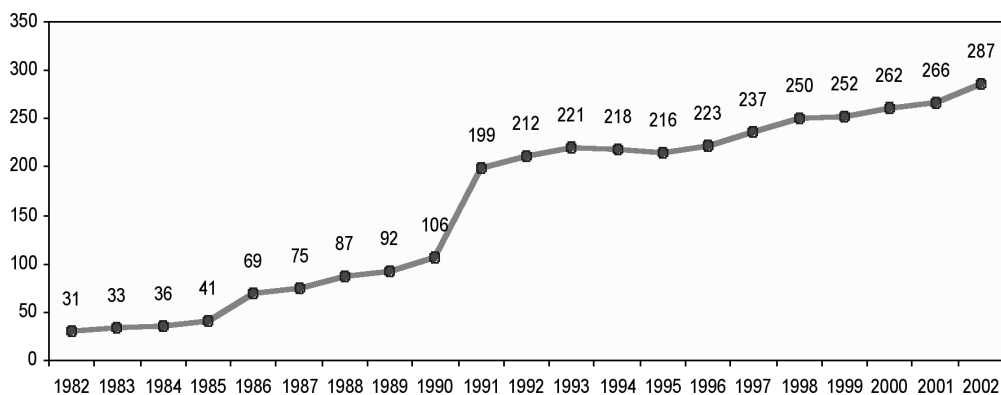
El gráfico siguiente refleja el análisis de la evolución del total del gasto ejecutado por el Gobierno de Navarra en los cuatro apartados que se han citado en la introducción (Salud, Empleo, Vivienda y Servicios Sociales), áreas en las que la acción del Parlamento y el Gobierno de Navarra han tenido oportunidad de incidir, dentro del concepto de “gasto en protección social” que se está utilizando en este documento.

Como se observa en el gráfico, el primer período 1982-1985, son unos años con un gasto muy pequeño, ya que eran escasos los servicios en los que tenía competencias la Comunidad Foral de Navarra. Son momentos en los que el concepto de protección social se asocia a beneficencia, prestada en muchos casos por instituciones privadas del entorno religioso.

En 1986 entra España en las Comunidades Europeas, y Europa va remontando la crisis económica sufrida en 1985. En Navarra estos hechos también se hacen notar. El segundo período a analizar (1986-1990), parte de un incremento del 66% en el gasto del año 1986 respecto del año anterior, originado por la asunción de competencias en materia de Salud, Vivienda y Servicios Sociales (en materia de empleo el efecto se produjo en 1988), con el consiguiente

aumento y consolidación de los gastos que se dieron en esas áreas. En esta etapa, es destacable el desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales, cuyo desarrollo permitió crear y organizar un sistema público con entidades asociadas y con la participación real de los ciudadanos.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN PROTECCIÓN SOCIAL
1982-2002. (CIFRAS EN MILLONES DE EUROS, DEFLACTADAS EN BASE AL AÑO 1982)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de Navarra.

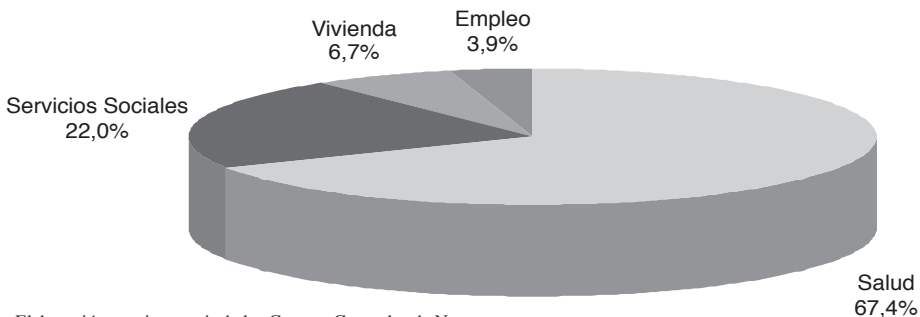
Como se observa en el Gráfico 7, en 1991 se vuelve a reflejar económicamente las consecuencias de la asunción de competencias en materia de “salud” y “servicios sociales”, con un incremento del 88% sobre el gasto ejecutado respecto al anterior año 1990. Lo más importante de este cambio es el carácter de consolidación futura de los servicios asumidos por la Comunidad Foral, lo que se refleja claramente en la línea ascendente del gráfico, sin caídas bruscas. No obstante, en este último período son destacables también:

- En el área de Salud: el desarrollo de la Ley Foral de Salud, norma básica de ordenación y expansión de los servicios sanitarios en Navarra; el Plan de Salud 1991-2000 y el Plan de Salud 2001-2005; el Plan de Drogodependencias; la asunción de competencias en materia de Salud Laboral; y finalmente la extensión de la cobertura del sistema sanitario público a los inmigrantes, a partir del año 2000.
- En el área de Empleo: traspaso de diversas competencias en materia de empleo que conllevaron la creación del Servicio Navarro de Empleo el año 1998; el Plan de Fomento de Inversiones y Empleo; el Plan de Formación Profesional Ocupacional; y especialmente el Plan de Empleo 1999-2001 y el Plan de Empleo 2002-2004.
- En el área de Vivienda: en este apartado, el Gobierno de Navarra pasó de complementar las ayudas estatales para vivienda a asumirlas en exclusividad, con la aprobación de diversas Medidas de Apoyo, la Ley de Ordenación del Territorio de 1994, el Plan de Vivienda 2001-2004, y otras.
- En el área de Servicios Sociales: lo más destacable es el traspaso de las competencias del INSERSO a Navarra en el año 1990, cuyas consecuencias, a efectos presupuestarios, se hicieron notar a partir del año 1991. Por otra parte, y sobre todo en los últimos años,

se está intentando actuar bajo criterios de planificación en las diversas áreas, para lo que se han ido elaborando y aprobando diversos planes de actuación, como son: el Plan Gerontológico, Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social, Plan para la Integración de la Población Inmigrante, Plan de Apoyo a la Familia y Plan Integral de Discapacitados.

En el Gráfico 8, se muestra la distribución de las funciones que se han analizado para el caso de la Comunidad Foral de Navarra, en el período 1982-2002. Como se observa, el área más importante es Salud, que supone más de las dos terceras partes del conjunto. Le sigue el área de Servicios sociales con algo más de la quinta parte respecto al total de gastos.

GRÁFICO 8
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE NAVARRA



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de Navarra.

Sería interesante poder comparar esta distribución de funciones respecto a la situación del reparto a nivel comunitario, comparando con los datos europeos basados en las estadísticas de SESPROS, que se han comentado anteriormente. Esto no es posible, ya que hay que tener en cuenta que el gasto que se ha manejado para el caso de Navarra (gasto ejecutado por el Gobierno de Navarra), es solamente una de las fuentes de datos que recogen las cifras de Eurostat para cada país.

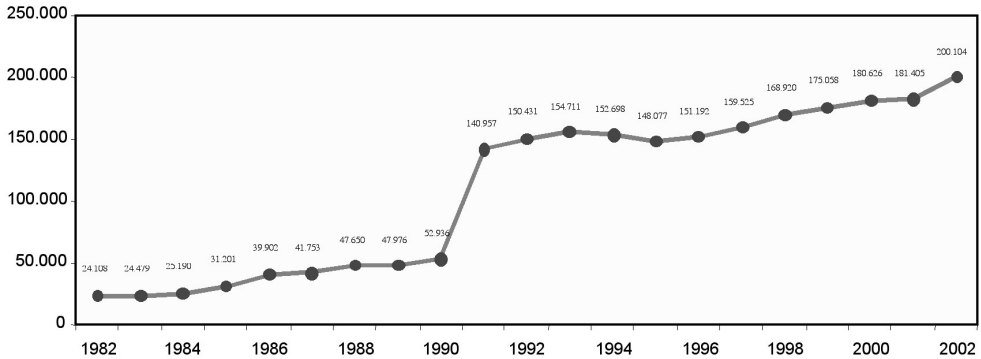
Actualmente, la característica principal es el reto de abordar los problemas sociales de un modo integral e interdepartamental, fomentando la coordinación y colaboración entre la iniciativa pública y privada, así como el entendimiento con las asociaciones y organizaciones civiles. Se pretende pasar desde un sistema de prestaciones y ayudas individuales “espontáneo”, hacia un sistema planificado cuyo principal fin sea el establecimiento de unos criterios e indicadores independientes del gobierno de turno.

En los últimos años, la evolución del propio sistema democrático y los rápidos cambios sociales que se producen, han provocado un replanteamiento en lo que han de ser los sistemas de bienestar y su sostenibilidad futura, y se ha tratado de introducir nuevos criterios tales como eficiencia en la gestión, mejora de la calidad de las prestaciones, utilización racional de los recursos, coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, y sobre todo, universalización de las prestaciones con criterios progresivos, de tal manera que todos los ciudadanos puedan estar en igualdad de condiciones a la hora de su integración social.

En los siguientes apartados se ofrecen los gráficos y comentarios más detallados para cada una de las áreas indicadas.

III.1. Evolución del gasto del Gobierno de Navarra en “salud” 1982-2002

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN “SALUD” 1982-2002.
(CIFRAS EN MILES DE EUROS, DEFLACTADAS EN BASE AL AÑO 1982)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de Navarra.

En el periodo que abarca los años 1982-1985, el Gasto en Protección Social destinado a la “Salud” se mantuvo prácticamente constante. El Gobierno de Navarra durante este periodo destinó una media de unos 24.592 miles de euros por año en la partida presupuestaria para la “Salud”. A lo largo de todo el periodo que estamos estudiando, 1982-2002, el presupuesto destinado a Gasto en Protección Social en esta materia, se caracterizó por un incremento constante y elevado. La partida presupuestaria de Salud fue la que más peso tuvo dentro del Gasto en Protección Social en comparación a otras áreas como “Vivienda”, “Empleo” y “Servicios Sociales”.

En el periodo 1982-1987, en la Comunidad Foral de Navarra, Salud y Bienestar Social estaban organizadas en una misma consejería. Durante los años 1985 y 1986, las cuantías ejecutadas a salud se incrementaron notablemente destinando 31.201 y 39.902 miles de euros, respectivamente, debido a la asunción de competencias en materia de sanidad y en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Ver Gráfico 9.

En el intervalo 1987-1990 el Gasto en Protección Social destinado a “Salud” se caracterizó de nuevo por un crecimiento constante. Por otra parte, el proceso de transferencias de la Administración del Estado a Navarra en lo referente a funciones y servicios en materia de Sanidad, quedó totalmente culminado en el año 1991 con la transferencia de los Servicios Sanitarios de la Seguridad Social de Navarra. Este año destacó por el incremento notable de Gasto en Protección Social destinado a la “Salud”. La partida presupuestaria de Salud destacaba por una elevada cuantía de dinero, concretamente 140.957 miles de euros, triplicando de esta manera el presupuesto destinado a “Salud” en el año anterior.

Este notable incremento fue principalmente debido a la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud y al Plan de Salud 1991-2000. A través de la Ley Foral de Salud de 1990 se regularon las actividades en materia de sanidad, higiene y asistencia sanitaria, se creó la estructura orgánica básica del Servicio Navarro de Salud como gestor de todos los centros y servicios sanitarios

propios y transferidos a la Administración Foral y se estableció la universalización de la atención sanitaria, garantizando la misma a todos los ciudadanos de Navarra, sin discriminación alguna.

A partir de 1991 y hasta el año 2002, el presupuesto del Gobierno de Navarra destinado al Gasto en materia de “Salud” se ha caracterizado por su talante creciente. Este importante crecimiento a lo largo de estos años ha sido debido a aspectos como la creación del Instituto de Salud Laboral en el año 1992, la puesta en marcha de un programa de salud laboral para la Comunidad Foral y en el año 1994 la creación del Plan Foral de Drogodependencias.

A partir del año 1996, estando inmersos en la IV Legislatura Democrática en Navarra, el Gasto en Protección Social continuó creciendo respecto a los años anteriores, debido a la consolidación de situaciones anteriores y al impulso de nuevas actuaciones en la política sanitaria. Sin embargo, no podemos olvidarnos que a pesar de comenzar con una pequeña recesión económica en 1995, el crecimiento económico tomó un ritmo ascendente en los años siguientes hasta alcanzarse en 1998 una estabilidad económica sin precedentes. Se pretendió desarrollar una política presupuestaria que permitiera un incremento controlado y sostenible de los gastos sanitarios y ajustar el gasto de productos farmacéuticos al escenario presupuestario establecido para cada año. Esta pequeña recesión económica de la que hablamos, influyó en la partida presupuestaria del año 1995 ya que se redujo la cuantía de dinero destinada a Salud en 4.621 miles de euros en relación al año 1994.

A partir de 1996, la partida presupuestaria se destinó entre otras cosas a introducir elementos de mejora en la calidad integral de la oferta de los servicios sanitarios, a mejorar el sistema de información sanitaria y los servicios asistenciales individuales y en la necesidad de mejorar la prevención. Se trató de introducir la gestión en la sanidad, dirigida hacia la calidad y por lo tanto con indicadores.

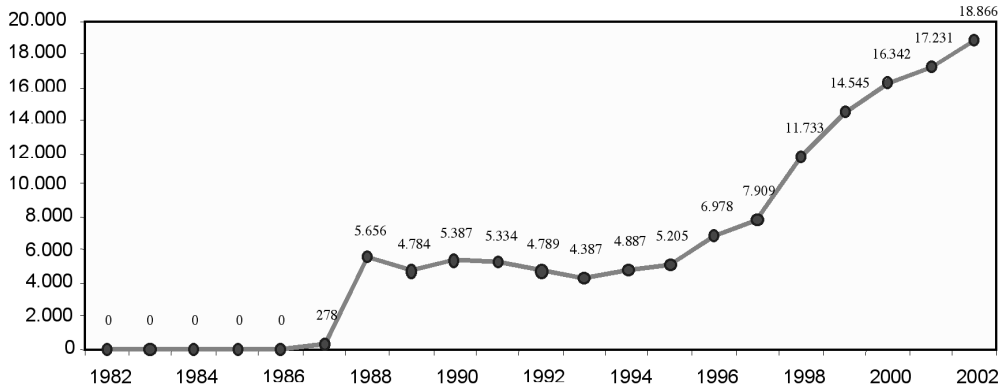
A lo largo de los años 1996-2002 el Gasto del Gobierno de Navarra destinado a la Salud continuó con un comportamiento de crecimiento continuo. A pesar de ello, hay que destacar que el año 2001 destaca por una pequeña ralentización en el crecimiento del gasto pero éste continua un proceso ascendente.

Hay que destacar que en el año 2000 parte de esa partida presupuestaria que destinó el Gobierno de Navarra a “Salud”, iba destinada a la extensión de la cobertura sanitaria del sistema público de Navarra a todos los inmigrantes de la Comunidad Foral como una manera de garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos al sistema sanitario. Por otra parte, a partir del año 2001 el Gasto en Protección Social ha sido absorbido por muchas de las medidas propuestas en el Plan de Salud 2001-2005, por el Plan Foral de Atención Sociosanitaria, Plan de Acción contra el Tabaco y diversos programas de prevención, etc.

III.2. Evolución del gasto del Gobierno de Navarra en “empleo” 1982-2002

En el periodo que abarca los años 1982-1987 el Gobierno de Navarra no destinó parte de sus presupuestos al Gasto en Protección Social en materia de “empleo” ya que durante este periodo Navarra no tenía competencias exclusivas en esta materia. La LORAFNA en uno de sus artículos dispone que corresponde a la Comunidad Foral la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado. A pesar de ello, esto no ocurre hasta el año 1991. Durante este periodo se han ido realizando diferentes transferencias de competencias a la Comunidad Foral en materia de empleo de forma paulatina.

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN “EMPLEO” 1982-2002.
(CIFRAS EN MILES DE EUROS, DEFLACTADAS EN BASE AL AÑO 1982)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de Navarra.

A través del Real Decreto de 22 de agosto de 1986, se fueron traspasando las competencias del Gabinete Técnico Provincial del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; Cooperativas; Guarderías Infantiles Laborales; Expedientes de regulación del Empleo; Programa de apoyo a la creación de Empleo, etc.

A partir del año 1987, comenzó a destinarse dinero de los Presupuestos Generales de Navarra al Gasto en Protección Social en materia de Empleo. Asimismo, Navarra debía gestionar todo el abanico de ayudas que provenían de la Administración Central. Ver Gráfico 10.

Durante el periodo 1987-1995, el Gasto en Protección Social en materia de Empleo en Navarra, registró un crecimiento variable caracterizado por subidas y bajadas. Hay que destacar que se establecieron contraprestaciones laborales como medida de inserción de los destinatarios de renta básica y asimismo se establecieron las condiciones y procedimiento de la contraprestación de la Renta Básica en la modalidad de empleo protegido. Otro de los motivos que justificaron la cuantía de dinero destinado al Gasto en Protección Social en materia de Empleo fue la aprobación del Plan Especial de Fomento de Inversiones y Empleo y la aprobación del Plan de Formación Profesional Ocupacional con las medidas y acciones que ambos conllevaban.

Es destacable que en el año 1989 se disminuyó la partida presupuestaria destinada para esta área en 872 miles de euros respecto al año 1988 y que durante los años 1990 a 1993 el presupuesto destinado a esta materia por parte del Gobierno de Navarra decreció paulatinamente hasta llegar al año 1994 donde tomó una trayectoria de notable incremento. Respecto a esta situación, ha de tenerse en cuenta que la economía navarra entre 1991 y 1993 se caracterizó por el debilitamiento y la recesión económica. En el año 1991 se produjo un cambio en la estructura departamental del Gobierno de Navarra. Se cambió la distribución de las consejerías, de tal forma que se transfirieron las competencias de trabajo hasta entonces pertenecientes a Bienestar Social, al Departamento de Industria, Comercio y Turismo. La causa que propició esta modificación fue, por un lado, por razones de carácter económico, y por otro, por razones funcionales, dada la existencia de importantes inercias entre las competencias de Industria,

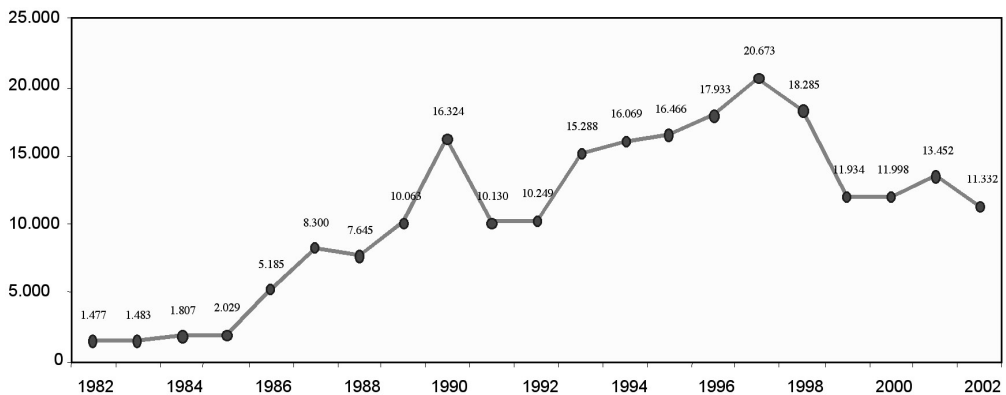
Comercio, Turismo y las de Trabajo para favorecer una mejor gestión dado que estos servicios tienen un fin común: la creación de puestos de trabajo.

Durante el periodo 1995-1999, el crecimiento económico de Navarra tuvo su reflejo en una mayor proporción de Gasto en Protección Social, y por consiguiente en el mercado laboral, en el importante proceso de creación de empleo y de reducción de las personas en paro. Hay que destacar que se creó en 1995 el Servicio Navarro de Empleo (SNE) como organismo autónomo y que se pactó el Plan de Empleo 1999-2001. Tuvo gran importancia la rigurosa política del control de gasto público llevada a cabo por el Gobierno y el talante de cooperación de otras fuerzas políticas y sociales.

A partir de 1999 y hasta el año 2002, el Gasto en Protección Social en esta materia continuó con su comportamiento creciente pero con una menor aceleración que en años anteriores. Era necesario destinar parte de esta cuantía de dinero a acciones formativas de prevención y seguimiento del cumplimiento en las empresas de la normativa de seguridad y salud en el trabajo ya que el índice de siniestralidad de Navarra era demasiado alto. Asimismo, gran parte de los presupuestos destinados al empleo fueron absorbidos por el Plan de Empleo 1999-2001 y por el actual Plan de Empleo 2002-2004 ya que era primordial reducir la tasa de paro, crear más empleo y disminuir la contratación temporal y la alta tasa de siniestralidad laboral de Navarra.

III.3. Evolución del gasto del Gobierno de Navarra en “vivienda” 1982-2002

GRÁFICO 11.
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN “VIVIENDA” 1982-2002.
(CIFRAS EN MILES DE EUROS, DEFLACTADAS EN BASE AL AÑO 1982)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de Navarra.

En el periodo que abarca los años 1982-1985 el Gasto en Protección Social destinado a la “vivienda” se mantuvo prácticamente constante. En este periodo, las competencias en materia de vivienda eran ejercidas por el Estado. En Navarra, durante estos años se produjo un descenso paulatino en el sector de la construcción de viviendas ya que el país, además de encontrarse sumido en una crisis económica, se encontraba en pleno proceso de consolidación de la democracia y de descentralización de la Administración del Estado hacia las Comunidades

Autónomas. A todo ello, hay que destacar que se unía la disminución del poder adquisitivo de muchos salarios de los navarros. Ver Gráfico 11.

A partir de 1985, como consecuencia de la consolidación democrática; del inicio de la superación de la crisis económica en la que estaba inmersa España y debido a la asunción de competencias en materia de vivienda por parte de la Comunidad Foral de Navarra, se incrementó notablemente la cuantía destinada a “Vivienda” dentro del Gasto en Protección Social.

Cabe destacar que desde el traspaso de competencias, Navarra se unió a las ayudas económicas y de financiación realizadas por el Estado para la adquisición de viviendas. Por otro lado, en 1985 Navarra suplió las ayudas del Estado para la rehabilitación de viviendas.

Desde el año 1985 al 1987, el gasto social en materia de vivienda se caracterizó por haber experimentado un incremento constante y elevado. A lo largo del año 1987, el gasto del Gobierno de Navarra en vivienda disminuyó de manera paulatina hasta llegar a 1988 donde se observa un importante crecimiento respecto a años anteriores debido a la consolidación de situaciones anteriores y al impulso de nuevas actuaciones en la política de vivienda. Es destacable que del año 1988 al año 1990 pasaron a duplicarse los gastos en materia de vivienda pasando de 7.645 millones de euros en 1988 a 16.324 millones de euros en 1990.

A partir de 1990 y a través del Convenio Económico entre el Estado y Navarra, se permitió a la Comunidad Foral de Navarra alcanzar plena autonomía financiera diferenciada de la del Estado. En el año 1991 el gasto social destinado por el Gobierno de Navarra a vivienda decreció considerablemente coincidiendo con el final de la 2ª Legislatura Democrática y con el cambio de Gobierno. El área de Vivienda, durante la 3ª Legislatura Democrática estaba unido al área de Bienestar Social y Deporte. La inversión en la construcción fue claramente decreciente y el Gobierno de Navarra, tras haber duplicado en 1990 el importe realizado dos años antes, sufrió una reducción del 6,4% en 1991. A partir de este año, los indicadores de inversión en construcción mostraron un perfil decreciente ya que el número de viviendas iniciadas y el importe en que se situó la inversión pública mostraban niveles inferiores a los conseguidos anteriormente. Teniendo en cuenta esto se puede afirmar que en lo que se refiere a la inversión pública, se redujeron notablemente los ritmos de expansión conseguidos en los dos últimos años.

A partir del año 1992 las ayudas económicas en materia de vivienda son a cargo del Presupuesto del Gobierno de Navarra, desatendiéndose el Estado de la financiación de dichas ayudas. Navarra tuvo que crear un marco legal, normativo, administrativo y presupuestario a fin de instrumentar el complejo entramado del fomento y financiación de este sector. En relación a esto es destacable la aprobación de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y del Decreto Foral 119/1992, de 23 de marzo, de Medidas de Apoyo al Sector de la Vivienda.

A partir del año 1993 y hasta el año 1997 se observa un perfil notablemente creciente en la cuantía de gasto destinado a la protección social en materia de vivienda. Durante este periodo la cuantía de gasto en Protección Social en esta materia ascendió a un total de 86.429 miles de euros. Se trató de responder a los objetivos de conseguir una vivienda de calidad, a mejores precios y para todos, especialmente para las personas más desfavorecidas de protección social como eran las personas mayores, la población joven y los más desfavorecidos socioeconómicamente.

Es importante destacar que Navarra durante los años 1995-1999 destacó por el mayor impulso en materia de vivienda, lo que le hizo colocarse a la cabeza de la vivienda social. En

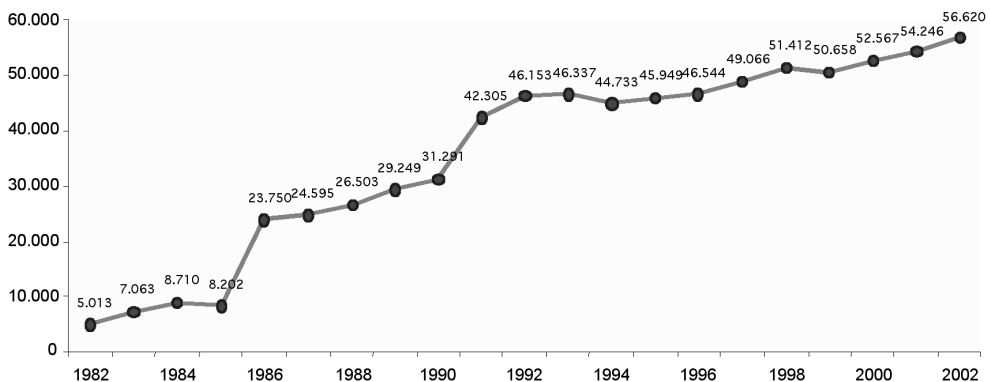
estos años se construyeron muchas viviendas de Protección Oficial dirigidas a estos sectores, se incentivaron los alquileres, las rehabilitaciones y se hicieron viviendas de integración social.

En el año 1999, a pesar del favorable balance económico en el que estaba inmerso Navarra, la cuantía de dinero destinado a Gasto en Protección Social en materia de vivienda disminuyó en 6.351 miles de euros en relación al ejercicio anterior. Asimismo, no podemos olvidarnos que la evolución del precio medio de la vivienda tenía un comportamiento alcista con el paso de los años.

Durante el periodo 1999-2002 el área de vivienda sufrió una importante disminución en su gasto en comparación al periodo de 1993 a 1997. Esta disminución fue debida principalmente a la eliminación de ayudas para adquisición de viviendas que no fueran VPO, así como el menor importe que suponen estas ayudas, por la disminución de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios. A pesar de ello, no podemos olvidarnos que el Plan de Vivienda 1997-2000 colocó a Navarra como tercera comunidad con mayor índice de vivienda protegida de toda España, por detrás de Murcia y de La Rioja, a pesar de que no se alcanzasen los objetivos previstos en VPO y alquiler. Los objetivos previstos no se cumplieron principalmente por la poca rentabilidad de este tipo de promociones para los constructores, de manera que en el año 2002 se aprobó la Ley Foral 9/2002, por la que se establecieron los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda y se incrementaron las ayudas para su adquisición.

III.4. Evolución del gasto del Gobierno de Navarra en “servicios sociales” 1982-2002

GRÁFICO 12.
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN “SERVICIOS SOCIALES”
1982-2002. (CIFRAS EN MILES DE EUROS, DEFLACTADAS EN BASE AL AÑO 1982)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Generales de Navarra.

En el periodo que abarca los años 1982-1984, el Gasto en Protección Social destinado a los “Servicios Sociales” se caracterizó por un crecimiento constante. A diferencia de ello, en el año 1985 la partida presupuestaria que destinó el Gobierno de Navarra a esta área, sufrió un ligero decrecimiento, disminuyéndose en 508 miles de euros respecto al año anterior. Ver Gráfico 12.

Por otra parte, hay que resaltar que la I Legislatura Democrática Navarra estuvo marcada por la asunción de competencias en los Servicios Sociales, de manera que ésta fue una época pionera en cuanto a la construcción y organización de los Servicios Sociales que hoy conocemos. Este proceso de transferencias culminó en 1991, año a partir del cual Navarra asumió plena responsabilidad en todas las materias y procesos concernientes a los Servicios Sociales.

Durante el intervalo de tiempo que abarca los años 1982 y 1987, fueron formuladas dos normas generales de gran importancia en Navarra: La Ley Foral de Servicios Sociales y la Ley Foral de Concierdos en materia de Servicios Sociales. El objetivo era transformar la antigua Beneficencia del Estado en una actividad asistencial pública.

La asunción de competencias en la que estaba inmersa Navarra se reflejó en las cuantías ejecutadas a partir de 1986, ya que éstas se incrementaron notablemente. Concretamente, en el año 1986 se destinaron 23.750 miles de euros a diferencia de los 8.202 miles de euros destinados el año anterior.

A partir del año 1987 y hasta el año 1993, el Gasto Social en materia de Servicios Sociales se caracterizó por haber experimentado un incremento constante y elevado. En el año 1990 se traspasaron a la Comunidad Foral las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Este traspaso quedó reflejado en el incremento de presupuesto que destinaba el Gobierno de Navarra, ya que en 1991 su cuantía aumentó en 11.014 miles de euros respecto a 1990.

Durante los años 1992 y 1993, el Gasto en Protección Social destinado al área de los Servicios Sociales, fue prácticamente similar. Esta similitud tal vez fue debida a la situación económica navarra, la cual, se caracterizaba por el debilitamiento y recesión económica. Es destacable que en el año 1994 la partida presupuestaria se redujo en 1.396 miles de euros respecto a 1993.

A partir de 1996 y como consecuencia de la consolidación democrática y de la superación de la crisis económica en la que estaba inmersa Navarra, se incrementó ligeramente la cuantía de dinero destinada a los “Servicios Sociales” dentro del Gasto en Protección Social. Durante el periodo 1996-1998, el crecimiento de la partida presupuestaria que destinaba el Gobierno de Navarra a esta área, fue muy similar en cada año. Es destacable que parte de los presupuestos estuvieron destinados al Plan Gerontológico 1997-2000, de gran necesidad en la Comunidad Foral para abordar globalmente las necesidades de los mayores y al Plan de Lucha contra la Exclusión Social 1998-2005.

Por otra parte, el Gasto destinado en 1999, concretamente 50.658 miles de euros, disminuyó en 754 miles de euros respecto a 1998. El año 1999 coincidió con el final de la cuarta Legislatura Democrática y el comienzo de la quinta.

Posteriormente y hasta el año 2002, la partida presupuestaria de los Servicios Sociales se ha caracterizado por un crecimiento constante, llegando de esta manera a los 56.620 miles de euros en el 2002. Durante este periodo, parte de este presupuesto se ha ido aumentando debido a muchas de las acciones, medidas y prestaciones que contemplaban además de los Planes de Acción vigentes hasta el momento, todos aquellos que fueron aprobados más tarde y que estaban relacionados con el área Social: Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social, Plan para la Integración de la Población Inmigrante y el Plan de Apoyo a la Familia.

IV. REFLEXIONES

En esta época de cambios rápidos en multitud de facetas, nos enfrentamos a la previsión de que se den nuevos escenarios, originados por diversos factores, entre los que se podrían citar, entre otros muchos:

- Cambios demográficos: superpoblación, estructuras y tipos de familias.
- Envejecimiento y dependencia de la población.
- Corrientes migratorias.
- Incremento de las desigualdades: con riesgo de incremento de la pobreza y la exclusión social.
- Avance tecnológico: con sus posibles consecuencias negativas, además de las supuestamente positivas que aportaría.

Hoy se nos plantea la adaptación a las exigencias de una economía de globalización. Ello nos debe hacer plantearnos diversos interrogantes: ¿Cuál es el papel del gobierno? ¿Qué es lo que debe y lo que no debe hacer y cómo debe hacerlo?

El factor determinante es la eficacia o ineficacia de los poderes públicos. Es una necesidad la eficacia de los poderes públicos para tener bienes y servicios que hagan posible que el mercado prospere. Ha de ser así para alcanzar un desarrollo sostenido desde el punto de la economía y de lo social. Y no me refiero a los gobiernos sobre todo como promotores y reguladores.

Necesitamos instituciones competentes que puedan captar tempranamente las señales de necesidades y problemas, que equilibren alternativas e intereses en competencia y ejecución de decisiones para evitar el desperdicio de activos, particularmente de activos ambientales y sociales, y ello requiere investigación y diálogo, con una visión y acuerdo globales sobre el desarrollo sostenible. El desarrollo es sostenible cuando mira al futuro y es responsable.

Los economistas y los ingenieros se centran en los cambios sectoriales que acompañan al crecimiento económico y las innovaciones tecnológicas. Esto es comprensible cuando se enfocan el PIB y el surgimiento o la obsolescencia de industrias, pero no es muy útil para entender el impacto de estos cambios sobre la sociedad y la naturaleza, la transformación social y económica fundamental se manifiesta espacialmente. Es el interés en la gente, en donde vive y en cómo interactúa entre sí y con la naturaleza, es importante mirar dónde estamos ahora y dónde es probable que estemos en el futuro.

Es crucial anticipar los problemas e identificar estrategias de desarrollo para salir adelante, sin crear condiciones que generen conflicto.

No es posible obtener beneficios para la sociedad con acciones individuales sin coordinación. Sólo a través de una actividad coordinada, liderada por los poderes públicos, es posible hacer realidad muchas oportunidades tendentes a mejorar el bienestar de las personas. Por supuesto, la iniciativa privada debería participar asumiendo también su papel y responsabilidad en el avance social, sin que tenga que subyacer siempre el fin último de obtención de beneficio.

Es por ello, que resulta imprescindible la cooperación entre el sector público y los sectores privados, tanto los lucrativos como los que no persiguen la ganancia como objetivo primordial.

Fomentar una mayor participación y la capacidad de inclusión de todos los miembros de la sociedad, lo mismo que hemos de crear un clima para la inversión y suministrar las infraestructuras básicas, también hay que descender a los programas micro, analizar sus estructuras, adaptar su eficacia a las necesidades actuales, si lo hacemos a un coste adecuado y no a cualquier precio, y si hay que dismantelar los subsidios perversos, las ayudas que nos hacen menos responsables, hagámoslo y asumamos nuestras responsabilidades. Existen políticas asistenciales que hacen que se prolonguen políticas inadecuadas.

A este respecto, la Unión, particularmente el Consejo Europeo de Lisboa, se marcó un objetivo estratégico durante la década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener el crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social. Esta estrategia se diseñó para permitir recuperar las condiciones para el pleno empleo, el crecimiento y la cohesión social.

En definitiva, será necesario reformular las prioridades para afrontar los nuevos retos que sean capaces de ofrecer una mayor contribución a la cohesión económica y social. Prioridades políticas eficaces y sistemas eficientes. Reflexión sobre los objetivos y establecer las futuras asignaciones presupuestarias de acuerdo al desarrollo económico y la cohesión social.

Para finalizar, una frase de Franklin Roosevelt:

“La prueba de nuestro progreso no es si agregamos más a la abundancia de quienes tienen mucho; es si proporcionamos lo suficiente para quienes tienen demasiado poco”.

ANEXO

TABLA 1
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN PORCENTAJE DEL PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Suecia	33,1	34,3	37,1	39,0	37,6	35,5	34,7	33,8	33,4	32,9	32,3
Francia	27,6	28,4	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,7
Alemania	25,4	26,1	27,6	28,4	28,3	28,9	29,9	29,5	29,3	29,6	29,5
Dinamarca	28,7	29,7	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	29,8	28,8
Austria	26,7	27,0	27,6	28,9	29,8	29,6	29,5	28,8	28,4	28,8	28,7
Países Bajos	32,4	32,6	33,2	33,6	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4
Europa 15	25,4	26,4	27,7	28,8	28,5	28,3	28,4	28,0	27,6	27,5	27,3
Reino Unido	22,9	25,7	27,9	29,0	28,6	28,2	28,1	27,5	26,9	26,5	26,8
Bélgica	26,4	27,1	27,4	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,4	26,7
Grecia	23,2	21,6	21,2	22,1	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,4
Finlandia	25,1	29,8	33,6	34,6	33,8	31,8	31,6	29,3	27,3	26,7	25,2
Italia	24,3	25,2	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,3	25,2
Portugal	15,8	17,2	18,4	21,0	21,3	22,1	21,2	21,4	22,1	22,6	22,7
Luxemburgo	22,6	22,5	22,6	23,7	23,0	23,7	24,0	22,6	21,7	21,8	21,0
España	20,5	21,2	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,2	20,1
Irlanda	18,7	19,6	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,7	15,5	14,8	14,1

TABLA 2
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN EUROS
(A PRECIOS CONSTANTES DE 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Suecia	8.643	9.057	7.760	7.652	7.376	8.029	7.843	7.775	8.119	8.571
Dinamarca	6.682	6.987	7.567	8.245	8.488	8.444	8.251	8.331	8.505	8.492
Luxemburgo	6.139	6.421	7.186	7.496	7.998	8.178	8.148	8.292	8.842	9.010
Alemania	5.277	5.801	6.111	6.247	6.646	6.785	6.524	6.632	6.853	6.867
Finlandia	6.461	5.885	5.123	5.629	6.159	6.136	6.014	5.876	5.929	5.905
Países Bajos	5.485	5.698	6.061	6.137	6.340	6.194	6.060	6.056	6.164	6.313
Francia	5.207	5.485	5.877	5.986	3.131	6.235	6.179	6.325	6.487	6.527
Austria	5.186	5.441	5.898	6.226	6.506	6.463	6.312	6.440	6.786	6.909
Bélgica	4.807	5.054	5.562	5.706	5.867	5.888	5.738	5.822	5.991	5.983
Europa 15	4.709	4.925	4.936	4.974	4.982	5.130	5.221	5.303	5.472	5.652
Reino Unido	4.168	4.286	4.298	4.426	4.183	4.370	5.236	5.449	5.678	6.473
Italia	5.016	5.026	4.310	4.131	3.631	4.043	4.309	4.294	4.419	4.510
Irlanda	2.353	2.515	2.528	2.603	2.674	2.776	3.108	3.057	3.230	3.361
España	2.904	3.016	2.825	2.561	2.516	2.590	2.533	2.558	2.631	2.702
Grecia	2.470	2.194	2.054	1.950	1.917	1.987	2.091	2.113	2.347	2.460
Portugal	1.436	1.615	1.691	1.694	1.824	1.810	1.900	2.039	2.187	2.269

TABLA 3
INGRESOS PARA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA-15 (MILLONES EUROS, AÑO 2000)

FUENTE INGRESOS	EUROPA-15		ESPAÑA		EUR-ESPAÑA
	Millones €	Porcentaje	Millones €	Porcentaje	Porcentaje
“Cotizaciones sociales de empleadores”	938.639	38,3	71.033	52,7	-14,4
“Cotizaciones sociales de personas protegidas”	547.822	22,4	22.145	16,4	5,9
Contribuciones públicas	876.573	35,8	36.265	26,9	8,9
Otros ingresos	86.934	3,5	5.393	4,0	-0,5
TOTAL	2.449.968	100,0	134.836	100,0	0,0

Fuente: Eurostat, Edición 2003.