
La austeridad intensifica la exclusión social e incrementa la desigualdad

(Aproximación a las consecuencias
de los recortes en servicios sociales a partir
de la experiencia en Navarra)

Lucía Martínez Virto

lucia.martinez@unavarra.es

Begoña Pérez Eransus

begonia.perez@unavarra.es

Lucía Martínez Virto es Profesora Ayudante Doctora en el departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra y miembro del equipo de investigación ALTER. Sus líneas de investigación se centran en la exclusión social, las políticas sociales y los servicios sociales. Cuenta con importante experiencia investigadora en estas áreas a nivel europeo, estatal y autonómico. Es autora y coautora de numerosas publicaciones científicas entre las que destacan el capítulo 3 del VI Informe FOESSA *“La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años”* (Foessa, 2014), *“Sobreviviendo a la crisis: estrategias de los hogares en dificultad”* (Bellaterra, 2014) y *“¿Qué hacemos contra la pobreza?”* (Akal, 2014).

Begoña Pérez Eransus es Profesora titular de política social del departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra y miembro

del equipo de investigación ALTER. Sus líneas de investigación se centran en el ámbito de la exclusión social y el análisis de las políticas sociales públicas y ha participado en diversas investigaciones de ámbito nacional y europeo. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el capítulo 3 del VI Informe FOESSA *"La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años"* (Foessa, 2014), *"Jóvenes, vulnerabilidades y exclusión social"* (Zerbitzuan, 2014), *"Crisis y Fractura social en Europa, Causas y efectos en España"* (Colección Estudios Sociales de La Caixa, 2012) y *"El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España"* (FOESSA, 2010).

RESUMEN

Hasta el momento numerosos análisis han puesto el foco en las consecuencias sociales de la crisis evidenciando el aumento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Estas consecuencias, propias de una crisis prolongada, podrían estar siendo agravadas por las políticas de austeridad adoptadas en los últimos años y que afectan especialmente a determinados servicios de elevada eficacia frente a la pobreza, como los servicios sociales o las rentas mínimas. Es pertinente, por tanto, evaluar el impacto de estas decisiones. Sin embargo, es complejo evidenciar estas consecuencias debido a que buena parte de sus efectos en la salud física, mental y en las condiciones de vida de quienes las padecen no son medibles en el corto y medio plazo a partir de las fuentes de datos actuales. Sin embargo, estas consecuencias sí son visibles en el día a día de la intervención de los servicios sociales con las familias más afectadas. Por este motivo, este trabajo trata de aportar evidencias centradas en un estudio de caso de Navarra a partir de la recogida de datos de entidades sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión (evolución reciente de la demanda atendida, presupuestos, recursos humanos, etc.) y del estudio de las condiciones de vida de las personas en situación de exclusión mediante la técnica cualitativa de los relatos de vida.

PALABRAS CLAVE

Austeridad, exclusión, trabajo social, servicios sociales y rentas mínimas.

ABSTRACT

A large number of reports focus on the social consequences of the crisis, such as, poverty rate, social exclusion and households without incomes. These characteristics of a prolonged crisis have been exacerbated by policy responses in some items with high social effectiveness such as social services or minimum wage income. It is complex to evidence the austerity consequences with national surveys because the effects are not measurable in a short and medium term. However, these consequences are visible in the household's everyday life and in social services. It is time, therefore, to evaluate the impact of these decisions through a qualitative and quantitative analysis focused on the excluded households and social services of Navarre.

KEY WORDS

Austerity, social exclusion, social work, social services and minimum wage income.

1. INTRODUCCIÓN

La destrucción de empleo y la acumulación de sus efectos en algunos hogares, el limitado y desigual sistema de garantía de ingresos o el agotamiento de los mecanismos de solidaridad de las familias explican, en buena parte, el incremento de las desigualdades en España. Sin embargo, en este trabajo queremos abordar el hecho de que las propias estrategias de respuesta a la crisis, emprendidas por algunos gobiernos a fin de reducir el déficit, pueden influir igualmente en el incremento de las desigualdades.

Las estrategias de austeridad que se vienen desarrollando en todos los niveles de la administración afectan a servicios de demostrada eficacia en el bienestar de la población y en la reducción de las desigualdades, tales como la salud, la educación y muy especialmente los servicios sociales. Estas decisiones podrían estar implicando nuevos riesgos para la población afectada por el desempleo y la pobreza cuya única tabla de salvación eran, precisamente, estos servicios.

Diversos estudios a nivel europeo alertan de las consecuencias de la austeridad en las condiciones de vida de la población (Frazer y Marlier, 2014; Stuckler y Basu, 2012). Sus resultados muestran que aquellos países en los que se ha mantenido o reforzado la protección económica, social y sanitaria de la población, el incremento del desempleo no está implicando necesariamente un impacto en las condiciones de vida de la ciudadanía. Por el contrario, aquellos países en los que al aumento del desempleo le acompaña el deterioro de la protección económica, sanitaria o social de la ciudadanía, muestran claramente su incidencia en la generación de situaciones de pobreza y exclusión.

Este texto pretende ayudar a visibilizar el impacto de esta estrategia de recorte de servicios básicos en las condiciones de vida de la población desfavorecida. Identificar estos procesos es actualmente complejo debido a que sus efectos más directos están afectando de manera más virulenta a la población excluida, infrarrepresentada en las encuestas de condiciones de vida de población en general. Por este motivo, el impacto en los indicadores convencionales relativos a la situación de educación, salud o desigualdad de la población española no es perceptible en el corto o medio plazo. Sin embargo, los efectos están siendo ya claramente identificados en el espacio de la pobreza y la exclusión social.

Los servicios sociales públicos y privados que atienden a estas familias son conocedores de los intensos procesos de deterioro vividos por algunas familias. Por este motivo, resulta eficaz acudir a fuentes de información relativas al funcionamiento de estos servicios gestionados en el nivel autonómico o local, así como a atender de manera específica al impacto vivido en los propios hogares con dificultades.

Los resultados que se presentan han sido obtenidos de varias técnicas de recogida de datos en el nivel de servicios de atención a población excluida en Navarra. En primer lugar, se ha recurrido al análisis de una rejilla con información cuantitativa relativa a la situación de las entidades sociales que trabajan con población excluida en Navarra (volumen de población atendida, financiación, recursos humanos, estado de los programas, etc.). Para ello se solicitó información específica a un total de 30 entidades sociales, a partir de la cual se elaboraron 10 estudios de caso que acogían a entidades especializadas en diversos ámbitos y colectivos de la intervención social¹ (minorías étnicas, incorporación social, población extranjera, drogodependencias, atención a menores desfavorecidos en entornos rurales, etc.). El objetivo de esta técnica ha sido el de aproximarnos a las variaciones en la dimensión y perfil de la demanda atendida por las entidades, a los cambios producidos en la financiación de las entidades a raíz de la puesta en marcha de la estrategia de austeridad y al impacto en los programas, plantillas y en el tipo de atención que reciben los usuarios.

En segundo lugar, por la necesidad de comprender los efectos de las estrategias de austeridad desde el propio discurso de las personas más afectadas, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo de 50 casos a partir de la técnica del relato de vida². Esta técnica ha buscado profundizar en el impacto en las condiciones de vida de la población excluida y comprender, desde sus propios discursos, el efecto de los recortes y la austeridad en sus formas de supervivencia, acceso a prestaciones, atención recibida, redes de apoyo, etc.

Por último, y a fin de complementar tanto la información cuantitativa relativa a la atención de las entidades como al análisis de casos, se consideró necesario contar con la percepción subjetiva de los profesionales, por lo que se realizaron dos grupos de trabajo con profesionales del ámbito de la atención primaria. El primero de ellos se realizó en noviembre del año 2013 y contó con 13 profesionales de diferentes servicios sociales de base. El segundo de ellos se realizó en noviembre del 2014 y contó con 4 profesionales especializados en la coordinación de programas y equipos, tanto del ámbito rural como urbano. El objetivos de estos grupos fue el de profundizar en los efectos de los recortes en la calidad de los programas, recursos de intervención y, por tanto, en sus efectos en la situación de las personas en situación de exclusión.

1 La recogida de información se realizó en los meses de abril y mayo del año 2014, por lo que la información suministrada es relativa a las memorias técnicas del año 2013 y a la previsión presupuestaria del año 2014.

2 Los relatos de vida se realizaron entre los meses de octubre y diciembre del año 2013. Cada relato de vida contó con un mínimo de dos encuentros. El material forma parte del II Informe sobre Desigualdad Social en Navarra (Laparra, *et al.*, 2015).

Abordar el impacto de los recortes en el ámbito social, como se adelantaba anteriormente, es complejo tanto por la diversidad de estrategias desarrolladas como por los múltiples ámbitos y espacios que acoge la intervención desde los servicios sociales. No obstante, la complementariedad de unas y otras fuentes y técnicas de investigación ha permitido realizar una primera aproximación a esta cuestión. El trabajo que se presenta ha sido estructurado en tres partes: un primer apartado que trata de contextualizar, a grandes rasgos, las estrategias de austeridad implementadas en la mayor parte de las comunidades autónomas, especialmente en el ámbito de los servicios sociales. En segundo lugar, se atiende de manera específica al estudio de caso de Navarra en torno a los dos efectos más relevantes observados: la reducción de la protección económica a partir de los cambios normativos en la renta mínima y la progresiva limitación de los recursos de intervención. Por último, con un carácter más propositivo, se contrastan las evidencias encontradas en Navarra con las recomendaciones europeas en materia de inclusión social, conectando así con las conclusiones más relevantes obtenidas en este modesto análisis. Sirva, por tanto, este análisis micro en Navarra sobre el empeoramiento en las condiciones de vida de la población excluida como una alerta de lo que estos recortes pueden suponer, en el medio y largo plazo, en la intensificación de la desigualdad, y por tanto, como amenaza a la cohesión social.

2. EL CONTEXTO: LA ESTRATEGIA DE AUSTERIDAD EN ESPAÑA

En España son varias las decisiones políticas implementadas desde el inicio de la crisis que podrían estar teniendo un intenso impacto en el afianzamiento de la brecha de desigualdad social. A nivel estatal, el Decreto-Ley 16/2012 de *medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones* ha sido socialmente contestado por poner en riesgo el acceso a la atención sanitaria de algunos colectivos en aquellas CCAA donde se ha implantado. Por otro lado, el Decreto estatal 20/2012 de *medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* aplicado en las diferentes autonomías ha afectado, entre otras, a la reducción de la intensidad protectora de diversas funciones gestionadas de manera descentralizada en relación con la dependencia, el acceso a la vivienda, la educación, la sanidad, la formación para el empleo y sobre todo los servicios sociales, ámbito fundamental de análisis en este trabajo.

En el nivel central, la reducción presupuestaria a fecha de 2014³, con respecto al total del año 2010, ha sido del 46,6% en materia de vivienda (de 1.498 a 800 millones de euros), del 33,9% en servicios sociales (de 2.737 a 1.810), del 29,7% en educación (de 3.092 a 2.175), de 17,2% en sanidad (de 4.635 a 3.840) y del 47,4% en fomento de empleo (de 7.751 a 4.074). Sin embargo, estos datos resultan insuficientes para medir los recortes implementados debido a que el gasto estatal representa una parte muy limitada del esfuerzo de protección público, el cual recae fundamentalmente en las comunidades autónomas. A pesar de la respuesta generalizada de aceptación de las directrices nacionales de reducción del déficit, existe una gran diversidad de estrategias de aplicación de las mismas, por lo que es preciso recurrir a la contabilidad del nivel autonómico y local para realizar un análisis exhaustivo.

En el sector de servicios sociales es constante la falta de información e indicadores que permitan establecer una evaluación sistemática de su desarrollo y evolución en el conjunto del Estado. Por tanto, este obstáculo impide también conocer las diversas respuestas que se han llevado a cabo, tanto ante las recomendaciones de reducción del déficit como en relación las medidas específicamente emprendidas para paliar los efectos de la crisis.

Con ánimo de superar estas dificultades, se han desarrollado trabajos como el Informe DEC⁴, donde la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales ofrece un análisis comparado de los servicios sociales a partir del reconocimiento de derechos (desarrollo normativo), relevancia económica (gasto por habitante y año, gasto en relación al PIB, etc.) y grado de cobertura (profesionales por habitante, beneficiarios/as de servicios, etc.).

El más reciente de estos informes (Informe DEC, 2014) logra además dar un paso más en el estudio de este ámbito, al contabilizar por primera vez el gasto en servicios sociales del conjunto de las administraciones públicas en cada territorio (estatal, autonómico y local), superando así la dificultad subrayada de atender a las diferentes administraciones implicadas en su desarrollo y gestión. A la luz de los resultados de este análisis se presenta una conclusión alarmante: los datos constatan que los servicios sociales en España se están fuertemente deteriorando, debido a que el gasto anual por habitante en servicios sociales se ha reducido en 2013 un 13,3% con respecto a los datos de 2011. Éste ha pasado de 354,02€ a 306,91€, es decir, 47,11€ menos por habitante al año, por lo que el ajuste supone una reducción de 0,19 puntos (del 1,60% en 2011 al 1,41% en 2013) del porcentaje del PIB que España destina a servicios sociales.

3 Datos obtenidos de los presupuestos generales del Estado consolidados 2010-2014.

4 Pueden consultarse los diferentes materiales en la web www.directoressociales.com.

Igualmente, el estudio cuantifica, en términos absolutos, que las comunidades autónomas y entidades locales han gastado, en 2013, 2.212 millones de euros menos en servicios sociales que en el año 2011 (García, Barriga, Ramírez y Santos, 2014). Precisamente, se observa que este recorte ha sido casi el doble en las entidades locales, debido a que en el año 2013 se constataba un recorte de los gobiernos autonómicos de 10,5% de media con respecto a los fondos de 2011, y en el caso de las entidades locales este recorte ha sido del 20,8%. Por todo ello, se concluye que el mayor impacto de los recortes se está viviendo en los servicios sociales básicos y de proximidad.

Los resultados de este informe, por tanto, son demoledores. El análisis consigue dimensionar y visibilizar el sustancial recorte que están sufriendo los servicios sociales en las diferentes CCAA, y a partir de ahí alerta de su intensidad en los servicios más cercanos a la ciudadanía. En este sentido, si bien la estrategia de control de déficit podría tener importantes diferencias entre comunidades, las amplias funciones que componen los servicios sociales, nos llevan a pensar que la reducción presupuestaria en este ámbito acoge desde partidas destinadas a prestaciones económicas vinculadas al sistema (rentas mínimas o ayudas económicas de emergencia), hasta aquellas de carácter más técnico orientadas a dotar de recursos a los servicios y programas de atención a las personas (servicios sociales de base públicos o entidades de tercer sector). A continuación se presenta un estudio de caso centrado en la comunidad foral de Navarra, a fin de aproximarnos a las consecuencias sociales de la estrategia adoptada.

3. LAS CONSECUENCIAS DE LOS RECORTES EN SERVICIOS SOCIALES: UN ANÁLISIS BASADO EN LA EXPERIENCIA DE NAVARRA

La diversidad de modelos autonómicos de servicios sociales y sus diferencias en la gestión actual de la crisis y el déficit hace que los resultados obtenidos en una comunidad autónoma no sean generalizables al resto, por lo que deben ser cuidadosamente interpretados en la comparativa estatal. Sin embargo, la realidad de Navarra puede resultar de interés como una muestra de los efectos que los recortes en servicios básicos pueden tener no sólo en las condiciones de vida de los más excluidos, sino también en términos de desigualdad social.

Navarra ha sido durante muchos años una comunidad referente en el desarrollo de los servicios sociales. Sin embargo, según el informe DEC (2013⁵), fue en el año 2012 la cuarta comunidad que más redujo su gasto en servicios sociales. En ese año, la reducción del gasto en servicios sociales fue de 49.413.401€,

5 Véase: García, Barriga, Ramírez y Santos (2013).

un 15,89% menos en relación a los presupuestos de 2009. Dos años más tarde, este mismo informe subraya que, a pesar de que en el año 2013 la reducción del gasto total no fue tan agresiva, se continuó consolidando una tendencia descendente. Ello se ha debido, fundamentalmente, a que en los dos últimos años, tanto el Gobierno de Navarra como las entidades locales han reducido el gasto de servicios sociales casi una cuarta parte (-23,16%), pasando de 535,34€ por habitante y año en 2011 a 411,34 € en 2013 (124,0 € menos por habitante y año), o lo que es lo mismo, un recorte en términos absolutos de casi 80 millones de euros anuales (García, et al., 2014).

Estos resultados comienzan a evidenciar que la Comunidad Foral de Navarra es un claro ejemplo de adopción de la estrategia de reducción del déficit, por lo que puede resultar un buen estudio de caso para comenzar a identificar sus efectos. Al profundizar en el análisis específico de las medidas adoptadas, se comprueba que esta decisión se ha materializado en acciones que han limitado dos ámbitos fundamentales de la intervención desde servicios sociales: la protección de ingresos mínimos y la intervención social. Por ello, este apartado se organiza en torno a la pérdida de la capacidad protectora de la renta mínima y a la capacidad de intervención de sus servicios sociales (realidades más complejas, menores recursos y sobrecarga de las plantillas), incorporando en cada uno de estos ámbitos los datos y fragmentos más significativos que dan soporte a las reflexiones presentadas.

3.1. La Renta de Inclusión Social reduce su capacidad de protección

La demanda potencial de prestaciones para personas de bajos ingresos se ha visto incrementada sustancialmente con el progresivo aumento de la pobreza, debido a la falta de ingresos por empleo y al agotamiento de las prestaciones de la seguridad social. Ante el aumento de las personas con necesidad de prestaciones de ingresos mínimos, muchas de las comunidades autónomas han adoptado algunas estrategias que, publicitadas como una adecuación normativa a la realidad social, han tenido como efecto más inmediato una reducción del derecho a estas prestaciones. En el caso de Navarra, la Ley Foral 1/2012 incorporó la limitación temporal de la percepción de la prestación a un total de 24 meses, aumentó los años de empadronamiento necesario para acceder al programa e, incluso, la obligatoriedad de estar en situación regular. Sin embargo, el caso navarro no ha sido la única modificación legislativa en materia de rentas mínimas autonómicas, ya que también otras normativas a nivel estatal se han modificado. Entre ellas destaca, aunque con menor intensidad, la Comunidad Autónoma Vasca a través de la Ley 4/2011). Esta comunidad, a pesar de ser también un referente en materia social, incrementó los meses de

empadronamiento requeridos, y al igual que en Navarra, intensificó los condicionamientos vinculados al programa con una clara apuesta por la activación.

Sin embargo, el énfasis normativo en la activación no se ha materializado en una adecuación de las prestaciones a un contexto de precariedad y falta de oportunidades laborales, tal y como muestran los casos entrevistados. Las realidades más habituales a las que se enfrentan los beneficiarios de estas prestaciones son el acceso a un empleo de baja remuneración, que no permite superar el umbral de pobreza, y la falta de oportunidades de empleo.

Tradicionalmente, los programas con resultados más exitosos desde el punto de vista de su capacidad de inclusión social han sido aquellos que trabajan los itinerarios de incorporación de manera integral a través de las altas dosis de acompañamiento social (Pérez Eransus, 2004). Sin embargo, lo que muestra el análisis de la evolución de la financiación de los programas es que, lejos de reforzarse para promocionar el carácter activador mencionado, se han visto reducidos de manera muy significativa. Es el ejemplo de programas en Navarra como el Empleo Social Protegido⁶. En términos presupuestarios, según las cifras que manejan las entidades sociales de Navarra, de los seis millones presupuestados para el programa en 2011, la partida se redujo en el año 2012 a 4,5 millones. No obstante, de este total, finalmente, solo se ejecutaron 3,8 millones, por lo que la cifra se redujo a los 2 millones en 2013. A pesar de que paralelamente se han puesto en marcha otras fórmulas de subvención para la contratación directa de perceptores de RIS⁷, éstas no se asemejan al programa en cuanto a que no incluyen el potencial de cualificación y acompañamiento social que el Empleo Social Protegido garantizaba.

Algunos de estos cambios normativos han sido fuertemente contestados a nivel social. La presión de la sociedad en Navarra ha llevado a implementar desde el 2012 hasta tres modificaciones de la ley de renta mínima, que han ido poco a poco ampliando las personas beneficiarias. Sin embargo, a pesar de

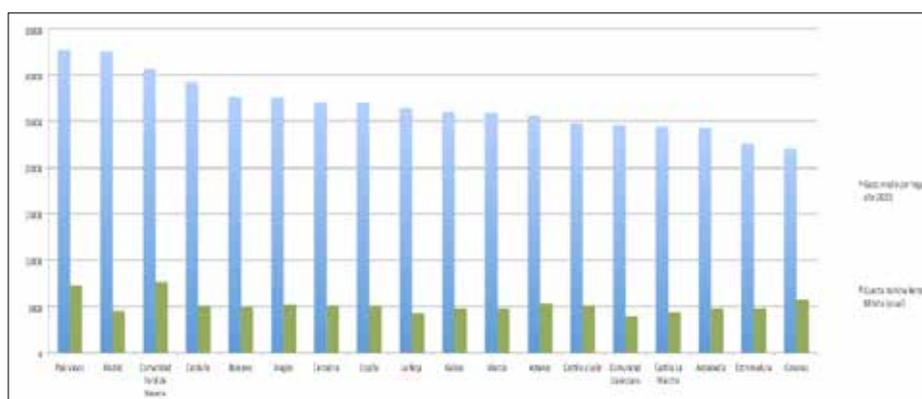
6 Programa de incorporación laboral orientado a personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo que combina la contratación de 6 meses (en ocasiones ampliable a otros 6 más) para la realización de diversas tareas con la cualificación profesional y formación relacionada con las habilidades sociales y laborales.

7 En Marzo del año 2015, Gobierno de Navarra lanza un programa de ayudas llamado "Empleo Directo Activo" (EDA) orientado a la contratación de personas desempleadas que perciban la Renta de Inclusión Social (RIS) o hayan agotado los 36 meses de dicha prestación. Estas subvenciones son destinadas a las partes contratantes de estas personas que pueden ser tanto empresas y autónomos como entidades locales o de iniciativa social. Las ayudas alcanzan, para las empresas, hasta el total del SMI de 6 meses de contratación. La partida destinada a estas ayudas es de 1.500.000,00 euros, con cargo a la partida denominada "Complemento para la mejora de la empleabilidad y la reinserción laboral" del presupuesto de gastos de 2012, prorrogado para el ejercicio 2015 (ORDEN FORAL 204/2015).

estos avances, los profesionales entrevistados declaran que la prestación continúa excluyendo a algunos colectivos con necesidades, por lo que en términos generales, su capacidad para cubrir las situaciones sin ingresos se ha visto significativamente reducida.

Por otro lado, la capacidad de protección que tienen estas prestaciones no solo se mide en relación a los requisitos de acceso, sino que la cuantía asignada determina en buena medida la capacidad de estas rentas de prevenir la pobreza. A pesar de que Navarra tiene una Renta de Inclusión Social con la cuantía mínima anual superior de todo el Estado (7696,8€ anuales frente a 5177,64€ de la media de España), la capacidad de protección de estos ingresos es reducida por los elevados costes que deben asumir los hogares en materia, por ejemplo, de vivienda.

Gráfico 1. Cuantía de las Rentas Mínimas en relación al gasto medio de las familias en España en el año 2013 por comunidades autónomas



Fuente: Encuesta Presupuestos Familiares (INE) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Tal y como se observa en el gráfico anterior, según la Encuesta de Presupuestos Familiares (2013), los hogares navarros gastan en la vivienda y sus suministros (agua, gas, electricidad, etc.) 10.300€ de media por hogar, un 15% más que la media del Estado. Por ello, al poner en relación la cuantía anual de la renta con los gastos en vivienda, se comprueba el alto coste que para muchos hogares supone el mantenimiento de la vivienda. Esta realidad hace que las cuantías de estas rentas, pensadas para la supervivencia familiar y no adaptadas a la realidad de la burbuja inmobiliaria, se destinen de forma casi íntegra al pago de hipotecas y rentas de alquiler o suministros, sin solucionar los problemas de privación de las familias. Por todo ello, la capacidad de protección de la renta mínima en Navarra se habría visto reducida tanto de forma directa como indirecta.

3.2. La estrategia de reducción del déficit limita la capacidad de intervención de los servicios de atención a las personas

Los recortes en materia de rentas mínimas o programas de empleo protegido no han sido los únicos efectos de la estrategia de reducción del déficit. Los servicios de atención a las personas más vulnerables han sufrido un duro golpe. Muchos de los programas desarrollados para la lucha contra la exclusión social estaban vinculados a acciones educativas, de prevención sanitaria o de incorporación laboral de los diferentes departamentos del Gobierno de Navarra, por lo que la reducción presupuestaria en educación, salud, vivienda o empleo, sumada a la propia de servicios sociales, estaría contribuyendo a la reducción de las acciones de inclusión desarrolladas tanto desde los servicios sociales públicos como desde las entidades del tercer sector. En el caso de Navarra, ello ha tenido un impacto especialmente intenso en los programas de inclusión gestionados por entidades sin ánimo de lucro, debido a que, tal y como se señala desde la Plataforma de ONG de Acción Social (2012), estas entidades, en términos generales, han sido las que se han especializado en la gestión de numerosos servicios destinados a la población con mayores dificultades.

Tal y como declaran la totalidad de las entidades estudiadas, los efectos más directos de los recortes en Navarra en el área de servicios sociales han sido la reducción o insuficiente refuerzo de los recursos humanos y económicos de los diferentes servicios. A esta realidad se le ha sumado el incremento de las necesidades sociales de los hogares debido al aumento de dificultades de acceso al mercado de trabajo, del acceso a ingresos mínimos y del impacto de los recortes implementados con carácter general. Todo ello se ha traducido en una crecida exponencial del número e intensidad de las dificultades de sus usuarios y usuarias. Las consecuencias de este desajuste, entre la capacidad técnica y económica de los servicios, y el aumento de la demanda y las necesidades de los hogares, está contribuyendo, en opinión de los profesionales entrevistados, a minar la calidad e intensidad de las intervenciones sociales.

3.2.1. Los equipos humanos se debilitan en un contexto de aumento de la demanda

Como se viene señalando, los cambios en el acceso al sistema de rentas mínimas, prestaciones de emergencia o programas de empleabilidad como el empleo social, entre otros, han tenido un impacto importante en la reducción de los recursos de intervención de estos servicios. Del mismo modo, los testimonios profesionales recogidos manifiestan que los recortes también han reducido su capacidad técnica a través, por ejemplo, de una mayor carga de trabajo burocrático, menor tiempo para la atención a las personas y demora en

la sustitución de sus profesionales ante bajas laborales o vacaciones. Todo ello ha generado un retraso en la atención a la ciudadanía que se materializa.

Por otro lado, las consecuencias de los recortes en el tercer sector también han supuesto la reducción de sus equipos técnicos, la limitación de sus intervenciones e, incluso, la fusión de entidades y programas con el fin de evitar la desaparición de muchos de estos servicios. Este impacto en las entidades de tercer sector también ha tenido consecuencias directas en los procesos de intervención liderados por los servicios sociales públicos, debido a que éstos se apoyan en numerosos programas que están siendo desarrollados por estas entidades (intermediación laboral, apoyo escolar, etc.). Según el análisis realizado, todas las entidades analizadas han visto reducidas las subvenciones que recibían sus programas, incluso en 9 de estas 10 entidades los recortes en la mayoría de sus programas han superado el 50% de la subvención. Entre algunos de los casos más alarmantes destaca la fusión de dos programas de prevención de conductas de riesgos para adolescentes, la desaparición de un programa de incorporación social para personas en riesgos de exclusión, la reducción del 57% del presupuesto de un programa de apoyo escolar para menores de minoría étnica de ámbito rural o la eliminación del 100% de la subvención que financiaba varios talleres de formación para personas en tratamiento de drogodependencias.

3.2.2. Las dificultades prolongadas en los hogares complejizan la intervención de recursos cada vez más limitados

En un contexto de falta de empleo, especialmente para algunos colectivos (mujeres, mayores de 45 años, personas con baja cualificación, etc.) los servicios y programas de intervención social orientados a trabajar por la inclusión laboral han visto incrementada de manera considerable su demanda. No obstante, este aumento de las necesidades en los servicios no ha ido acompañado de un incremento de los recursos económicos en estos programas, tal y como se ha visto anteriormente con el Empleo Social Protegido.

A esta reducción de fondos destinados a la activación de las personas con más dificultades de acceso al mercado de trabajo, se le suma la falta de oportunidades de incorporación en el mercado de trabajo ordinario, por lo que las situaciones de desempleo se extenderían de manera considerable, y el acompañamiento social de los profesionales en los procesos de intervención para la incorporación y activación laboral se prolongarían en el tiempo.

Los recortes en este ámbito de la inclusión social han venido motivados, fundamentalmente, por la limitación de recursos en materia de incorporación laboral para colectivos con dificultad, tanto desde los servicios sociales como desde los servicios de empleo. Algunas entidades especializadas en la incorpo-

ración laboral de colectivos específicos como las mujeres, personas con discapacidad, paradas de larga duración o personas de etnia gitana, entre otras, han visto muy mermados sus programas de acompañamiento integral y, con ello, tal y como las profesionales declaran, la condena de muchas de sus usuarias a las situaciones de desempleo prolongado.

Esta realidad se observa claramente en el discurso de Esmeralda, una mujer de 24 años que recibía atención en una de estas entidades. En su situación de desempleo, ella acude a cuantos cursos de formación puede con el objetivo de mejorar su perfil laboral y adecuarlo a las necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo, a pesar de que el currículum formativo de Esmeralda engorda, su incorporación laboral no llega.

“Una hace un curso y cuando lo termina espera encontrar algo de trabajo. Y llevo unos cuantos, y dices <cómo...madre mía...hago cursos y cursos y no hago nada>. Está muy bien pero al final quieres un trabajo (...) te apuntas con esa intención, pero bueno, te desanimas” (Esmeralda, 24 años).

La dificultad real que, a pesar de formarse, encuentran muchos colectivos para acceder al mercado de trabajo, requiere de procesos de acompañamiento y recursos específicos. La situación de desempleo prolongado y la falta de oportunidades laborales se traduce, como señala Esmeralda, en desánimo, por lo que además de las consecuencias a nivel económico y laboral, se observa un deterioro del capital social y personal de estas personas.

Esta frustración, malestar y desánimo, en algunas ocasiones puede culminar en situaciones de grave deterioro de la salud física, mental y familiar, evidenciando cómo el paso de la crisis y la falta de apoyos llevan a estos hogares a situaciones económicas, familiares, sociales y de salud que, en los casos más extremos, pueden tener un carácter irreversible. Como ejemplo de ello encontramos a José, un hombre de 42 años residente en un pueblo cercano a Pamplona que vive con su mujer, su hijo de 14 años y su hija de 13. José siempre ha estado vinculado al sector de la industria y en el año 2008 queda desempleado. Su mujer posee una discapacidad reconocida que le impide trabajar pero que no le concede ninguna prestación compensatoria. Cuando José queda en desempleo, la familia cobra una prestación contributiva. Tras agotarse, solicitó el subsidio por desempleo y, actualmente, sin derecho a ninguna otra prestación, se encuentra en trámites para solicitar una renta mínima. Las prestaciones que recibe no son suficientes para hacer frente a sus gastos de vivienda y subsistencia, por lo que habitualmente recibe ayuda de su padre. Durante estos años siempre ha combinado la búsqueda activa de empleo con la formación laboral, con la idea de mejorar y adecuar su perfil de empleabilidad a las necesidades del mercado. En estos últimos 6 años se ha reincorporado al mercado de

trabajo algunas ocasiones, aunque siempre con contratos muy precarios que duraban solo unos días. La dificultad de encontrar un empleo decente, tras tantos años en desempleo, y los sentimientos de fracaso, dependencia o falta de autonomía han hecho que José esté inmerso en una fuerte depresión. Actualmente su estado de salud es crítico, lleva tiempo sin salir de casa, se encuentra medicado por su fuerte depresión y las relaciones con su familia se han deteriorado. A pesar de todo, la voluntad de José continúa siendo trabajar, por lo que acude a una entidad de incorporación laboral. Sin embargo, su actual situación de salud dificulta su incorporación laboral inmediata. En definitiva, casos como José alertan de los efectos adversos y contraproducentes que tiene la falta de adecuación de las políticas de activación o la limitada protección de las prestaciones económicas, debido a que personas como él, con experiencia laboral y disposición para el empleo, no pueden incorporarse al mercado de trabajo por la huella que ha dejado una situación de desempleo prolongado sin respuestas adecuadas.

3.2.3. Los recortes disminuyen la calidad de la intervención.

El ya mencionado aumento de la demanda en ambos niveles (público y de iniciativa social) y los recortes han puesto en riesgo muchos de los programas de incorporación social debido a la reducción de personal técnico, menor capacidad de atención a las personas usuarias e incluso la paralización de algunos programas. La realidad con respecto a la estabilidad de la plantilla en los servicios públicos y entidades sociales del tercer sector no es comparable. Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, en ambos casos se han reducido los equipos técnicos de los diferentes programas y servicios. En el caso de los servicios sociales, esta merma se ha materializado en el aumento del trabajo y la reducción de las condiciones laborales. En el caso de las entidades del tercer sector, los resultados obtenidos señalan que la pérdida de fondos ha sido asumida, fundamentalmente, por la entidad y por las personas trabajadoras a través de la bajada de salarios de hasta el 10%, reducciones de jornada y el despido de trabajadores/as, los cuales se han detectado en 8 de las 10 entidades analizadas. La suma de todo ello ha hecho que, de manera paulatina, la sobrecarga de trabajo, la inestabilidad de las condiciones laborales y el cansancio de los equipos de trabajo resten calidad a los servicios.

Como se ha mencionado, los servicios que más han visto incrementada su demanda son aquellos especializados en la inclusión laboral, debido tanto al carácter activador de las rentas mínimas como al aumento de las personas paradas de larga duración en un contexto laboral hostil. La población usuaria de los programas de incorporación vinculados a los servicios sociales combina una doble dificultad: por un lado, la situación de pobreza económica derivada de

la falta de empleo, agotamiento de prestaciones y malas previsiones de cobertura económica en la vejez (por la reducción de las cotizaciones en las épocas de desempleo) y por otro, las dificultades de acceso al mercado de trabajo. En el apartado anterior se señalaba el caso de José como uno de muchos ejemplos donde, a pesar de la formación, experiencia y disposición para el empleo, la falta de otros recursos de acompañamiento y mantenimiento de ingresos que apoyen su proceso de incorporación laboral, han hecho poco eficientes las medidas de empleabilidad estándar.

Por tanto, según los profesionales, es fundamental que los recursos destinados a rescatar a estos colectivos de riesgo combinen tanto el derecho a unos ingresos mínimos como el acceso a programas de empleabilidad adaptados que logren reconstituir el lazo laboral. En este sentido, los profesionales destacan como buena práctica de ello el anterior mencionado programa de Empleo Social Protegido, que incluye tanto prestación económica como acompañamiento social en la búsqueda y formación para el empleo.

Sin embargo, por el contrario, en las entrevistas se destaca que la calidad de las actuaciones en este ámbito se está reduciendo por la saturación de las profesionales, la falta de recursos para apoyar itinerarios de integración o reforzar los programas (cursos formativos, etc.), y por una menor intensidad y cobertura de las intervenciones. Con los recortes, las labores de acompañamiento, formación, intermediación y asesoramiento individual se han reducido drásticamente. Igualmente, los itinerarios de incorporación laboral se han limitado en tiempo e intensidad, se ha cambiado la atención individual por la orientación laboral en grupo, eliminado el seguimiento y acompañamiento social, aumentado las listas de espera y perdido muchos profesionales de referencia por la inestabilidad laboral de las plantillas. Por tanto, los recortes en esta área, según los testimonios recogidos en Navarra, han reducido el impacto de estos programas de inclusión social en términos de eficacia (objetivos), eficiencia (recursos) y efectividad (resultados).

3.2.4. La crisis y los recortes generales afectan más a la población excluida.

Lo observado en los apartados anteriores constata los efectos de los recortes en la reducción de los apoyos, tanto económicos o técnicos, con los que cuentan los usuarios de servicios sociales. Sin embargo, a raíz de los casos analizados, comprobamos que la población excluida no solo se ha visto afectada por las consecuencias de la austeridad en el ámbito de los servicios sociales, sino que a estos recortes presupuestarios se le sumarían otras medidas implementadas para toda la población. Entre ellas destacan el aumento del IVA, la subida de tasas académicas o reducción de becas, a nivel educativo, el copago farmacéutico en materia sanitaria, la no revalorización de las pensiones y la reducción de

las cuantías de las prestaciones por desempleo a nivel de garantía de ingresos y/o la eliminación del cheque bebe en materia de familia y dependencia.

A pesar de la aparente democratización de estas medidas por ser servicios y prestaciones de cobertura básica y universal, del análisis de casos se deriva que sus consecuencias están siendo más intensas en la población más vulnerable. En estos hogares, la insuficiencia de ingresos podría llevar a tener que renunciar, debido entre otras razones al copago farmacéutico, a la compra de algunas medicinas y, por tanto, al seguimiento de los tratamientos médicos recomendados.

“Ayer mismo marché al médico y me mandó unas pastillas. Me dijo <bueno pues esto no entra en la Seguridad Social>, y tuve que pagar once euros. También tengo que comprarme unas cremas para las artrosis porque se me hinchan las arterias. Antes me entraban gratis por la Seguridad Social y ahora no. Y, claro, si es que tengo que gastarme once euros en unas pastillas, ocho en otras... Pues, ya son dieciséis o diecisiete euros que tengo para comprarme yo comida, entonces, pues me las quito, no las compro” (Antonio, 46 años).

Testimonios como el de Antonio arrojan luz sobre estas privaciones y el consecuente debilitamiento de la salud en los hogares con menos ingresos. Para estas familias, las necesidades se acumulan y, a la falta de ingresos de empleo o prestaciones, se añaden las dificultades para acceder a los bienes y servicios básicos.

Ante estas situaciones, la ausencia de respuestas desde los servicios sociales ha agravado la situación provocando, en algunos casos, procesos de exclusión muy severos como en el caso de Pilar. Ante una situación de emergencia social y a causa de los recortes, esta navarra no encontró la respuesta inmediata que su situación familiar requería, lo cual puso en cuestión la propia supervivencia de ella, su pareja y los tres menores que viven en su domicilio. En su fragmento trasmite asombro y desesperación ante la situación límite a la que ella y su familia se enfrentan. Al acudir a servicios sociales como el último recurso de apoyo y al encontrar una negativa, responde indignada, debido a que a ella le resulta incuestionable el derecho de su familia a tener cubiertas las necesidades más básicas.

“Y vas a la asistenta social y te dice <es que como hay recortes no hay dinero>, eh... señora a mí me da igual, es que yo no puedo vivir” (Pilar, 33 años).

La historia vital de Pilar y su familia es un claro ejemplo de itinerario de exclusión motivado por una situación de desempleo prolongado. Actualmente, ni ella ni su pareja se encuentran trabajando. Ambos llevan en desempleo más

de un año y medio, por lo que han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo a los que tuvieron derecho. A lo largo de este tiempo han recibido, de manera intermitente, apoyo de diversas entidades sociales, prestaciones de ingresos mínimos y también acuden al comedor social. Sin embargo, su situación es crítica y buscan, ante todo, encontrar un empleo que les permita alcanzar la estabilidad económica necesaria.

En definitiva, testimonios como los relatados arrojan luz sobre el intenso impacto que tanto la crisis como los recortes han tenido en la población más desfavorecida. En este sentido, la población excluida parece estar recibiendo un mayor impacto de los recortes que otros grupos de población, debido a que se le suman los propios efectos de la crisis y las medidas de austeridad implementadas con la pérdida de intensidad protectora de los recursos destinados a rescatar a estas personas (rentas mínimas, programas de inclusión social y los servicios sociales). El debilitamiento de la línea de atención a las personas más excluidas puede conllevar un importante empeoramiento de las condiciones de vida de la población con más dificultades. Este hecho se comprobaba claramente en el caso de José, de cuyo itinerario se derivaba que la mejor política de inclusión es precisamente la que previene las situaciones de exclusión severa. Esta misma conclusión se deriva precisamente de un reciente informe europeo, tal y como se presenta en el siguiente apartado, constatándose la distancia existente entre la estrategia adoptada en Navarra y las medidas recomendadas para la lucha contra la exclusión social.

4. LOS RECORTES EN SERVICIOS Y RENTAS MÍNIMAS SE ALEJAN DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS EN MATERIA DE EXCLUSIÓN

El reciente informe europeo presentado por Frazer y Marlier (2014) subraya que la apuesta más eficaz de inclusión social es la que combina un triple esfuerzo orientado a mejorar la accesibilidad y cobertura de las *rentas mínimas*, invertir en el diseño de políticas de activación que favorezcan *mercados laborales inclusivos* y medidas de incorporación específicas para la población excluida, así como apostar por la *extensión de servicios sociales* de calidad en el ámbito de la familia, la dependencia y la inclusión social. Sin embargo, al poner en relación estas recomendaciones con las realidades observadas en Navarra se constata que éstas están lejos de la triple estrategia de inclusión recomendada.

Tal y como se ha demostrado, el recorte en la atención de este nivel de protección se traduce de forma directa en el deterioro de las condiciones de vida de determinados hogares y el incremento en el riesgo de caída hacia situaciones más graves y complejas de exclusión social. Este riesgo sería especialmente

grave en los hogares con presencia de menores, en los que la pobreza y las privaciones vividas podrían afectar a su desarrollo vital, rendimiento escolar y posibilidades de integración futura. Por tanto, según estas recomendaciones, las medidas a desarrollar debieran ir orientadas a prevenir el desarrollo de itinerarios de exclusión a través del fortalecimiento de la garantía de ingresos mínimos, el acceso al empleo de calidad y la protección de los servicios sociales.

4.1. Mejorar la accesibilidad y cobertura de las rentas mínimas.

Las prestaciones de ingresos mínimos cuentan con una elevada eficacia para prevenir la pobreza en los hogares. En los últimos años, el desempleo de larga duración ha llevado a muchas personas paradas a ir progresivamente agotando sus prestaciones. Según la Encuesta de Población Activa, el año 2014 se cerró con 1.766.300 hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro, entre los cuales había 728.300 sin ningún tipo de ingresos (EPA, 3T 2014). Muchos de estos hogares tienen menores a cargo, arrojando luz sobre los 2,2 millones de menores que viven por debajo del umbral de la pobreza (Unicef, 2012). Con estas cifras, las prestaciones de ingresos mínimos se convierten en la herramienta más eficaz para prevenir la pobreza y la pobreza infantil, por lo que recomendaciones europeas señalan que se debe garantizar el acceso de toda la población con bajos ingresos a unos ingresos mínimos, que las cuantías deben adaptarse al coste de vida en cada contexto (vivienda, y resto de bienes básicos), así como a las personas que, a pesar de trabajar, no superan las situaciones de pobreza. El creciente fenómeno de los “working poor” debe poner sobre la mesa dos cuestiones fundamentales: la posibilidad de complementar los bajos salarios con prestaciones y el derecho de los perceptores a participar en acciones de cualificación para su inclusión laboral. Esta lógica del doble derecho se aleja de la vinculación o condicionamiento de la percepción de unos ingresos para la subsistencia, para reconocer la incorporación a mercados laborales con poca capacidad de inclusión. Por lo que, según este informe, la articulación de programas que combinen este doble derecho a la garantía de ingresos y al trabajo de inclusión social sería una política adecuada para reducir los efectos de la crisis en términos de desigualdad ingresos y acceso al mercado de trabajo.

4.2. Incrementar las acciones de activación destinadas a la población más alejada del mercado de trabajo

La experiencia en Navarra sobre el impacto de las políticas de activación nos muestra que las personas más alejadas del mercado de trabajo no se benefician del efecto de las políticas de formación y cualificación para desempleados, debido a que, normalmente, éstas no se encuentran adaptadas a las circuns-

tancias especiales de esta población: nivel de cualificación, habilidades o disponibilidad horaria. Es común a muchas situaciones de exclusión social la presencia de cargas familiares no compartidas, menores o mayores dependientes y también el desempeño de actividades de economía irregular que impiden la disponibilidad real para participar en las acciones formativas. El éxito de estos programas con población excluida radica en partir de la realidad de estas situaciones y en diseñar las acciones en función de dicha situación.

Las recomendaciones que nos llegan de Europa señalan la importancia de orientar las políticas de activación de manera prioritaria hacia los hogares definidos como “hogares con muy baja intensidad de trabajo⁸” u “hogares sin empleo⁹”. Esta recomendación en España iría especialmente orientada a diseñar programas de activación para colectivos en situación de exclusión que cuenten con empleos subsidiados, asistencia personalizada en la búsqueda de empleo, acciones formativas con dotación económica, recursos de cuidados para facilitar la conciliación, e incluso acciones diseñadas con contenidos cercanos a la actividad irregular desempeñada que permita regularizarla. La precariedad estructural a la que tradicionalmente acceden estos colectivos hace de nuevo necesario pensar el estrategias destinadas a incentivar el acceso al empleo a través de complementos salariales “make work pay” que permitan la empleabilidad y los ingresos suficientes en un hogar.

Sin embargo, a pesar de que el mercado de trabajo continúa siendo el mecanismo de integración social por excelencia, es importante reconocer que no todas las personas son susceptibles de participar en programas orientados a la integración laboral. La situación de discapacidad física, mental o su situación de dependencia a determinadas sustancias no hace adecuada la orientación laboral de la inserción. Por ello, se recomienda también apostar por otras acciones que favorezcan la participación social de estas personas desde el ámbito de las relaciones sociales, el ocio u otras.

4.3. Reforzar los servicios sociales orientados a las familias, la dependencia y la inclusión social

La última recomendación europea reconoce la eficacia de los servicios sociales en la inclusión social a través del desempeño de funciones de acceso a recursos básicos, acompañamiento social en los casos más intensos de acumulación de diversas problemáticas, así como por la coordinación con otros ámbitos de protección. En este ámbito, se señala el potencial de los servicios de atención

8 Hogares en los que la media de horas trabajadas por todos los adultos entre 18-59 años es inferior al 20% de su potencial de trabajo en el período de referencia (Indicador ARO-PE).

9 Hogares en los que ninguna persona adulta trabaja.

de 0 a 3 años y los de cuidado a las personas en situación de dependencia, los programas de vivienda social (acceso a vivienda protegida, prestaciones de emergencia destinadas a impagos etc.), así como la colaboración entre los centros educativos y sociales para prevenir la pobreza infantil y el abandono escolar de adolescentes a través de procesos de orientación individualizados que favorezcan itinerarios combinados de recursos formativos y laborales. Sin embargo, los resultados presentados anteriormente han constatado también que, en Navarra, la falta de recursos económicos y técnicos en los diferentes ámbitos de la intervención social ha reducido de manera considerable la capacidad de atención de programas similares a los señalados.

Todas estas funciones de los servicios sociales son fundamentales para luchar contra la exclusión social. No obstante, este informe también reconoce el papel decisivo de los programas comunitarios desarrollados en el plano local, así como el éxito de las colaboraciones y experiencias de partenariado con la economía social en la consecución de objetivos de inclusión.

5. CONCLUSIONES

La crisis ha dejado importantes consecuencias en términos de pobreza, desigualdad y exclusión social, por lo que es necesario hacer una apuesta por reforzar las políticas de inclusión social. Por el contrario, los resultados mostrados en Navarra alertan de que la reducción presupuestaria en servicios sociales y promoción social, los huecos del sistema de garantía de ingresos mínimos y la pérdida de capacidad de desarrollar procesos de intervención de calidad desde servicios sociales, caminan en la dirección contraria a la triple estrategia de inclusión recomendada.

La reforma de la Renta de Inclusión Social en Navarra ha mermado la capacidad de cobertura y protección de este último nivel de protección económica debido, fundamentalmente, a su cambio normativo, pero también al mantenimiento de condicionamientos vinculados a su percepción que se encuentran alejados de muchas de las situaciones que viven sus propios beneficiarios (incorporación a empleos de baja remuneración o falta de oportunidades en el mercado de trabajo, entre otras).

A esta realidad se le suman otros recortes en partidas de elevada eficacia social para la prevención de la pobreza y la eliminación de la desigualdad social. La reducción presupuestaria en servicios sociales, tanto desde el propio Departamento de Política Social como desde otros ámbitos como el de la vivienda o el empleo, va en la línea contraria a lo que debiera ser una estrategia de refuerzo de los mecanismos de prevención e intervención social frente al deterioro de las condiciones de vida de la población en la crisis.

Por último, se ha encontrado una escasa oferta de recursos de activación destinados a la población excluida. A pesar de la inversión en fomento de empleo realizada, se constata que no solo no se ha apostado por el diseño de programas específicamente pensados para las personas más alejadas del mercado de trabajo, sino que algunos programas existentes, muy bien valorados por los profesionales y con resultados muy positivos, como el Empleo Social Protegido en Navarra o las acciones de mejora de la empleabilidad realizadas desde entidades sociales, han sufrido un importante deterioro en su financiación, y por tanto, en su calidad y alcance.

Por todo ello, numerosas personas y hogares excluidos se ven privados de una protección económica suficiente, han visto frenados sus procesos de incorporación por la falta de recursos, limitadas sus atenciones técnicas por la incapacidad de los servicios de intervenir a través de itinerarios individualizados o excluidos de otros servicios por las largas listas de espera. Las consecuencias sociales de estas realidades pueden resultar irreversibles en las condiciones de vida de muchos hogares.

A partir de los modestos resultados encontrados y de los discursos de muchos/as profesionales, se constata que los servicios sociales se enfrentan a un escenario complejo para la intervención, alejado de las directrices recomendadas para diseñar políticas de inclusión que funcionen, pero de oportunidad para discutir cómo se han de asentar las bases de un modelo social que reduzca la pobreza y la exclusión que queda tras la crisis. Es, por tanto, un buen momento para abrir algunas líneas de debate y reflexión en torno tanto al objeto y sujeto de intervención en servicios sociales como a las herramientas y calidad de los procesos de intervención social, debido a que están en juego los mínimos necesarios para trabajar por la cohesión social.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESPAÑA. REAL DECRETO-LEY 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.*

ESPAÑA. REAL DECRETO-LEY 20/2012, de 13 de julio, *de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.*

EUSKADI. LEY 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la *Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en Euskadi.*

GARCÍA G., BARRIGA, L., RAMÍREZ, J. M., SANTOS, J. (2013), Índice de desarrollo de los *Servicios Sociales*, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Recuperado de: ar. Último acceso 26 de enero de 2015.

- GARCÍA G., BARRIGA, L., RAMÍREZ, J. M., SANTOS, J. (2014), Índice de desarrollo de los *Servicios Sociales*, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Recuperado de: www.directoressociales.com. Último acceso 26 de enero de 2015.
- FRAZER, H., MARLIER, E. (2014), *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies*. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708>. Último acceso 28 de octubre de 2014.
- LAPARRA, M. (COORD.), GARCÍA DE EULATE, T., LASTERRRA, M., ZUGASTI, N., GARCÍA, A., DAMONTI, P., ANAUT, S., PÉREZ ERANSUS, B., MARTÍNEZ VIRTO, L., LASHERAS, R. Y AZCONA, P. (2015), *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIIIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*, Serie General Universitaria, Bellaterra, Barcelona, España.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2010), *10 Años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España*. Recuperado de: www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/informesyEstudios/diezAnos.pdf. Último acceso 3 de marzo de 2015.
- NAVARRA, Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la *Renta de Inclusión en Navarra*. (modificada por la Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, por la Ley Foral 13/2014, de 18 de junio y ampliada el 25 de febrero 2015).
- NAVARRA, Orden Foral 204/2015, de 16 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales de Navarra por la que se establecen las *bases reguladoras de la convocatoria de Empleo Directo Activo para el año 2015*. Recuperado de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2015/82/Anuncio-9/
- PÉREZ ERANSUS, B. (2004), "El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión", *Documentación social*, nº 135, 89-108.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2012), *Diagnóstico del tercer sector de acción social*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, España.
- UNICEF (2013), *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Recuperado de: <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/la-infancia-en-espana-2012-2013>. Último acceso 2 de Julio de 2014.

Bases y fuentes estadísticas consultadas:

ENCUESTA DE CONDICIONES DE VIDA. Series 2009-2013. Instituto nacional de estadística.

ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. Instituto Nacional de Estadística.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS 2005-2015. Estadísticas del Ministerio de hacienda y administraciones públicas.
ESTADÍSTICAS DEL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.