

Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia

Eguzki Urteaga

Departamento de Sociología I.
Universidad del País Vasco¹

Este artículo analiza las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social desarrolladas en Francia en los últimos años. Su autor defiende la hipótesis según la cual, tras la crisis económica de los años 70, que conduce a un incremento de la pobreza y de la exclusión social durante la siguiente década, el Gobierno de Michel Rocard pone en marcha toda una serie de dispositivos entre los cuales se encuentra la Renta Mínima de Inserción (RMI). Este dispositivo conoce tal éxito que el número de beneficiarios no cesa de aumentar hasta alcanzar 1,2 millones de personas. Si la RMI responde a una demanda social y consigue reducir la gran pobreza, no llega a insertar profesionalmente a sus beneficiarios y dificulta incluso su reinserción en el mundo laboral. Ante semejante situación, el gobierno de François Fillon, bajo el impulso de Martin Hirsch, Alto Comisario a las Solidaridades activas contra la pobreza, ha puesto en marcha la Renta de Solidaridad Activa (RSA) que permite compaginar las prestaciones económicas con las rentas del trabajo. Este dispositivo, que tiene sus límites, puede ser extendido a otros países, siempre y cuando se tengan en cuenta las diferencias de los dispositivos de rentas mínimas y las peculiaridades de las organizaciones político-administrativas.

1. Introducción

La pobreza y la exclusión social son objeto de múltiples definiciones que reflejan las diferentes interpretaciones de la amplitud de estos fenómenos, de sus causas y de las políticas que conviene poner en marcha para abordarlas. En este sentido, pueden ser consideradas de manera relativa o absoluta. En el primer caso, son tratadas en términos de desigualdad social. En el segundo caso, traducen la incapacidad de acceder a un bienestar material básico y a unos recursos inmateriales, entre los cuales se encuentra la cultura. Al igual que en la CAPV, los dispositivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social han constituido parte fundamental de la acción social de los años 80 y 90 en Francia. La inserción económica y social de los jóvenes y de los adultos, la vivienda, el acompañamiento social y la atención médica, la lucha contra el analfabetismo, la promoción de la cultura para todos y la extensión de los derechos de ciudadanía, han sido los principales esquemas utilizados.

Este artículo se interesa por la política de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia. Defiende la hipótesis según la cual, tras la crisis económica de los años 70, que conduce a un incremento de la pobreza y de la exclusión social durante la década siguiente, el gobierno de Michel Rocard pone en marcha toda una serie de dispositivos entre los cuales se encuentra la Renta Mínima de Inserción (RMI). El dispositivo conoce tal éxito que el número de beneficiarios no cesa de aumentar, hasta alcanzar 1,2 millones de personas. La valoración de sus resultados es ambivalente: aunque la RMI responde a una demanda social y consigue reducir la gran pobreza, no llega a insertar profesionalmente a sus beneficiarios, e incluso dificulta su inserción en el mundo laboral. Ante esta situación, el Gobierno de François Fillon, bajo el impulso de Martin Hirsch, Alto Comisario para las Solidaridades Activas contra

¹ Eguzki Urteaga es profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco e Investigador en el Centro de investigación IKER, laboratorio asociado al CNRS francés.

la Pobreza, pone en marcha la Renta de Solidaridad Activa (RSA) que permite compaginar las prestaciones económicas con las rentas del trabajo. Este dispositivo, que tiene sus límites, puede ser extendido a otros países, siempre y cuando se tengan en cuenta las diferencias de los dispositivos de rentas mínimas y las peculiaridades de las organizaciones político-administrativas.

2. Breve historia del abordaje de la pobreza y de la exclusión social en Francia

En Francia, la toma de conciencia respecto a la pobreza que acompaña la revolución industrial conduce al final del siglo XIX a la irrupción de la cuestión social. La Iglesia, los patronatos de empresa y las sociedades mutualistas actúan a través de unas ayudas en metálico o en especie destinadas a los pobres y, especialmente, a las familias. Se sientan así las bases de lo que se convertirá en el sistema de protección social, vía la creación de las cajas de socorro mutuo o de compensación. El Estado, a su vez, se compromete progresivamente en la acción social y sanitaria contra la pobreza y los problemas sociales. Junto a la acción caritativa, pública o privada, se desarrolla una lucha contra las desigualdades que conduce a la puesta en marcha progresiva de un sistema redistributivo de inspiración republicana. En 1945, la creación de la Seguridad Social será la traducción de esta voluntad de solidaridad y de justicia social.

2.1. Los Treinta Gloriosos y la crisis de los años 70 y 80

El desarrollo económico de los Treinta Gloriosos (1945-1975) permite a un mayor número de personas compartir los frutos del crecimiento y del progreso. Los años 50 y 60 son periodos de casi pleno empleo, de modo que la pobreza prácticamente desaparece de la agenda política e institucional. Aunque el fenómeno de la pobreza persiste, lo hace de manera suficientemente marginal como para que la red de la asistencia social pública pueda compensar las insuficiencias de la protección social. Los barrios de chabolas alrededor de las ciudades desaparecen conforme avanza el tiempo y las familias acceden a viviendas de protección oficial en los barrios de reciente construcción. El acceso a la educación, a la sanidad y a la cultura se democratiza, se fomentan los movimientos de educación popular y se impulsa la creación de centros sociales y de casas de cultura. La situación es suficientemente buena como para poder hacer frente a la llegada de los repatriados de Argelia. La población activa aumenta con el advenimiento de las generaciones del *baby-boom* al mercado laboral y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, mientras que la escasez de mano de obra de los años 50 y 60 pro-

voca un uso masivo de los trabajadores extranjeros. Este aumento de la población activa contribuye en los años 70 al tensionamiento del mercado laboral, con unas estructuras industriales cada vez más obsoletas.

La quiebra del modelo fordista y las dos crisis petroleras de 1973 y 1979 provocan una recesión económica que sumerge al país en una crisis social de gran magnitud. A partir de 1974, René Lenoir, director de la acción social, alerta a la opinión pública a través de su libro titulado *Los excluidos, un francés de cada diez*. Entre 1973 y 1996, la tasa de desempleo pasa del 2,7% al 12,7% de la población activa. Durante este periodo, la economía experimenta grandes mutaciones que contribuyen a transformar la imagen del mercado laboral. Ante la competencia mundial, la industria debe proceder a importantes y dolorosas reestructuraciones en la siderurgia, el textil, la construcción naval, la automoción y la química, que se traducen en numerosos expedientes de regulación de empleo. La automatización y el declive de las industrias que necesitan una importante mano de obra conducen a la desaparición de una parte importante del empleo poco cualificado.

A partir de ese momento, la flexibilidad se convierte en la piedra angular que organiza la producción en función de las necesidades del mercado. El recurso a la interinidad, a los contratos subvencionados y a los empleos precarios se multiplica. La adquisición constante de competencias se convierte en requisito indispensable para numerosos puestos de trabajo. Poco a poco, la frontera que separa el empleo, la inactividad y el desempleo desaparece: la sucesión en las trayectorias personales de periodos de trabajo e inactividad, el aumento del tiempo parcial elegido o padecido, las jubilaciones anticipadas, son otros tantos elementos que contribuyen a la metamorfosis de la cuestión social.

Como consecuencia de todos estos cambios, la cuestión de la pobreza y de la exclusión se instala progresivamente en el debate político y social. Hay que esperar sin embargo cerca de diez años para que la pobreza se convierta en una prioridad de la acción pública y se pongan en marcha medidas acordes a la gravedad del fenómeno. En el otoño de 1983, los primeros planes de urgencia intentan luchar contra los efectos más visibles del desempleo. En 1988, la instauración de la Renta Mínima de Inserción (RMI) marca un paso adicional en dicha dirección y permite a cerca de un millón de personas evitar la gran pobreza. No obstante, las situaciones de pobreza y de precariedad se mantienen. La sucesión de planes de acción y leyes sociales resulta insuficiente para solucionar el problema del desempleo.

Los años 80 están marcados por el insustituible papel desempeñado por la acción humanitaria y caritativa de las asociaciones. La idea de una protec-

ción social universal es cuestionada cuando el conjunto de la opinión pública toma conciencia de la existencia de una pobreza masiva que parecía pertenecer al pasado. Las comidas nocturnas del Ejército de la Salvación no desaparecen y acogen a nuevos usuarios. Médicos Sin Fronteras abre sus consultas en Francia. Estas y otras entidades sin fin de lucro acogen a un número creciente de personas afectadas por el desempleo, especialmente a los jóvenes, incluso con títulos universitarios. Los llamamientos a la solidaridad permiten apoyar la acción de las asociaciones, empezando por la ayuda alimenticia. Pero, más allá de las donaciones, las asociaciones se rebelan contra la escasa movilización de los poderes públicos y su falta de conciencia respecto a la gravedad de la situación y de lo que está en juego. En 1989, algunos meses después de la instauración de la RMI, 80 personas firman un manifiesto dirigido al Gobierno a favor de la aprobación de una ley de orientación para luchar contra la gran pobreza. Constituidas en grupos de presión, se movilizan sin cesar para conseguir la aprobación de una ley de lucha contra la exclusión.

El “nuevo pobre” es la figura emblemática de los años 80. Muestra la precariedad de unas situaciones sociales que hasta entonces parecían seguras. Cualquier persona puede caer en la pobreza como consecuencia de un accidente de la vida, la pérdida de un empleo o de una vivienda, un divorcio, una enfermedad y, generalmente, tras la acumulación de varios factores. Robert Castel habla de desafiliación, sabiendo que los individuos más afectados son aquellos que viven en situaciones de gran vulnerabilidad social: menores desescolarizados, jóvenes sin cualificación, desempleados de larga duración, trabajadores pobres, jóvenes con empleos precarios, mujeres solas con ingresos limitados, personas aisladas o extranjeras. La pobreza contemporánea se sitúa en el cruce entre la falta de recursos, la precariedad y la exclusión.

Según el Alto Consejo de la Salud Pública, la precariedad no caracteriza a una categoría social en particular. Es el resultado de un encadenamiento de acontecimientos y de experiencias que desembocan en situaciones de fragilización económica, social y familiar. Se define como un estado de inestabilidad social caracterizado por “la ausencia de una o de varias seguridades, especialmente la del empleo, que permiten a las personas y familias asumir sus obligaciones profesionales, familiares y sociales y disfrutar de sus derechos fundamentales. Conduce a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, que deviene persistente, que compromete las oportunidades de asumir de nuevo sus responsabilidades y de reconquistar sus derechos en un futuro previsible”².

² WRRESINSKI, J. (1987). *Rapport au conseil économique et social*.

2.2. La creación de la RMI

En los años 80, varias ciudades han creado programas de rentas mínimas orientados a colectivos determinados, que se añaden a los dispositivos existentes. Estas experiencias conducen a partir de 1985 a la elaboración de complementos locales de recursos bajo la forma de ayudas condicionales. Una primera experiencia es puesta en marcha en 1986 en Ile-et-Vilaine bajo el impulso de Adrien Zeller, secretario de Estado para la Seguridad Social, encargado de la Acción social. La experiencia es considerada positiva, pero sólo alcanza a un número limitado de personas. Además, ante el aumento de las necesidades, los alcaldes de los ayuntamientos más activos en la materia hacen un llamamiento a la implicación del Estado. La cuestión llega al Parlamento, donde tiene lugar un intenso debate hasta la aprobación por unanimidad de la ley que instaura una renta mínima de inserción (RMI) el 1 de diciembre de 1988. En su artículo primero, la ley establece lo siguiente: “Cualquier persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación económica o del empleo, se encuentra en la incapacidad de trabajar, tiene derecho a obtener de la comunidad unos medios convenientes de existencia. La inserción social y profesional de las personas en dificultad constituye un imperativo nacional”.

La RMI es concebida como un dispositivo de inserción centrado en la persona, que utiliza diferentes medios movilizables en el seno de otros dispositivos de prevención o de lucha contra la exclusión. Quiere ser una herramienta transitoria en una situación de crisis económica cuya responsabilidad no puede recaer únicamente sobre los individuos. Creada para aportar unas respuestas al fenómeno del desempleo masivo, debe constituir una transición hacia la inserción y acompañar las mutaciones de la sociedad. El dispositivo de la RMI está organizado en torno a tres ejes:

- El mantenimiento y la adaptación del sistema de prestaciones sociales ya existentes en los ámbitos de la ayuda familiar, de la ayuda a la vivienda y de la ayuda social.
- La puesta en marcha, el desarrollo y la coordinación de las políticas destinadas a favorecer el empleo en puestos de trabajo poco cualificados o dirigidas a las personas que pueden tener problemas de inserción profesional.
- La instauración de la renta mínima de inserción y del contrato de inserción.

Frente a las concepciones anglosajonas, más basadas en la responsabilidad individual, el modelo francés, actualizando principios que se remontan a la Revolución, subraya la responsabilidad colectiva frente a la exclusión y apuesta por aunar en una misma figura prestación económica y acompaña-

miento social para la inserción. La RMI francesa inaugura así un nuevo modelo de rentas mínimas de inserción, que se extiende rápidamente a otros países. Es el caso del País Vasco, que a finales de los años 80, en una situación socioeconómica parecida pero con un sistema de protección social mucho menos desarrollado, crea un Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) que en gran parte se inspira en la nueva RMI y que impulsa, a su vez, la creación de prestaciones similares en el resto de las comunidades autónomas españolas.

El modelo francés subraya la responsabilidad colectiva frente a la exclusión y apuesta por aunar prestación económica y acompañamiento social

Fundamentada sobre el reconocimiento de un derecho, la instauración de la renta mínima de inserción francesa rompe con la lógica asistencial previa. Se trata de una prestación concedida a toda persona con la condición de carecer de los recursos necesarios para vivir dignamente. Es incondicional, no contractual y sin contrapartida. Sin embargo, la ley prevé la puesta en marcha de un contrato de inserción. La articulación entre la ayuda y el contrato es el objeto de numerosos debates a partir de la puesta en marcha del dispositivo. Para algunos, la ayuda social es incondicional y puede estar vinculada a un contrato, obedeciendo a la lógica del Estado de bienestar. La inserción depende más de las condiciones generales del mercado laboral que de la sola voluntad de una persona. Para otros, sin embargo, la existencia de una contrapartida indica un abandono de la lógica de asistencia. Es la lógica anglosajona del *workfare*, que vincula la ayuda al trabajo y que condiciona la obtención de la ayuda a la firma y al respeto de un contrato de inserción. La jurisprudencia que se desarrolla tiende a dar la razón a los primeros, en la continuidad de la tradición francesa, conduciendo los partidarios de la segunda perspectiva a desarrollar un discurso sobre la asistencia.

La RMI entra en vigor muy rápidamente. Los primeros decretos de aplicación son publicados el 13 de diciembre y los primeros pagos se realizan a partir del final del mes de diciembre. Siete meses después de su puesta en marcha, la RMI es concedida a 270.000 personas. Su rápida extensión pone de manifiesto la existencia de unos sectores de la población desconocidos hasta entonces por los servicios sociales, excluidos de hecho o de derecho de cualquier protección social. Desvela igualmente la heterogeneidad de los colectivos afectados, del agricultor endeudado al parado de larga duración,

pasando por el estudiante a la búsqueda de empleo. Desde su concepción, la instauración de la RMI encarna un cuestionamiento de las políticas sociales tradicionales, centralizadas y sectoriales, en beneficio de unos enfoques que pretenden ser más globales, transversales y próximos a la población. La RMI quiere ser una política de cooperación territorial que funciona sobre el modelo del contrato y de la inserción. Es concebida como un dispositivo central de las políticas de inserción, que se imponen progresivamente como una nueva categoría de acción pública de lucha contra la exclusión. La ley de la RMI establece así una ruptura fundamental, introduciendo en el derecho universal las peculiaridades de cada situación para adaptarlas a su especificidad.

Este dispositivo plantea varias cuestiones. La primera es la de su contrapartida. Surgen interrogantes sobre la renovación automática de la ayuda sin contractualización de un objetivo de inserción. Estas prácticas traducen el sentimiento de numerosos trabajadores sociales sobre la inutilidad de los contratos y de la transformación de un dispositivo dinámico en la red de protección social. Muestran la dificultad de integrar en la práctica la noción de contrato como instrumento de desarrollo personal y soporte de una relación de acompañamiento fundada sobre el compromiso y la responsabilización de cada una de las partes.

En 1992, un informe de evaluación titulado *RMI, la apuesta de la inserción* hace balance de los primeros años de funcionamiento. Muestra los desfases existentes entre las previsiones respecto a los colectivos destinatarios y su realización. Así, a 30 de junio de 1991, el 58% de los beneficiarios son personas solas sin hijos (frente al 24% según las estimaciones); las parejas con hijos representan el 37%, en lugar del 57%. Las parejas sin hijos representan el 5% de los beneficiarios frente a una estimación del 19%. El informe propone una serie de modificaciones que serán integradas en la ley del 29 de julio de 1992 que completa y modifica el dispositivo de la RMI. Tres grandes ámbitos experimentan un notable progreso en el marco de esa Ley: a) el derecho a la sanidad y a la modernización de la atención médica, b) la modificación de las reglas de concesión de la ayuda en caso de reanudación de la actividad, y c) la mejora de los procedimientos de elaboración y de seguimiento de los contratos de inserción.

La ley de 1992 relanza igualmente el apartado dedicado al empleo. Desarrolla las funciones de las llamadas comisiones locales de inserción y les confía una misión de animación de la política local de inserción, a través de las relaciones con los cargos electos, las empresas y el mundo asociativo. El consejo departamental de inserción (CDI) debe definir y poner en marcha un programa departamental de inserción (PDI). A nivel departamental, las comisiones locales de inserción (CLI) renuevan o aprueban

los contratos de inserción en presencia de los diferentes actores locales concernidos. Sin embargo, la atención constante prestada a los contratos firmados ha tenido escasos efectos. El nivel medio de los contratos firmados se establece en torno al 50%. Las disparidades entre los departamentos son notables (del 15% al 100%) así como la movilización en torno a las acciones propuestas en el marco del Plan departamental de inserción.

Entre 1990 y 1996, el número de beneficiarios de la RMI se multiplica por dos. Después de la crisis vinculada a la puesta en marcha del dispositivo, los incrementos más notables se producen en 1993 y 1994, tras la reforma que en 1992 reduce las cuantías de la prestación por desempleo. A partir de 1995, el dispositivo se equilibra en términos de entradas y de salidas. El incremento del número de beneficiarios se atenúa. Se observa el crecimiento proporcional del número de jóvenes entre los cuales algunos utilizan la RMI como una renta transitoria antes de integrar el mercado laboral de manera duradera. En 1996, la RMI es concedida a un millón de usuarios, lo que, con las personas de las que son responsables, representa alrededor de 1,8 millones de personas, el 3,1% de la población.

2.3. La lucha contra la exclusión en los años 90

Poco a poco, en los años 90, la lucha contra la exclusión se convierte en una cuestión central y en un objetivo de cohesión social. Da lugar a la creación de numerosos dispositivos destinados a favorecer la inserción o a prevenir la marginación. Durante este periodo, se considera que entre 12 y 15 millones de personas se ven afectadas por la precariedad. La exclusión es objeto de definiciones múltiples y tiende a imponerse a los conceptos de pobreza y de marginación. Cubre una realidad difícil de delimitar porque presenta diferentes aspectos. Los agentes que intervienen sobre el terreno insisten sobre la diversidad de las situaciones de exclusión, que son otros tantos dramas individuales o familiares, otras tantas historias diferentes que exigen respuestas personalizadas. Ante esta diversidad, el conocimiento de sus causas y mecanismos es difícil, a partir del momento en que se sale de una explicación en términos de fragilidad personal o familiar de los excluidos.

Según Robert Lafore, “lo que está en juego no son los problemas de los excluidos, sino una nueva cuestión social, el problema de la fragilización del estatus salarial y de la protecciones que le han sido vinculadas progresivamente. Todo ello conlleva el derrumbe del proyecto socialdemócrata de progreso social continuo que resulta de un consenso, bajo el arbitraje del Estado, y afecta al reparto y a la redistribución de la renta. El problema de la exclusión y de la fractura social se plantea en el ámbito, que concierne a todo el mundo y no solamente a los

excluidos, de la construcción de los estatus sociales, anteriormente asociados al trabajo asalariado y al contrato de duración indefinida. El viejo binomio del trabajo y de la protección social se deshace, sin que se haya podido encontrar otro modo de articulación entre unas actividades cada vez más fluidas y precarias, como consecuencia de las evoluciones de los modos de producción, por una parte, y, por otra parte, unos estatus protectores contruidos sobre una solidaridad cuyos fundamentos están por definir”³.

La lucha contra la exclusión abre un amplio abanico y constituye un enfoque transversal al conjunto de las políticas sociales, a la vez en términos de prevención y de reparación. Se manifiesta en las cuestiones de la vivienda, las políticas de familia, el tratamiento del sobreendeudamiento, los dispositivos de inserción, las políticas de la infancia y de la juventud, la toma en consideración de la marginación, de la toxicomanía y del sinhogarismo, el acompañamiento de los adultos en dificultad. Pone de manifiesto la inadaptación de los dispositivos clásicos generalmente segmentados y la complejidad del acceso a los derechos y a la atención médica para las personas con dificultades. Afecta también a las cuestiones de justicia social y de redistribución. Así, pone en cuestión la articulación entre los grandes regímenes de seguro social y la red de asistencia social, cuyas mallas no retienen a las personas afectadas por la espiral de la pobreza y de la exclusión.

No obstante, la mayoría de las respuestas que se plantean frente a la exclusión parten de unos dispositivos específicos que aspiran a la inserción de los excluidos a través de unas medidas de ayuda y de acompañamiento. Se orientan en varias direcciones: la inserción por la actividad económica, la inserción de los jóvenes, el tratamiento del desempleo de larga duración, la inserción en el marco de la RMI... La diversidad de las respuestas caracteriza el hecho central de la nueva cuestión social, que no consigue sin embargo movilizar una energía suficiente como para reformar el sistema de protección social. La lucha contra la exclusión impulsa también el desarrollo de la acción del Tercer Sector, que se ha convertido en indispensable como complemento de una acción social pública superada por la amplitud y la complejidad de los fenómenos que debe abordar. Simultáneamente, da una importancia renovada a las instituciones tradicionales de acogida, sea el hospital o los centros de acogida y reinserción social (CHRS). En 1995, la presidenta de *ATD Quart-Monde* entrega al Consejo Económico y Social un informe sobre la evaluación de las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Según este informe, en su

³ LAFORE, R. (1996). «Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociales: le poids des maux», *Revue de droit sanitaire et social*, n°32 (4), octubre-diciembre 1996.

gran mayoría, las personas en situación de exclusión no se benefician de las políticas destinadas al conjunto de la población y, por lo tanto, de los diversos derechos que consagran. En lugar de consagrar estatus particulares, el informe preconiza el refuerzo de los derechos universales, abiertos a toda la población, única manera de evitar el aislamiento. Se trata de asegurar un verdadero derecho de acceso a la atención médica, a la vivienda y al empleo, y de construir una acción coherente y continua para luchar contra la dispersión de los dispositivos, factor fundamental del fracaso de la inserción.

Ese mismo año, el presidente de la República francesa, Jacques Chirac, anuncia un proyecto de ley contra la exclusión. Dos proyectos son presentados a lo largo del verano de 1996, uno por el ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, otro por la secretaria de Estado para la Acción Humanitaria de Urgencia. El primero propone la puesta en marcha de un dispositivo específico a favor de los más desfavorecidos, mientras que el segundo considera que el problema de la pobreza y de la exclusión debe ser tratado como el resultado del funcionamiento económico y social y, por lo tanto, por una puesta en coherencia global. El ante-proyecto de ley de orientación sobre el fortalecimiento de la cohesión social, presentado públicamente en septiembre de 1996, refleja la dificultad de una elección clara respecto a estas dos opciones. Pese a todo, la Ley afirma que “no crea un derecho de los excluidos, sino que organiza, al contrario, el acceso de todos a los derechos comunes a fin de garantizar una igualdad real de oportunidades a todos los ciudadanos”.

La disolución de la Asamblea nacional en abril de 1997 se produce durante el debate parlamentario sobre esta ley. La suspensión de la ley, esperada desde hace años por las asociaciones, es mal aceptada. El nuevo Gobierno nombrado en junio se compromete a relanzar su tramitación. Inicia un proceso de consultas y de estudios que conduce finalmente a la aprobación de la ley el 29 de julio de 1998. Esta ley de lucha contra las exclusiones, que cubre numerosos ámbitos de las políticas sociales, está considerada como un avance importante en numerosos ámbitos. Algunos la comparan con la ley del 30 de junio de 1975, punto de partida de la acción social pública.

La ley del 29 de julio de 1998 sobre la lucha contra la exclusión consta de 47 propuestas estructuradas en torno a cuatro ejes, que a su vez se dividen en varios temas:

- *Garantizar el acceso a los derechos fundamentales:* afirmar y traducir en la realidad el acceso al empleo, actuar más decididamente a favor del derecho a la vivienda, garantizar el acceso universal a la atención médica, a la educación y a la cultura.

- *Prevenir las exclusiones:* mejorar los procedimientos de tratamiento del sobreendeudamiento, prevenir la exclusión a través del mantenimiento en la vivienda, mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos, facilitar la vuelta al empleo y favorecer el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía.

- *Hacer frente a la urgencia social:* extender el dispositivo de urgencias sociales y de primeros auxilios, evitar las situaciones de ruptura familiar, preservar el acceso al abastecimiento de agua, de energía y a los servicios telefónicos.

- *Actuar mejor conjuntamente contra las exclusiones:* mejorar la coherencia y la continuidad de la acción de los poderes públicos, asegurar la coordinación del dispositivo al nivel local y valorizar el papel del trabajo social.

3. Los años 2000, la vuelta de la pobreza

3.1. La reaparición de los trabajadores pobres

En los años 2000, reaparece con fuerza el debate sobre los trabajadores pobres. Si había disminuido constantemente desde los años 70, en 2005, la tasa de pobreza aumenta, especialmente entre los jóvenes, las familias y las personas activas. El empleo ha dejado de proteger de la pobreza, incluso la más extrema.

Según la definición de los *working poors*, utilizada a mediados de los años 90 en Estados Unidos, Francia cuenta con entre 1,8 y 3,6 millones de trabajadores pobres, en función de los umbrales tenidos en cuenta: el del INSEE o el umbral europeo. Al final de los años 90, el retroceso del desempleo marca una mejora que se espera relativamente duradera, ya que el fuerte crecimiento económico acaba surtiendo efectos positivos sobre el empleo. No obstante, la reactivación deja a una importante categoría de la población al margen, instalada en los límites entre precariedad y pobreza, con dificultades de vivienda o de salud no resueltas. Varios años serán necesarios para que la disminución del desempleo conduzca a un equilibrio menos desfavorable a los más pobres. El informe del Observatorio Nacional de la Pobreza y de las Exclusiones Sociales de 2003 revela que, si el fenómeno de los trabajadores pobres se ha atenuado entre 1996 y 2001, la tendencia se invierte a partir de 2002. El informe avanza dos elementos de explicación. Por una parte, la moderación salarial se ha traducido en una rebaja del poder adquisitivo de los asalariados durante los años 1990 y la política de control de las prestaciones sociales a partir de 1983. En el mejor de los casos, la mayoría de las prestaciones sociales está indexada sobre la inflación, mientras que las condiciones de concesión

de estas prestaciones son cada vez más restrictivas. Por otra parte, el desarrollo de la pobreza en el empleo resulta de la evolución del mercado laboral y de las nuevas formas de desigualdad salarial.

El 80% de los trabajadores pobres son asalariados. La probabilidad de ser pobre se incrementa claramente con la precariedad del estatus laboral, como lo indica la investigación realizada en 2006 por el CREDOC. Esta pobreza se explica, por una parte, por la precariedad de los empleos ocupados (tiempo parcial no elegido, duración limitada del contrato laboral), y por la baja cuantía de las remuneraciones, por otra parte. Como consecuencia de todo ello, el complemento económico que suponen las transferencias sociales no permite asegurar un nivel de vida decente a las familias. Los efectos de umbral que reducen la cuantía de las prestaciones mínimas contribuyen a alimentar la dificultad de los trabajadores pobres o a desanimar una vuelta al empleo. A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, el fenómeno de los trabajadores pobres y, en general, la erosión de la capacidad adquisitiva de la mayor parte de la ciudadanía saltan con fuerza a la agenda pública y acceden al centro del debate político, mediático e institucional francés. También la RMI –notablemente más conocida en Francia que cualquiera de los sistemas de rentas mínimas existentes en el Estado español, completamente ausentes del debate público y político durante años– se sitúa en el centro del debate, a partir de infinidad de informes y trabajos de evaluación. Entre los aspectos más discutidos, destaca el del efecto desincentivador de la RMI, a la que normalmente se añaden una serie de derechos y exenciones conexas, en lo que se refiere al acceso al empleo⁴.

En 2006, la FNARS publica un libro blanco titulado *Los excluidos del empleo y los trabajadores pobres* que empieza así: “Cuando el empleo estable corre el riesgo de convertirse en atípico y la sociedad francesa se dirige hacia un asalariado precario, para retomar una expresión de Robert Castel, los más débiles y los menos formados son los primeros en encontrarse en las márgenes del mercado laboral”. Este libro blanco formula ocho propuestas concretas para paliar esta situación: combinar las rentas salariales y asistenciales, fortalecer la financiación pública de

⁴ Para algunos autores, dado el mecanismo diferencial sobre el que se asientan los programas de rentas mínimas, el problema de la desincentivación es real, por mucho que no sea ni el único ni el más importante de los que plantea el diseño de las rentas mínimas de inserción. Para L'Horty, por ejemplo, los mecanismos diferenciales son disuasorios, injustos y desvalorizadores. Disuasorios porque no ofrecen ningún beneficio económico a los perceptores que acceden a un empleo remunerado por debajo de la cuantía de la prestación; injustos porque equiparan los ingresos de personas que trabajan con los de personas que no lo hacen; y desvalorizadores porque con ellos se transmite a los perceptores de rentas mínimas el mensaje de que su trabajo no vale nada o casi nada (L'Horty, 2004).

nuevos contratos subvencionados y la creación de un contrato de inserción único, evaluar la inserción por la actividad económica en su doble dimensión de inserción social y de acceso al empleo, adaptar los convenios colectivos para que tomen en consideración la diversidad de la inserción, mejorar la formación, facilitar el paso a las empresas clásicas, y simplificar el acceso a las financiación pública para las empresas de menor tamaño. Estas propuestas se confunden ampliamente con el compromiso nacional de reducción de la pobreza.

A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, el fenómeno de los trabajadores pobres salta con fuerza a la agenda pública

En 2001, un informe de la *Cour des comptes* sobre la RMI muestra la fragilidad del dispositivo de inserción. Las medidas de inserción propuestas se enfrentan al desempleo crónico y tienen dificultades para funcionar como un trampolín hacia un empleo estable. El legislador refuerza a lo largo del tiempo la posibilidad de acumular durante un cierto periodo las rentas mínimas con las rentas del empleo a través de un mecanismo de estímulos al empleo. Este sistema de acumulación sin embargo, difícil de entender y de gestionar, sólo beneficia a una parte de los usuarios.

3.2. La descentralización de la RMI

La ley del 18 de diciembre de 2003 confía a los departamentos regionales la dirección integral del dispositivo de la RMI, poniendo fin al sistema de cogestión con el Estado. No obstante, la descentralización no cuestiona el carácter nacional de la prestación, la cuantía y las condiciones de concesión de la RMI, que siguen siendo fijados al nivel estatal. Las Cajas de Ayuda Familiar siguen gestionando el pago de la prestación. El principal objetivo de esta descentralización es mejorar la inserción profesional y social de los beneficiarios de la RMI, que continúa siendo la dimensión menos operativa y la más criticada. Así, los departamentos tienen la responsabilidad de animar el dispositivo de inserción: del plan departamental de inserción a la consolidación de las salidas de los beneficiarios.

El segundo objetivo se refiere a la puesta en marcha de un nuevo dispositivo: el contrato de inserción-renta mínima de actividad (CI-RMA), destinado a favorecer la inserción social y profesional de los

beneficiarios de la RMI que justifiquen una presencia en el dispositivo de al menos un año durante los últimos dos años. El CI-RMA es enmendado y ampliado a los titulares de otras prestaciones asistenciales de menor importancia, como la Ayuda para Familias Monoparentales (API) o de la Ayuda de Solidaridad Específica (ASS) por la ley de programación de cohesión social del 18 de enero de 2005.

Esta descentralización de la RMI es continuista respecto a la ley de 1988. No introduce una modificación en profundidad en la concepción de la solidaridad, pero asegura la continuidad de la política de la RMI por otros medios. No obstante, se plantea con fuerza la cuestión de la financiación, especialmente por los departamentos que se preocupan por la distancia creciente existente entre la evolución de los recursos y la evolución del gasto. El ministro de Hacienda evalúa el diferencial entre 820 y 850 millones de euros. Según la Asociación de los Departamentos de Francia, han hecho falta mil millones de euros en 2005 y mil doscientos en 2006, lo que plantea la cuestión de la perenización a medio plazo del dispositivo de la RMI. Se puede considerar que en el estado actual, solo una mejora de las condiciones económicas del mercado laboral, que provocará una rebaja del número de beneficiarios de la RMI, podría salvar el dispositivo. Entretanto, se inician las negociaciones para experimentar la Renta de Solidaridad Activa (RSA) que será extendido posteriormente.

3.3. De la RMI a la RSA

En los años 2000, la RMI es cuestionada a causa de los frenos al empleo que pueden constituir los mecanismos de concesión de las ayudas. Se alude, en concreto, a que el riesgo de pérdida de los derechos asociados a la RMI puede restar atractivo a la inserción laboral y desincentivar así el acceso al empleo. Para muchos, esta situación es el resultado de la precariedad del empleo, que no permite contemplar serenamente el futuro, y conduce a algunos a preferir la seguridad de una ayuda a la incertidumbre de un contrato temporal. A pesar de ello, la inserción profesional sigue siendo un objetivo prioritario. La mayoría de los beneficiarios entra en el dispositivo en razón de unas dificultades de inserción laboral, por lo cual su principal demanda se refiere a la dimensión profesional a través del acceso a una actividad remunerada. Los estudios muestran a este respecto que la cartografía de la RMI coincide globalmente con la del desempleo. Esta dimensión de la inserción profesional plantea dos cuestiones: por una parte, las personas que perciben la RMI están a veces muy alejadas del empleo y su inserción laboral no puede plantearse como un objetivo inmediato; por otra parte, los trabajadores sociales carecen de la preparación necesaria para abordar la dimensión económica de la inserción.

La RMI era un derecho y se ha convertido en un estatus para numerosos beneficiarios que no han accedido a una verdadera inserción. Para muchos, la RMI juega un papel de red de protección cuando se interrumpe la indemnización del desempleo de larga duración; para otros constituye en la práctica una prejubilación, que en cualquier caso no evita siempre la pobreza. Para quienes se encuentran menos alejados del mercado laboral, la RMI acompaña un proceso cuyo objetivo sigue siendo el empleo. El futuro de la RMI plantea numerosas cuestiones, vinculadas a su articulación con el resto de las políticas de protección social y especialmente con los dispositivos de indemnización por desempleo. Las evaluaciones sobre la RMI muestran que la edad y el nivel de estudios son criterios significativos para acceder al empleo. Además, los recursos y las redes relacionales a las que cada persona tiene acceso resultan más importantes que las medidas de inserción puestas en marcha por las Administraciones.

Con todo, los beneficiarios más veteranos y menos cualificados siguen estando al margen y no se benefician de los periodos de crecimiento económico. La mayoría de las evaluaciones relativas a la inserción profesional constatan la cronificación de numerosas situaciones en la exclusión social. Un gran número de personas siguen confinadas en las márgenes del empleo estable, pasando de un contrato subvencionado a otro, de una estructura de inserción a otra. Esta situación ha fomentado la crítica de las “trampas de pobreza” o “trampas de inactividad” –en virtud de las cuales el acceso a un puesto de trabajo resultaría menos ventajoso y rentable que seguir percibiendo la prestación– que condenan los beneficiarios a la asistencia. Así, numerosas voces se elevan para criticar un dispositivo percibido, cada vez más, no como un trampolín, sino como un obstáculo a la inserción en el mercado laboral.

Entre 2005 y 2007 se hacen públicos numerosos análisis para demostrar en qué medida la inserción laboral resulta, objetivamente, poco ventajosa para muchas familias que perciben prestaciones de rentas mínimas. Entre ellas, figura la de Martin Hirsch⁵, entonces presidente de Emmaüs, que demuestra con precisión, basándose en datos objetivos, el coste considerable que representa una vuelta al empleo para una familia en situación de precariedad, dado que, a falta de otras opciones, este empleo suele corresponder generalmente a una jornada parcial. “La reducción de ingresos no es la única incoherencia del sistema. No es sólo que la persona que deja la RMI para acceder a un empleo no gana más, sino que pierde además un cierto número de ayudas que le eran automáticamente concedidas en razón de su estatus de beneficiario

⁵ HIRSH, M. (2006). *La pauvreté en héritage*. Paris, Robert Laffont.

de la RMI. Pierde la posibilidad de beneficiarse plenamente de las generosas ayudas a la vivienda existentes en Francia, la exoneración de determinados impuestos y tasas municipales, la tarificación social del teléfono, la prima de Navidad [paga extra de Navidad contemplada en la RMI], la gratuidad de la cotización a la cobertura médica universal (CMU) y el acceso automático a la CMU complementaria. Además, en el caso de existir deudas fiscales, suspendidas mientras se mantiene la prestación, la vuelta al empleo las convierte de nuevo en exigibles. Mientras que esperan del retorno al trabajo un desahogo y un mayor bienestar, las familias pueden estar todavía más fragilizadas y sumergidas en situaciones financieras dramáticas por este mecanismo absurdo y penalizante, porque la pérdida potencial de los ingresos y la de los derechos asociados a la RMI se producen en el mismo momento”⁶. A todo ello, se le añaden los gastos de cuidado de los hijos, los gastos de transporte y los demás gastos inducidos por la actividad laboral.

En 2005, la Conferencia de la Familia crea una comisión para trabajar sobre esta cuestión. Esta comisión *Familias, vulnerabilidad, pobreza*, presidida por el propio Hirsch, trabaja durante 100 días antes de finalizar su informe al Primer ministro en abril de 2005. El informe, titulado *Debemos hacer todo lo posible*, propone quince resoluciones para vencer la pobreza infantil. Una de las propuestas principales del informe consiste, precisamente, en la aplicación de una renta de solidaridad activa que permita compatibilizar mejor los ingresos salariales y las prestaciones económicas asistenciales, pasando de una lógica de *sustitución* a una lógica de *complementación*. En el mismo sentido se pronuncia ese mismo año el informe especial del Senado francés elaborado por Valerie Letard, entonces senadora centrista y ahora Secretaria de Estado de Trabajo, Relaciones Sociales y Solidaridad, encargada de Solidaridad. Tras describir las principales carencias e incoherencias del sistema francés de rentas mínimas, el informe plantea una mejora “necesaria y realizable” del conjunto del dispositivo, que pasa fundamentalmente por buscar una mejor articulación entre las rentas mínimas y los ingresos salariales. En ese sentido, el documento del Senado actualiza la propuesta de Prestación de Compensación de Ingresos que planteó en 1999 Roger Godino y apuesta por convertir las rentas mínimas en una prestación decreciente vinculada al salario –menor cuanto mayor sea éste–, mucho más orientada a complementar que a reemplazar los ingresos del trabajo.

⁶ HIRSH, M. (2006). *La pauvreté en héritage*. Paris, Robert Lafont, p.40.

4. La Renta de Solidaridad Activa (RSA)

4.1. Características básicas

Para asegurar la implementación de estas propuestas, se crea, al inicio de 2006, la Nueva Agencia de las Solidaridades Activas, presidida por Martin Hirsch. Al poco, Hirsch se integra en el nuevo Gobierno de Nicolás Sarkozy y recibe de éste el encargo de generalizar la Renta de Solidaridad Activa. La política activa de lucha contra la pobreza que se pone en marcha bajo el impulso de Martin Hirsch se apoya en tres ejes: 1) la puesta en marcha a título experimental de la Renta de Solidaridad Activa en 16 departamentos voluntarios, 2) el lanzamiento del *Grenelle* de la inserción (un debate multipartito relativo a la definición de las políticas de inserción), y 3) el lanzamiento de licitaciones para unas nuevas experimentaciones sociales.

En octubre de 2007, Christine Boutin, ministra de la Vivienda y de la Ciudad, y Martin Hirsch, Alto Comisario para las Solidaridades Activas contra la Pobreza, presentan un plan nacional de acción para la inclusión que pretende reducir de un tercio la pobreza en cinco años. Este plan se organiza en torno a tres prioridades:

- a) favorecer el acceso y el retorno al empleo de las personas que están muy alejadas del mercado laboral,
- b) acompañar la inserción social y profesional de los jóvenes en gran dificultad, y
- c) mejorar la oferta de vivienda social y de alojamiento.

La experimentación de la Renta Solidaridad Activa se inscribe en el primer eje, previsto en el artículo 18 de la ley a favor del trabajo, del empleo y del poder adquisitivo, conocida como ley TEPA. Según la ley, “La renta de solidaridad activa tiene como objetivo asegurar el aumento de los recursos de una persona beneficiaria de un mínimo social que trabaja o vuelve a trabajar, ejerce o incrementa su actividad a fin de alcanzar una renta garantizada, que toma en consideración unas rentas de actividad profesional y de responsabilidad familiar”.

Se inicia entonces un proceso de experimentación en el que participan 25 departamentos o regiones, con la colaboración de la Nueva agencia de las Solidaridades Activas. La experimentación se complementa con la constitución de un grupo de estudio compuesto por agentes sociales, asociaciones y colectividades territoriales, cuya misión es la de evaluar los efectos de la RSA sobre las políticas de empleo y las políticas salariales. Este método, que pretende ser riguroso y permitir una evaluación científica, comparando la situación en los Departamentos

mentos en los que se aplica la nueva prestación con aquellos en los que se mantiene el sistema antiguo, es cuestionado en la medida en que puede vulnera el principio de igualdad de trato a la ciudadanía.

Tras un largo debate público y parlamentario, la Renta de Solidaridad Activa (RSA) es finalmente aprobada y generalizada al conjunto del territorio francés. Se trata de una nueva prestación que sustituye algunas de las prestaciones sociales existentes anteriormente (RMI y API), así como los dispositivos de estímulos temporales al retorno al empleo (prima de retorno al empleo, prima concertada de vuelta al empleo e interesamiento proporcional). Este dispositivo tiene tres objetivos:

- fomentar el acceso o el retorno al empleo, garantizando que cualquier integración o reintegración en el mercado laboral se traduce en un incremento de renta,
- asegurar a los beneficiarios los recursos económicos necesarios para evitar la pobreza, y
- mejorar el acompañamiento hacia la inserción profesional y contribuir a simplificar el complejo sistema de ayudas sociales.

La RSA entra en aplicación a partir del 1 de junio de 2009 en la metrópoli y del 1 de enero de 2011, como muy tarde, en los departamentos de ultramar (DOM). Afecta a más de tres millones de personas, es decir a los 1,1 millones de beneficiarios actuales de la RMI y de la API, que se encuentran sin actividad o en interesamiento, y a cerca de los 2 millones de trabajadores pobres que no perciben ninguna prestación social actualmente. De hecho, se estima que, de los más de 3 millones de beneficiarios potenciales de la RSA, tres cuartas partes son actualmente beneficiarios de las prestaciones que gestionan las Cajas de Ayuda Familiar y de la MSA; las 900.000 personas restantes están compuestas mayoritariamente por personas solas (63%) así como por parejas, con o sin hijos. Los beneficiarios actuales de la RMI, de la API o de la RSA experimental se beneficiarán automáticamente de la RSA el 1 de junio de 2009, sin tener que realizar ninguna gestión.

Conviene subrayar que la RSA experimental es más ventajosa que la RSA generalizada, de modo que el dispositivo experimental se mantendrá, excepto si el Consejo general toma una decisión contraria, hasta el 31 de mayo de 2010. Asimismo, los beneficiarios de la RMI o de la API en proceso de interesamiento concertado (estímulos al empleo) solo pasarán a la RSA si la cuantía de la nueva prestación es más elevada que la anterior. La prima de retorno al empleo y la prima concertada de interesamiento gestionada desde los dispositivos de empleo se mantienen para los beneficiarios de la ayuda de solidaridad específica (ASS).

Para acceder a la RSA, el beneficiario potencial debe cumplir las condiciones de edad, de empadronamiento y de residencia exigidas. Así, los beneficiarios deben tener más de 25 años, aunque las personas de menos de 25 años que tienen un hijo que ha nacido o que está en gestación (bajo la condición de declaración de embarazo) podrán igualmente beneficiarse de este dispositivo. No se exige ninguna condición de residencia a las personas de nacionalidad francesa, mientras que los residentes suizos y los de la Unión Europea deberán haber residido en Francia durante los tres meses que preceden la solitud y cumplir las condiciones de derecho de residencia. Los extranjeros extracomunitarios deberán ser titulares, desde al menos cinco años, de un permiso de residencia. En cuanto a los refugiados, apátridas y beneficiarios de la protección subsidiaria, deben presentar un documento oficial de la prefectura que atestigua de su estatus. Por último, el beneficiario debe residir en Francia de manera estable, efectiva y permanente.

La aplicación de la RSA supone la cooperación de numerosas instituciones:

- los Consejos generales (Gobiernos regionales) dirigen la puesta en marcha de la prestación y los dispositivos de acompañamiento,
- los Consejos generales, las Cajas de Ayuda Familiar (CAF), las MSA, las CCAS y las asociaciones sin fin de lucro, habilitadas localmente, reciben, registran e instruyen las solicitudes,
- las CAF y las MSA calculan y aplican el derecho,
- los Consejos generales definen la trayectoria de orientación,
- el Polo Empleo y los demás actores, bajo la dirección del Consejo General, aseguran el acompañamiento profesional y social,
- el Departamento, competente en materia de política de inserción, se encarga de financiar la RSA al nivel de la cuantía concertada para las personas privadas de actividad y de recursos. El presidente del Consejo general concede la RSA, orienta a los beneficiarios que precisan de un acompañamiento individualizado y organiza los equipos multidisciplinares,
- el Estado, competente en materia de política de empleo, financia, a través del Fondo Nacional de Solidaridad Activa (FNSA), la RSA que se abona en concepto de complemento salarial de los trabajadores con salarios más bajos. El representante del Estado en el departamento participa al convenio de orientación y de acompañamiento y en el pacto territorial de inserción para la puesta en marcha de los programas departamentales de inserción.

4.2. Los límites de la RSA

Saludada por algunos, la RSA también genera críticas. Así, en junio de 2007, en pleno debate sobre la Renta de Solidaridad Activa, la red UNIOOSS-URIOPSS, subraya sus carencias:

- Provoca una fuerte desigualdad entre los beneficiarios de la RMI y de la API que se beneficiarán de una renta complementaria, mientras que los trabajadores pobres no tendrán acceso a este tipo de ingresos. Para el mismo número de horas trabajadas, unos alcanzarán el umbral de pobreza mientras que otros seguirán viviendo por debajo de dicho umbral.
- Solamente los que trabajan ganaran más, lo que incrementará la dualización de la sociedad.
- Los menores de 25 años no se beneficiarán, excepto si tienen hijos/as a su cargo, de este dispositivo. Si hasta entonces, los jóvenes no disponían de la RMI, la gran mayoría de ellos no cobrará la RSA, sabiendo que la edad media en la que se tiene el primer hijo/a supera los 29 años.
- Existe un riesgo de subvencionar a las empresas para aumentar las rentas de los salarios bajos.
- Si no se fija una cuantía al nivel nacional, se corre el riesgo de generar disparidades entre los departamentos en función de sus recursos y de sus orientaciones políticas.
- Se plantea el problema de la progresión de las rentas, ya que solo habría una diferencia de 50 euros entre los que trabajan 15 horas y aquellos que trabajan 26 horas.
- La necesidad de una evaluación rigurosa del dispositivo que fomente la participación ciudadana a través de la participación de las asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión en las comisiones encargadas de realizar el seguimiento de la RSA.

Asimismo, la Renta de Solidaridad Activa no resuelve el problema de la escasa empleabilidad de numerosos beneficiarios de la RMI. Efectivamente, para que los beneficiarios de las rentas mínimas puedan acceder al mercado laboral e insertarse profesionalmente, los incentivos financieros son insuficientes. Para que sean efectivos, es indispensable que las personas que carecen a menudo de los títulos académicos pertinentes y de la experiencia profesional exigida, dispongan de las habilidades y de los saberes necesarios para el ejercicio de un empleo remunerado. El problema es que numerosos beneficiarios de las rentas mínimas están alejados del mercado laboral desde hace varios meses e incluso años, lo que ha deteriorado notablemente sus habilidades y

los han convertido en no empleables. Por lo tanto, la RSA debe ser acompañada de una política de formación profesional, que practique la alternancia entre el sistema educativo y el mundo empresarial.

Más allá, la reinserción profesional de los beneficiarios de las prestaciones mínimas implica la necesidad de la puesta en marcha de políticas activas de empleo. Se trata de reorganizar el mercado laboral para integrar lo antes posible a los desempleados, poniendo a su disposición los servicios del empleo eficaces, los incentivos para reencontrar un empleo y unas formaciones, incluso de larga duración, cuando se quiere reconvertir totalmente a las personas. Esta política permite a los individuos evitar el deterioro de sus competencias y reencontrar un empleo rápidamente. Ello supone aumentar o, por lo menos, reorientar en ese sentido el gasto social.

Estos son algunos ejemplos de lo que funciona en otros países en materia de políticas activas de empleo:

- los dispositivos de asesoramiento personalizado de búsqueda de empleo,
- la formación, el empleo protegido y las subvenciones al empleo,
- los servicios públicos del empleo que gestionan estos dispositivos deben disponer de los medios necesarios, entre otros aspectos, del número adecuado de asesores competentes para comunicarse con los usuarios,
- la lógica de obligación recíproca de estos dispositivos para que el usuario que recibe una prestación y unos servicios de calidad, se comprometa a buscar activamente un empleo.

Para poner en marcha esta política, no es necesario cambiar el marco institucional, puesto que es suficiente modificar los dispositivos relativos a los servicios de búsqueda de empleo, articular las formaciones con las competencias de las personas, las necesidades de las empresas y las previsiones de empleo y definir claramente los objetivos que se quieren alcanzar. Durante el periodo de búsqueda de empleo, los desempleados recibirán prestaciones elevadas, proporcionales a sus ingresos, concedidas durante un largo periodo y vinculadas a las ayudas sociales.

Es posible aproximarse a dicho modelo: 1) dotando las agencias encargadas de colocar a los desempleados de recursos humanos y financieros adicionales, 2) buscando más eficacia y un mejor reparto de las responsabilidades entre los tres actores encargados de la colocación, de la indemnización y de la formación, 3) favoreciendo la creación de lazos estrechos entre las empresas y las agencias encargadas de la

colocación de los parados, 4) desarrollando el acompañamiento individual, a través de entrevistas regulares y de un único referente, 5) la puesta en marcha de un sistema de formación continua más centrado en la reconversión y que tenga en cuenta el bajo interés de ciertos trabajadores por la formación, 6) el refuerzo del control ejercido sobre la búsqueda de empleo de los parados, 7) dando prestaciones más generosas y abiertas y 8) comprometiéndose sobre la oferta de empleo conveniente.

Los países escandinavos han aplicado estas medidas en una década, rompiendo con las políticas públicas que daban señales de agotamiento. Antes de generalizar estas políticas, han desarrollado unos dispositivos de experimentación-evaluación-ajuste.

4.3. Posibilidades de extensión de la RSA

La Renta de Solidaridad Activa puede perfectamente ser extendida a otros países, siempre y cuando se tengan en cuenta las peculiaridades de las organizaciones político-administrativas y las diferencias entre los dispositivos de rentas mínimas que existen en cada país.

La Comunidad Autónoma Vasca, por ejemplo, ha sido pionera en España en el impulso de las políticas sociales que pretenden luchar contra la pobreza y la exclusión social, creando el Ingreso Mínimo de Inserción, las Ayudas de Emergencia Social, los Planes de Lucha contra la Exclusión Social o las Leyes contra la exclusión social. Todos estos mecanismos se dirigen hacia un objetivo: la inserción social y laboral de las personas excluidas. A su vez, el artículo 9.2. del Estatuto de Autonomía para el País Vasco ordena a los poderes públicos vascos que, en el ámbito de su competencia, garanticen el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía, impulsen una política tendente a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, fomenten el incremento del empleo y la estabilidad económica, promueven las condiciones y remueven los obstáculos para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y cultural.

En este marco, tras más de una década de lucha contra la pobreza a través fundamentalmente del IMI, la Comunidad Autónoma Vasca se dota en diciembre del año 2000 de una Renta Básica que se dirige a las personas empadronadas en la CAPV con al menos un año de antigüedad y que, teniendo en cuenta las rentas y patrimonio de la unidad de convivencia a la que pertenecen, carecen de los recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción social y laboral. En un primer

momento, la cuantía de la Renta Básica es la necesaria para garantizar unos ingresos del 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) anual para una sola persona, más un 25% del mismo para la segunda persona, y un 10% más para cada persona a partir de la tercera. Ninguna unidad de convivencia recibirá como renta básica un importe superior al 125% del salario mínimo interprofesional. La Renta Básica dejará de percibirse cuando se subsanen las causas que dieron origen a la falta de cobertura de las necesidades básicas o se logre la inserción social. A su vez, la ley precisa que todas las personas que se encuentran en situación de exclusión social tienen el derecho a la inserción socio-laboral, mediante la participación obligada en convenios de inserción.

En julio de 2008, el Consejero de Empleo, Justicia y Seguridad Social del Gobierno Vasco propone una revisión del marco de la Ley de Lucha contra la Exclusión Social endureciendo las condiciones para acceder a la Renta Básica y vinculándolo directamente a la búsqueda activa de empleo. La Renta Básica seguirá dirigiéndose a las personas que carecen de recursos económicos, su cuantía se fija en el 88% del salario mínimo interprofesional y siempre irá acompañada del compromiso del perceptor de firmar un convenio de inclusión, por el que se compromete a seguir una formación para incorporarse al mercado de trabajo. Otro grupo que se puede beneficiar de la renta básica es el de los pensionistas que perciben los subsidios más bajos. En este caso, el salario social complementará las pensiones hasta que la suma de los ingresos alcance el 100% del SMI. El tercer colectivo es el de los ciudadanos que tiene un trabajo pero cuyo salario mensual no alcanza el importe de la Renta Básica. La ley prevé además que, en el caso de las familias monoparentales, se sume otro subsidio económico a la renta básica, dando un tratamiento diferenciado a este tipo de familias.

Las principales novedades figuran en el apartado dedicado a los mecanismos de control. Se limita a dos años el periodo de concesión de la renta básica, mientras que anteriormente no existía dicha limitación. Tras la aprobación de la nueva ley, la concesión de la ayuda se renovará cada dos años, previo informe de los servicios sociales de los ayuntamientos sobre la trayectoria del perceptor. Además, se realizará un control más riguroso para comprobar que el beneficiario busca de manera activa un empleo. Negarse a suscribir un convenio de inclusión o rechazar un empleo serán causas de retirada de la renta básica. Se refuerzan asimismo los sistemas informáticos y de coordinación de los ayuntamientos. El Gobierno intervendrá cuando lo considere oportuno en la concesión de las prestaciones, algo que, en principio, es competencia exclusiva de las Diputaciones. Y se regulará el número máximo de perceptores de la renta básica que puede vivir en el mismo piso, de acuerdo a los metros cuadrados de la vivienda y al número de habitaciones.

Pese a estos cambios, que pueden leerse en clave restrictiva e incluso de aplicación de filosofías cercanas al *workfare*, la reciente Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social –aprobada por el Parlamento Vasco el pasado mes de diciembre– consolidada, al menos en la teoría, la filosofía del doble derecho al reconocer tanto el derecho a una prestación económica como a los apoyos necesarios para la inserción, estableciendo lógicas diferentes para cada uno de ellos. Por otra parte, la creación del complemento de vivienda, y su establecimiento como derecho subjetivo, permitirá dar respuesta a las necesidades que en materia de alojamiento tienen los beneficiarios de la RB, sin necesidad de recurrir a las Ayudas de Emergencia Social, que se reservan para casos de verdadera urgencia, desahogando además a los Servicios Sociales de la pesada tarea de tramitar estas ayudas.

La nueva Ley se hace eco además, en buena medida, de los cambios aplicados en el sistema francés de rentas mínimas y del debate que precedió a esos cambios. Efectivamente, no cabe duda de que el establecimiento en la Ley para la Inclusión Social y la Garantía de Ingresos de una modalidad de Renta de Complemento de Ingresos de Trabajo obedece a argumentos similares a los que llevaron a la creación de la RSA y que se inspira claramente en los debates que dieron lugar a la reforma francesa. Así, tanto la exposición de motivos de la Ley como el marco filosófico que delimita el Plan de Inserción Social actualmente vigente reconocen que “el origen de la mayor parte de los problemas de pobreza y de ausencia de bienestar se asocian a la precariedad laboral, manifestada no sólo en las altas tasas de inestabilidad en el empleo, sino también en la existencia de un núcleo importante de bajos salarios”.

En ese sentido, la nueva Ley establece la necesidad de “responder con soluciones específicas a una situación crecientemente observada, a saber, el hecho de que la prestación se conceda, cada vez más, como una ayuda orientada a complementar un bajo nivel de ingresos y tenga por destinatarias a personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan, por tanto, de apoyos especializados para la inclusión”. Según el texto de la Ley, esta evolución de la población beneficiaria se deriva principalmente del efecto combinado de tres factores: por un lado, la precarización del mercado laboral y el aumento del número de puestos de trabajo de bajo nivel salarial; por otro, el aumento del umbral económico de acceso a la prestación, que abre la puerta a unidades familiares con cierto nivel de ingresos propios; y, por último, la eliminación de la edad máxima de acceso que determina la incorporación de las personas titulares de pensiones de baja cuantía. Por todo ello, la Ley apunta hacia “la posibilidad y la conveniencia de diseñar y articular diferentes modalidades de prestación, y en concreto de prever modalidades específicamente

destinadas a complementar los ingresos propios, en función de la procedencia de estos –rentas de trabajo o pensiones–, de gestión más ágil, que tendrían la virtud de descargar en cierta medida a los y las profesionales de los Servicios Sociales de Base, y les permitiría concentrar sus esfuerzos en los colectivos más necesitados de acompañamiento social para la inclusión”. La Ley apuesta así, expresamente, por “implantar un modelo que, considerando el empleo como la mejor vía de inclusión, consiga hacer atractiva la incorporación al mercado laboral incluso para acceder a un empleo de bajo nivel salarial, en cumplimiento, por otra parte, de las directrices que en materia de cohesión social y acceso al mercado de trabajo se derivan de la Estrategia Europea de Empleo”.

No cabe duda de que el establecimiento en la Ley de Garantía de Ingresos de una modalidad de Renta de Complemento de Ingresos de Trabajo obedece a argumentos similares a los que llevaron a la creación de la RSA

La exposición de motivos de la Ley establece, finalmente, que el desarrollo de las políticas de *making work pay* o rentabilización del empleo “puede tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inclusión laboral y, sobre todo, en términos de redistribución de la renta y de protección de las y los trabajadores con bajos salarios, devolviendo así al empleo su capacidad como mecanismo de protección frente a la pobreza y como herramienta privilegiada para la integración social”. Si bien esa argumentación no se desarrolla plenamente en el nivel de las medidas concretas, la influencia del debate francés, y de la filosofía que dio lugar a la RSA, es patente en el discurso que subyace a la nueva Ley vasca para la Inclusión Social.

Cabe pensar que en la actual coyuntura de crisis económica, el incremento del desempleo puede reducir la necesidad de aplicar medidas en beneficio de los trabajadores pobres o que incentiven el acceso al mercado de trabajo de los perceptores de rentas mínimas. Pese a ello, el desarrollo reglamentario de esa Ley debería entenderse como una oportunidad para desarrollar con mayor profundidad –a partir por ejemplo del sistema de estímulos al empleo vigente, todavía escasamente desarrollado– un modelo que complemente los bajos salarios de una

parte creciente de la población ocupada y permita a los beneficiarios de la Renta Básica que acceden a un empleo acumular el salario y la prestación, de tal forma que la reinserción en el mundo laboral no sea sinónimo de penalización financiera. Esta medida es aun más necesaria en el País Vasco, donde existe una fuerte precariedad laboral y donde –debido a la desregulación del mercado de trabajo y al escaso nivel del SMI– la diferencia de cuantía entre las prestaciones asistenciales y los ingresos salariales es en ocasiones muy escasa.

Sin duda, como en Francia, el desarrollo de este tipo de medidas deberá basarse en la realización

de programas experimentales, que entre otras cosas analicen la viabilidad de este tipo de medidas en un marco económico determinado por la crisis y el incremento del desempleo. Igualmente, el desarrollo de este tipo de medidas deberá basarse, previamente, en el análisis y la evaluación de los resultados que se derivan de la experiencia francesa, tanto al objeto de evitar los fallos o disfunciones que allí se detecten como al objeto de optimizar sus ventajas.

Bibliografía

- ACTUALITES SOCIALES HEBDOMADAIRES, (2005): «Enquête sur la décentralisation du RMI, deux ans après», *Cahier spécial 50 ans ASH*, n°12, novembre-décembre 2005.
- AVENEL, M. (2005): «Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation», DREES, *Etudes et Résultats*, n° 432, octobre 2005.
- BELORGEY, J-M. (2000): *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*. Paris: La Documentation française.
- CNAF, (2007): «La Décentralisation du RMI trois ans après. Enquête auprès des CAF», *Dossier d'étude*, n°97, octobre 2007.
- CSTS, (2007): *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*. Rennes: Editions ENSP.
- CREDOC, (2006): «Les actifs en situation de pauvreté: quelles expériences de la pauvreté», *cahier de recherche*, n°227, novembre 2006.
- DAMON, J. (2002): *La question SDF*. Paris: PUF.
- DAMON, J. (2008): *L'exclusion*. Paris: PUF.
- DRESS, (2007): «Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI», *Etudes et Résultats*, n°582, julio 2007.
- FNARS, (2006): *Les exclus de l'emploi et les travailleurs pauvres*. Livre blanc, junio 2006.
- HIRSCH, M. et al. (2005): *Au possible nous sommes tenus, rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté*. Paris: Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille.
- HIRSCH, M., VILLENEUVE, S. (2006): *La pauvreté en héritage, 2 millions d'enfants pauvres en France*. Paris: Robert Laffont.
- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, (2006): «Evaluation de la loi n°2003-1-200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA», novembre 2006.
- LETARD, V. (2005): *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires Sociales sur les minima sociaux*, n° 334, Senado de Francia.
- L'HORTY, Y. (2004): *Revenu minimum et retour à l'emploi: une perspective européenne?* Evry, Université d'Evry.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, (2008): *Rapport 2007-2008*. Paris: La Documentation française.
- ODAS, (2004): *La décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements*, mai 2004.
- PAUGAM, G. (1996): *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nouvelle question sociale*. Paris: Seuil.
- THEVENET, A. (1994): *RMI, théorie et pratique*. Paris: Bayard.