

EL MODELO FRANCES: PRINCIPIOS, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL RMI

El RMI, como el resto de los dispositivos de inserción que lo complementan, puede describirse en función de tres ejes:

1. El desarrollo de los derechos de las personas con dificultades sociales, en la línea de la tradición republicana de 1789 y de la legislación de la Seguridad Social del siglo XX.
2. El desarrollo de tentativas voluntaristas para favorecer a las personas víctimas de la exclusión, de carácter multidimensional debido a la ejecución de políticas de inserción y al desarrollo social y local.
3. La promoción de un modelo de intercambio contractual entre la sociedad y el usuario, cuyas ambigüedades permiten diversos resultados para los diferentes actores.

1. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS SOCIALES

«El socorro público es una deuda sagrada. La sociedad debe garantizar la subsistencia a los ciudadanos desdichados, bien sea procurándoles un trabajo, bien sea asegurando los medios de subsistencia a aquellos que no están en situación de trabajar». Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793.

El preámbulo de la Constitución de 1946, retomado por la actual Constitución de la V República, reconoce una serie de derechos sociales como el derecho al trabajo o el derecho a la salud... Las grandes leyes sociales votadas después de la del RMI a principios de los años 90 supusieron la creación o la reafirmación de esos derechos sociales: derecho a la cualificación, derecho al alojamiento, derecho al acceso a la atención sanitaria, derecho al abastecimiento de un mínimo de energía (gas, electricidad), etc. En Francia, por

consiguiente, el problema no se refiere al reconocimiento de los derechos, sino a su efectividad.

Antes de presentar el RMI y de hacer un balance crítico de su funcionamiento, conviene resituarlo en el marco del complejo sistema de protección social francés.

1.1. La función del RMI en el sistema de protección social francés

El sistema de protección social francés se apoya sobre tres pilares que, paradójicamente, se oponen y se complementan al mismo tiempo:

- a) la ayuda social,
- b) la seguridad social,
- c) la acción social.

La ayuda social transferida a los departamentos —las ayudas a los ancianos, a la infancia y a las personas con discapacidad, con la excepción de los Centros de Ayuda para el Trabajo— es un derecho que se apoya en los siguientes principios:

1. se trata de un derecho subjetivo basado en la valoración de cada situación personal;
2. el acceso a la ayuda social no es automático, de manera que el beneficiario de la misma debe demostrar un estado de necesidad sometido a la evaluación y a la apreciación de las administraciones territoriales que financian las prestaciones;
3. se trata de un derecho subsidiario que no se activa hasta que otras formas de ayuda, en particular la solidaridad familiar, se demuestran incapaces;
4. en la medida que se trata de un derecho individual, que puede ser reclamado ante las instancias jurisdiccionales

en el caso de que su solicitud sea desestimada, la ayuda social supone una obligación para la comunidad, un gasto social para el que es preciso contar con la necesaria financiación.

Por el contrario, la Seguridad Social supone un derecho objetivo para todos los asegurados en virtud de sus cotizaciones. El acceso a las prestaciones de la Seguridad Social es automático para los contribuyentes al sistema y las personas a su cargo, de manera que los riesgos cubiertos (enfermedad, accidentes de trabajo, hospitalización, cargas familiares, jubilaciones) puedan ser afrontados. Si bien se basa en una lógica aseguradora, apoyada fundamentalmente en las contribuciones económicas abonadas bajo la forma de cotizaciones deducidas de los salarios, la lógica de la solidaridad también está presente desde el momento en que las prestaciones ofrecidas a los asegurados no dependen del montante de las cotizaciones previamente abonadas.

Por último, la acción social completa estas obligaciones legales y ofrece nuevas respuestas a las necesidades antes de que las citadas respuestas sean institucionalizadas por vía legislativa y reglamentaria. La acción social ha existido siempre y su función ha sido la de complementar la ayuda social y la seguridad social. Aunque no es responsabilidad de ninguna institución concreta, pues es aplicada por el Estado, los ayuntamientos, los departamentos y los organismos de la seguridad social, responde siempre a los mismos principios:

1. es consecuencia de un impulso político y de cierto voluntarismo, lo que supone un grado de discrecionalidad por parte de los poderes públicos;
2. responde, más que a las demandas individuales, a la necesidad de ofrecer sobre un territorio y a sus habitantes una oferta socializada de bienes;
3. su financiación no es obligatoria y no hay ninguna garantía respecto a la persistencia de las acciones.

De forma simplificada, se podría decir que mientras la ayuda social se consideraba como destinada a la persona asistida, la Seguridad Social operaba en solidaridad con la persona trabajadora víctima de un riesgo en la vida, y la acción social pretendía convertir a la persona en agente de su desarrollo.

Estas tres lógicas, antes bien delimitadas, se solapan ahora parcialmente. Por ejemplo, la reforma de la asistencia médica de 1992 ha extendido este derecho en

ausencia de una necesidad comprobada de atención, y ha permitido la admisión del conjunto de la unidad familiar por un año, lo que constituye un derecho objetivo al acceso a la atención.

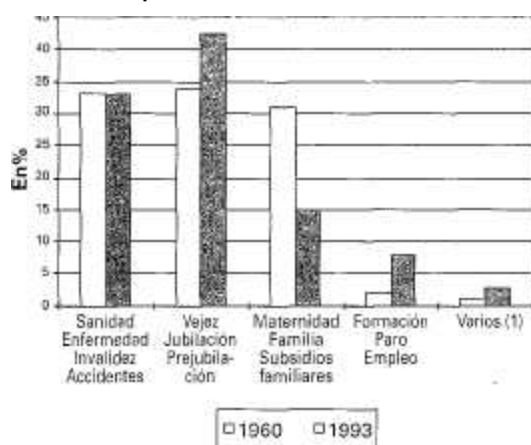
Finalmente, el RMI ha venido a «mezclar» estas tres lógicas reconociendo un derecho a un ingreso diferencial que tiene muchas de las características del derecho a la ayuda social, extendiendo un derecho derivado importante como la cobertura del seguro de enfermedad a través del seguro personal, e instituyendo un derecho a la inserción que impone a la comunidad la obligación de crear una oferta de integración. También en el marco del RMI, la acción social pierde su carácter facultativo y adquiere la obligación de procurar a los beneficiarios de ese ingreso una oferta adaptada a sus necesidades.

Al igual que los Tres Mosqueteros eran en realidad cuatro, hay que añadir un cuarto pilar al sistema de protección francés: el seguro de desempleo, financiado por las cotizaciones de los asalariados y empresas y por la política de formación profesional...

De los dos billones del presupuesto social de la nación, es decir, la suma de los diferentes presupuestos sociales, la ayuda social asciende a cerca de 70.000 millones, el seguro de desempleo y la formación profesional a unos 115.000 millones, y la acción social a unos 10.000 millones. Dado que en 1996 el Estado aportó para los ingresos del RMI alrededor de 23.000 millones, además de los 4.600 aportados por los departamentos para la financiación de las acciones de inserción, es evidente la importancia del presupuesto de la seguridad social (salud, jubilaciones, ingresos familiares) en comparación con el resto de los componentes de la protección social. En ese sentido, un estudio del CERC ha evaluado en 180.000 millones de francos las prestaciones abonadas a las unidades familiares por la Seguridad Social y al objeto de impedir que caigan en la pobreza. Sin la Seguridad Social, habría 13 millones más de pobres en Francia.

El aumento del número de beneficiarios del RMI durante los últimos años tiende a provocar el incremento del paro y la reducción del montante y la duración de las indemnizaciones. El seguro de desempleo y la Seguridad Social operan como diques de contención de la pobreza. Si esos diques se saturan y su capacidad de admisión se reduce, los beneficiarios se desplazarán hacia el RMI, nueva última red de seguridad.

Gráfico 1. Los gastos de la protección social



(D)

Riesgos diversos: Corresponden a la protección social de ciertos sectores precarizados de la población. Desde 1989 comprende, en particular, los gastos del RMI.

*) Los gastos de la protección social en 1994 alcanzaron un montante estimado de 2,588 billones de francos, es decir, un 35,1% del PIB. En 1994, las prestaciones sociales por habitante aumentaron en un 2,7% (y en un 5,7% en 1993). En Francia, las cotizaciones sociales representan más del 45% de las deducciones obligatorias.

**) Fuentes: Presupuestos del Estado, Presupuestos de la Protección Social, Eurostat.

1.2. El RMI es un derecho con un objetivo determinado

El RMI es una prestación social destinada a las personas más desfavorecidas al objeto de favorecer su inserción. Implica tres aspectos fundamentales:

1. un ingreso económico en ocasiones acumulable a otros recursos de actividad o de transferencia;
2. un conjunto de derechos sociales que permite, entre otras cosas, afiliarse al beneficiario y a su familia en la Seguridad Social (sanidad, ayudas para vivienda social...);
3. un contrato de inserción dirigido a la integración social y profesional del beneficiario y de su familia.

Esta prestación multidimensional está destinada a las personas más desfavorecidas que el legislador inicialmente definió como aquellas que disponen de recursos inferiores a 2.000 francos al mes por unidad de consumo, según una escala de unidades de consumo previamente establecida.

No se trata pues de una prestación especializada, por ejemplo, en razón de la

edad o de las minusvalías, como lo son las prestaciones de la ayuda social, sino de una prestación general sin esfuerzo contributivo, a la inversa de la mayor parte de las prestaciones de la Seguridad Social.

Tampoco se trata de una prestación de acción social que beneficiara al mismo tiempo a los pobres y a quienes no lo son. El RMI pretende actuar sobre la pobreza consolidada. Presenta la particularidad de estar destinada sólo a las personas cuyos escasos recursos conllevan una situación de pobreza socialmente reconocida. Por último, el ingreso del RMI se acompaña de la firma de un contrato de inserción que compromete tanto a los particulares como a la comunidad.

1.3. La creación de un derecho a la inserción

La inserción social y profesional de los beneficiarios del RMI constituye un imperativo nacional. Pero, aun si la sociedad está obligada a actuar, mantiene la posibilidad de circunscribir este compromiso en los límites compatibles con los recursos que estima poderle dedicar. La comunidad tiene la obligación de hacer algo, pero no de hacer «todo lo que sea necesario».

El legislador ha rechazado definir lo que debe ser la inserción social y profesional. La finalidad general de la inserción no ha sido compartimentada en objetivos de obligado cumplimiento. Ello permite a los agentes que ejecutan la integración proponer acciones de varios tipos, pero también puede forzarles a ceder a las concepciones normativas de los centros de decisión locales.

Es también necesario constatar que existen ciertas contradicciones entre la adaptabilidad de las respuestas a las necesidades detectadas y el principio de la igualdad del tratamiento sobre el conjunto del territorio. De ello resultan desigualdades en la ejecución, la accesibilidad y, por tanto, la efectividad del derecho a la inserción.

Las acciones de inserción para los beneficiarios del RMI deben articularse con el resto de los dispositivos de inserción en materia de acceso al alojamiento de los más desfavorecidos, de lucha contra el paro de larga duración, etc. En efecto, el beneficiario del RMI es a menudo un parado de larga duración con problemas de vivienda y de salud...

2. LAS POLITICAS DE INSERCIÓN

2.1. ¿Qué tipo de territorialización se precisa para una ejecución eficaz de las políticas de inserción?

La creación del RMI ha sido considerada como el retorno del Estado al campo de la acción social, un ámbito que había sido ampliamente descentralizado años atrás.

2.1.7. *La extensión de la exclusión obliga al Estado a retomar el campo de lo social*

En las décadas de los 60 y los 70, el objetivo declarado de las políticas de acción social dirigidas por el Estado era el de integrar a los sectores pobres y marginales de la población en la sociedad del crecimiento y el de reducir las desigualdades sociales. La pobreza y la marginalidad son contempladas como fenómenos residuales. Así, se habla en la época de rehabilitación del habitat insalubre, de ciudades de tránsito, de pobreza...

En la medida que la acción social tiene como objeto impulsar la movilidad social, está también destinada a los trabajadores de las capas salariales bajas. Desde 1962 hasta 1980, los planes de desarrollo económico y social y sus 25 programas de acción prioritaria determinan cinco poblaciones diana: las familias, los jóvenes, las personas ancianas, las personas con discapacidad y los inmigrantes.

La cuestión del mantenimiento de la intervención del Estado bajo la forma de acciones sociales se plantea en 1984 con la transferencia a los departamentos de los aspectos esenciales de la ayuda social y el servicio social. ¿A qué obedece —se argumenta entonces— el mantenerse en un sector en el que se supone que ya actúan las comunidades locales?, ¿no es suficiente con controlar su legalidad?, ¿no sería acaso más conveniente que la administración social del Estado se concentrara sobre el núcleo duro, es decir, la gestión de los gastos de sanidad y la planificación sanitaria?

Igualmente, en los primeros años de descentralización, la administración sanitaria y social del Estado concentra su acción social sobre poblaciones diana específicas, impropriadamente llamadas «públicos-Estado», debido a que no representan a grupos de presión electoralmente interesantes para los políticos locales. Se trata de personas sin domicilio fijo.

gitanos (áreas de albergue para nómadas), jóvenes con dificultades, ex-colonos argelinos y sus descendientes, o mujeres mayores solas sin hijos.

El Estado mantiene así su presencia en los campos en los que las comunidades locales se habían atribuido lo esencial de sus competencias: vacaciones para los jóvenes de los suburbios (operaciones «anti-verano caliente» convertidas en operaciones de prevención de cara al verano); oferta de equipamientos sociales para la lucha contra la delincuencia, el fracaso escolar y la marginación juvenil (empresas intermediarias convertidas en empresas de inserción, iniciativas locales...); primeras campañas invernales contra la pobreza y la precariedad, etc.

La función del Estado consiste no tanto en seleccionar poblaciones y realizar un seguimiento global, sino en garantizar la realización de las funciones que las comunidades locales no aseguran. El Estado desea contractualizar sus intervenciones con las colectividades locales. Quiere impulsar la producción de bienes dedicados a la inserción pero desea, después de una importante inversión no sólo financiera, ver que las comunidades locales le sustituyen por completo.

Este periodo, que se consideraba iba a ser provisional antes de la completa transferencia a las comunidades locales, se convirtió de hecho en un periodo transitorio hacia el retorno del Estado bajo formas renovadas. Permitió, además, a la administración social del Estado aprender a trabajar en colaboración con las asociaciones, los ayuntamientos, los organismos sociales (CAF, CPAM) y el resto de las administraciones del Estado.

La Administración se encontró entonces con que era incapaz de desarrollar todos los servicios, tal y como lo hacía con anterioridad, debido a que sus trabajadores sociales habían sido casi completamente transferidos a los Servicios Sociales de los departamentos. En consecuencia, el Estado asumió el pilotaje estratégico, «haciendo hacer» a las asociaciones del sector con las que existía una colaboración natural y que se dedicaron a la gestión de centros de acogida y readaptación social (CHRS), empresas de inserción, etc. La Administración social y sanitaria del Estado pasó así del «hacerlo todo solos» al «ayudar a hacer».

Algunos años después de la descentralización, en tanto que las exclusiones se extienden, el Estado constata el débil compromiso de los cargos electos regionales

que en Francia son, como consecuencia del modo de elección y del establecimiento de las circunscripciones electorales regionales, de extracción mayoritariamente rural, mientras que los problemas sociales se concentran en las ciudades.

En Francia los ayuntamientos son demasiado numerosos para poder erigirse en interlocutores del Estado y carecen de todos los medios necesarios para desarrollar una acción social eficaz. Las experiencias de las comisiones locales de prevención de la delincuencia (CLPD), de los proyectos locales, de los fondos locales de ayuda a los jóvenes (FAJ) son interesantes, pero no se ejecutan necesariamente en las localidades cuyos indicadores sociales son más alarmantes.

El Estado debe pues volver. Pero no puede hacerlo dando marcha atrás, dado que ha perdido parte de sus medios y de sus prerrogativas en el proceso de descentralización y que ha renunciado en consecuencia a ser omnipresente. El Estado providencia cede su sitio al Estado modesto, que es ahora un Estado recortado.

2.1.2. La ejecución por parte del Estado de nuevas políticas de inserción

Si el Estado providencia se había creado una obligación social dirigida a la reducción de las desigualdades sociales y a la promoción de la igualdad, hoy, periodo de crisis obliga, este compromiso social se limita al tratamiento de la exclusión. A partir de ciertos mínimos, el Estado se ve obligado a intervenir y a movilizar las comunidades locales y los diferentes organismos.

Frente al incremento de las exclusiones, el Estado impulsa la movilización del conjunto de los agentes y entidades de la sociedad civil (asociaciones, instituciones territoriales, entidades de seguridad social) para llevar a cabo acciones sociales y equilibrar el déficit de la oferta en materia de inserción. Igualmente, las políticas de inserción se multiplican y al mismo tiempo se complejizan: créditos para la formación, desarrollo social urbano (DSU), prevención de la delincuencia, RMI, alojamiento de los más desfavorecidos...

La puesta en práctica de estas políticas de inserción impone una colaboración entre el Estado, los consejos generales y regionales, los ayuntamientos con sus

centros comunitarios de acción social (CCAS) y la sociedad civil a través de sus asociaciones. Esta colaboración no puede ser articulada por la vía del decreto, y ninguno de los agentes que en ella intervienen tiene en sus manos todas las claves para hacer frente al problema de la exclusión.

Se hace necesario considerar la problemática de las personas con dificultades sociales a través del conjunto de sus necesidades y de sus características individuales, y no en función de su pertenencia a una categoría determinada o a una necesidad circunscrita a una deficiencia particular. Se trata de coordinar, a partir de una lógica territorial, acciones muy a menudo concebidas en función de una lógica sectorial: empleo-formación, ayuda social, política económica, cultura, sanidad, etc. Para poder ser superados, los desafíos de la inserción exigen una descompartimentación y una transversalidad de las diversas acciones que se pretenden ejecutar. Y para ello, es preciso organizar el trabajo a través de redes a escalas operativas y funcionales.

Igualmente, el Estado impulsa y crea dispositivos institucionales: consejos departamentales de inserción (CDI), consejos departamentales de habitat (CDH), consejos departamentales de prevención de la delincuencia (CDPD)... y financieros: RMI, fondos de solidaridad para el alojamiento (FSL), fondos departamentales de ayuda a los jóvenes (FDAJ), que cogestionan con las colectividades territoriales, las asociaciones y diversos organismos.

El Estado pretende muy especialmente implicar y asociar a las colectividades territoriales en torno a tareas de interés nacional y a sus funciones de solidaridad nacional. Es preciso establecer entre las diferentes escalas posibles (la región, el departamento, el ayuntamiento, el sindicato intermunicipal, las cuencas de empleo, las diferentes entidades sectoriales), el nivel más eficaz para la ejecución de las políticas de inserción.

El Informe Nacional de Evaluación del RMI subrayaba en 1992 la débil implicación de numerosos departamentos en el aspecto de inserción del RMI. Se puede constatar que las entidades colaboradoras se movilizan más fácilmente a escalas infradepartamentales como ayuntamientos o cuencas de empleo. De hecho, numerosos dispositivos han sido concebidos y experimentados previamente a escala municipal antes de ser generalizados. Es, en especial, el caso de los fondos de ayuda para los jóvenes y los planes de

ayuda para el alojamiento de los mas desfavorecidos, sin olvidar los complementos locales de recursos (CLR), «antepasado» directo del RMI.

Mientras tanto, la generalización de estas experiencias entraña un cambio de escala territorial. Además, la colaboración entre el Estado y los ayuntamientos se convierte en una colaboración obligada entre el Estado y los departamentos. En efecto, el considerable número de ayuntamientos que existe en Francia, muchos de los cuales son pequeños y carecen de medios, por una parte, y la rivalidad entre los departamentos y los grandes ayuntamientos de las capitales de esos departamentos, con una gran población y potentes Centros Comunitarios de Acción Social por otra, sumado a las incoherencias y a la falta de legitimidad democrática de las circunscripciones infra-departamentales, explican por qué se eligió finalmente a los departamentos para llevar a cabo estas políticas de inserción en co-responsabilidad con el Estado.

Como conclusión de este apartado, se debe destacar que el Estado es el garante de la cohesión social y que no puede en consecuencia limitarse al «dejar hacer». Es igualmente importante señalar que los dos principios fundadores de la descentralización, paquete de competencias y fin de las financiaciones cruzadas, han tenido que ser dispuestas a causa de una obligación de solidaridad nacional. Las palabras clave del regreso del Estado al campo social serán pues el partenariado, la corresponsabilidad, la cogestión, la cofinanciación...

2.2. El «culto» al partenariado

Los programas departamentales y locales de inserción se articulan a través del consenso de los diferentes agentes implicados (Estado, colectivos territoriales, organismos de la Seguridad Social, asociaciones...) en el marco de los Consejos Departamentales de Inserción (CDI) y de las Comisiones Locales de Inserción (CLI). Se ejecutan a través de la cogestión del prefecto representante del Estado y el presidente del Consejo General.

Es obligado constatar que en este esquema de partenariado obligado falta el principal agente, los propios excluidos, que carecen de voz al no haber constituido, hasta la fecha, un movimiento social organizado. A partir del incremento del paro, los parados han intentado constituir un movimiento social que les represente,

en la medida que los sindicatos no han sido capaces de hacerlo. Pero el movimiento de parados, que podría ampliarse al conjunto de los excluidos, está todavía en fase embrionaria: las asociaciones son escasas y débiles, el movimiento de creación de casas de parados es sectario, y el nuevo movimiento «Actuar contra el paro» intenta enfrentarse al desafío...

Por su parte, las asociaciones de beneficiarios del RMI son frágiles, poco numerosas y de existencia generalmente breve. Las asociaciones caritativas, humanitarias y de solidaridad tienen la pretensión de representar a los excluidos, pero han de evitar el peligro de instrumentación por los diferentes poderes públicos que las financian.

Constatando, por una parte, la débil movilización hacia la inserción en el marco estricto de los PDI, e intentando, por otra parte, evitar acciones que puedan suponer un riesgo de confinamiento de los beneficiarios del RMI en guettos, la delegación interministerial del RMI (DIRMI) optó por la apertura a los beneficiarios del RMI de planes de lucha contra el paro de larga duración impulsados por el Estado. En consecuencia, se reservaron cuotas para los beneficiarios del RMI en los programas gestionados por el Estado como los contratos de empleo-solidaridad, (CES), los CES consolidados o las prácticas de inserción y formación en el empleo. Los beneficiarios del RMI son considerados como destinatarios prioritarios de los programas del Estado, de la misma forma que los parados de larga duración de más de 50 años o los parados de muy larga duración. El Estado estima que consagra a través de esta vía indirecta más créditos a la inserción de los beneficiarios del RMI que los consejos generales.

De la misma forma, los fondos de acción social para la integración de los inmigrantes (FAS), un servicio público del Estado organizado en delegaciones regionales, fue invitado a desarrollar acciones dirigidas a los beneficiarios del RMI.

Dados los medios del Estado en materia de política económica, de alojamiento, de salud pública o de formación y empleo, no sería extraño que le fuera confiada la gestión estratégica de la inserción de los beneficiarios del RMI y de los colectivos cercanos, como los parados de larga duración. Pero como ya hemos señalado, el Estado no tiene todas las cartas y el hecho de dirigir la ejecución no significa que pueda ser llevada a cabo sin el concurso del resto de los interlocutores.

3. UN CONTRATO AMBIGUO QUE DA PIE A MUY DIFERENTES RESULTADOS

3.1. Naturaleza del contrato de inserción del RMI

El compromiso del beneficiario no es una contrapartida del ingreso, sino una condición. El contrato incide más en una obligación de medios que de resultados. El contenido del contrato de inserción puede ser muy diverso e incidir sobre diferentes aspectos de manera simultánea o escalonada en el tiempo: salud, economía, resocialización, formación y cualificación, solidaridad local...

Como ya se ha dicho (cf: supra), la inserción no ha sido definida en objetivos y sub objetivos, lo que posibilita a los actores de la inserción la posibilidad de innovar y de experimentar, a condición de que las comisiones locales que validan los contratos de inserción no tengan concepciones firmes y normativas de lo que debe ser la inserción.

En la literatura administrativa, la inserción ha sido sinónimo de formación y de trabajo, luego trabajo y formación han sido disociados. Se podría en consecuencia considerar que, aunque no pueda acceder a un trabajo, una persona en proceso cuasi permanente de formación está integrada. Hoy, la inserción constituye un estado transitorio materializado entre la exclusión social y el trabajo... la disociación que todavía opera entre trabajo y actividad va a confundir todavía más las viejas referencias.

Sólo un 44% de los beneficiarios del RMI tienen un contrato de inserción. Las acciones de autonomía social constituyen un 34% de las actividades inscritas en esos contratos, los empleos asistidos y las prácticas el 32%, y las acciones de inserción en empresas el 33%, un 26% de las cuales son acciones de ayuda a la búsqueda de empleo. La tasa de inserción profesional se sitúa desde 1990 en torno al 25%.

Conviene destacar la importante contradicción entre la necesaria individualización de los recorridos de inserción y la presión político social para el tratamiento en masa de la exclusión. De la misma forma, existe un problema de escala temporal entre una obligación de resultados rápidos en materia de inserción para evitar perpetuar el dispositivo y la necesaria duración de los recorridos de inserción, habida cuenta de los efectos desestructuradores de la exclusión.

El mantenimiento y el desarrollo de la exclusión obliga a discutir la oportunidad del singular énfasis que se pone en el aspecto educativo de cara a la inserción, así como de reservar el I del RMI a una parte de sus beneficiarios.

3.2. Elementos para un balance de la faceta de inserción del RMI

El RMI ha permitido la realización de avances importantes en materia de acceso a la atención. Tanto los ingresos como las acciones de inserción social permiten la resocialización y la reestructuración de la identidad de los beneficiarios.

Ha contribuido también al desarrollo y a la sofisticación de los productos y las herramientas de inserción: remediación cognitiva, inserción por lo económico... Así mismo, ha favorecido avances de tipo pedagógico: pedagogía inductiva, articulación e incluso integración entre las actividad productiva y la formativa...

Por el contrario, se constata un fracaso en materia de acceso a la cualificación y al empleo. Este fracaso nos conduce a inevitablemente a la cuestión de la búsqueda del sentido de toda acción pública. En efecto, ¿para qué mejorar la empleabilidad en una sociedad que ya no crea los suficientes empleos?, ¿no es ésa una forma de acentuar el sentimiento de inutilidad social y de marginación duradera? La inserción es una cuestión social que no puede reducirse a un simple problema de adecuación de la formación o de los instrumentos pedagógicos. A falta de poder resolver estas cuestiones que competen a toda la sociedad, los agentes del RMI deben elegir entre una inserción dependiente y alienada y una inserción conflictiva en el campo de la utilidad social.

3.3. Las dificultades de los trabajadores sociales a la hora de elaborar los contratos de inserción ha revelado (y no creado) la crisis del trabajo social

La eficacia de las políticas de inserción se apoya ampliamente en la movilización de los trabajadores sociales. Sin embargo, numerosos informes de evaluación de las políticas públicas han destacado la débil implicación de los trabajadores sociales en las políticas de inserción.

En 1992, la Comisión Nacional de Evaluación del RMI puso en evidencia la

ausencia de correlación entre las tareas del contrato de inserción y las tareas del personal social. Se plantea pues la cuestión de la cualificación de los trabajadores sociales.

La función de acompañamiento del beneficiario del RMI está globalmente mal asegurada. Existe una voluntad de limitar este acompañamiento a las acciones de autonomía social por encima de la formación profesional. Sin embargo, el acompañamiento debe ser continuo y adaptado a todos los recorridos y a todas las formas de inserción. Siempre según la Comisión de Nacional de Evaluación del RMI, se ha esperado demasiado de los operadores de la cadena de inserción que precisa la inserción: diagnóstico, búsqueda de instrumentos, montaje de operaciones, acceso al producto, seguimiento social, y generalmente sólo son eficaces en el primer y el último eslabón.

Los trabajadores sociales deben iniciar, o proseguir, su revolución copernicana. En efecto, deben pasar de una lógica puramente de ayuda personalizada, con lo que esto comporta de diálogo singular con el usuario y de toma en cuenta de «lo inefable», a una lógica de producción de bienes y de herramientas colectivas para la integración. Finalmente, deben estar en condiciones de gestionar la oferta de inserción.

No se trata de abandonar la primera lógica en beneficio de la segunda, sino de evitar quedarse sólo en la primera, superándola y completándola con la segunda. Ello no implica, en ningún caso, que se confíe a los trabajadores sociales tareas imposibles que no corresponden a sus competencias y técnicas profesionales sino a la organización económica y social.

Con el paso del tiempo, las políticas sociales sectoriales sobre poblaciones determinadas en función de sus desventajas y deficiencias ha producido sus propias instituciones y profesiones sociales. Esta estratificación y esta balcanización han dado pie un verdadero mosaico de profesiones sociales. Con la crisis del trabajo social y las dificultades de reclutamiento que entraña, encontramos en todas las instituciones y en todos los dispositivos trabajadores sociales contratados en función de sus capacidades para actuar y no ya en función de su origen profesional. Convendría pues romper con una estratificación más relacionada con la historia que con las necesidades actuales y de operar en función de las cualificaciones esperadas por y para los usuarios.

Se ha hecho escaso uso de la capacidad de los trabajadores sociales para la elaboración de proyectos de inserción, de lo que se deduce su sentimiento de estar siendo despreciados por la tecnocracia. Por el contrario, se les pide mucho más en una situación económica desfavorable y sin que la vaga finalidad de la inserción se traduzca realmente en objetivos precisos acompañados de medios adecuados para su realización. No se puede llamar a la implicación de los trabajadores sociales para acompañar a los beneficiarios del RMI y ejecutar una oferta de inserción, al mismo tiempo que se les niega toda autonomía profesional. Es, pues, necesario reforzar y crear los espacios necesarios para compartir sus experiencias y sus reflexiones al objeto de aprovechar su competencia.

Corresponde finalmente al Estado-estratega, y por tanto al Ministerio de Asuntos Sociales y a sus servicios anexos (DDASS-DRASS) reinvertir en el campo del trabajo social, lo que debe ir procedido de:

1. Una reorganización de las profesiones sociales dirigida a la adecuación entre las cualificaciones esperadas y la formación. No corresponde a la formación clásica la tarea de estructurar el empleo, sino a la inversa, aunque es evidente que se trata de un proceso interactivo.
2. La puesta a disposición del trabajo social de un marco de formación intermedia y superior capaz de responder a las nuevas necesidades en la materia, es decir, la capacidad de coordinar y animar equipos de trabajo, la capacidad de aplicar sus competencias para aumentar la oferta de inserción, la capacidad de dirigir programas y de asumir las responsabilidades de la dirección. Ello supone, más que una mejor articulación entre formación inicial, formación superior y formación continua, una revisión completa de la arquitectura de la formación. Las profesiones sociales son las únicas con una alta presencia en el nivel III del sistema de formación, a pesar de un deslizamiento en los últimos años hacia el nivel IV debido a la formación para la asistencia domiciliaria, cuando debería, como en el resto de los sectores, extenderse entre los niveles V a I con pasarelas para facilitar el paso entre los diferentes niveles. Ello precisa que previamente se rompa con ese mito según el cual todos los trabajadores sociales en conjunto están naturalmen-

te dotados para desarrollar todo tipo de actividades y pueden ser omnicompetentes. Habrá que desarrollar, finalmente, las consecuencias relativas a estatutos, convenios y normativas que de este cambio se deriven.

Asumir estas responsabilidades en materia de gestión de la formación de los trabajadores sociales no significa ignorar a los interlocutores sociales como los empleadores públicos (comunidades locales y establecimientos públicos) y privados (asociaciones), las organizaciones sindicales y profesionales, etc., sino, al contrario, asociarlos a la expresión de las necesidades y al establecimiento de los objetivos de la formación. En el caso en el que el consenso no sea posible, el arbitraje corresponde al Estado, quein debe evitar que los dispositivos se segmenten, que la crisis de legitimidad se acentúe y que los conflictos se hagan permanentes.

La coordinación de la inserción debe apoyarse en unos trabajadores sociales que han de poder beneficiarse de una formación superior en materia de desarrollo de proyectos sociales y de ingeniería social que les haga capaces de animar la

red de interlocutores y de contribuir a la emergencia de una oferta de inserción.

Para concluir, conviene poner las cosas en su sitio. La reducción de la fractura social (término ya consagrado) no es una cuestión de sofisticación de técnicas de acciones administrativas y sociales que se intenta justificar con cierta retórica sobre la complejidad, sino la base en la que se apoya la cuestión crucial del proyecto de sociedad al que aspiramos.

Además, el éxito de la inserción estará predeterminado por decisivas opciones macroeconómicas y sociales. Sin ellas, los actores y los interlocutores de las políticas de inserción se arriesgan al agotamiento y al desánimo, fase previa a la deserción, o a la esquizofrenia. Esta última consiste en autoalienarse olvidando que sus prácticas y sus experiencias están confinadas al ámbito microsocial y que no pueden ser extendidas y generalizadas, pues la sociedad ha optado, ciertamente de una manera más implícita que explícita, por gestionar la exclusión más que por vencerla afrontándola de forma global.

JEAN PIERRE HARDY