

Repensar la protección social en Francia

Eguzki Urteaga

Departamento de Sociología y Trabajo Social,
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

<eguzki.urteaga@ehu.es>

Frantzian, behartsutasuna handitzeaz gain, egoera hori pairatzen dutenen egoerak okerrera egin du. Azken hogei urteetan, laguntza eta bergizarteratze neurriak martxan jarri dira: gizarteratzeko oinarritzko errenta, osasun babes unibertsala eta, gugandik hurbilago, elkartasun aktiborako errenta. Laguntza horiek ordezkaezinak diren laguntzak osatzen badituzte, mugatuegiak, konplexuegiak eta batzuetan apalgarriak dira. Azkenean, prekarietatea antolatzen dute gudukatzeko orde. Horretaz gain, kategoria sozial batzuen areriotasuna sortzen dute, botere publikoengandik abandonatuak sentitzen baitira. Asistentzialismoaren arbuio demagogikoak, zailtasun horiek estaltzen ditu, biztanleriaren zati bat bestearen aurka harrotuz. Egoera horretatik irteteko, artikulu honek, frantses babes sozialaren modeloa birpentsatzea proposatzen du, eskuzabalagoa eta unibertsalagoa den babes-politika bati lehentasuna emanez, gaur egungo gizartera egokitzu eta behartsutasuna modu eraginkorrean murrizteko aukera eskainiz. Erakusten du norbanako autonomia elkartasun sozialarekin batzea posible dela.

HITZ-GAKOAK:

Babes soziala, birfundazioa, oharmena, birbalirizazioa, Frantzia.

En Francia, el número de pobres aumenta y su situación empeora. En los últimos veinte años, se han implementado medidas de asistencia e inserción: la renta mínima de inserción, la cobertura médica universal y, más recientemente, la renta de solidaridad activa. Estas prestaciones constituyen una protección insustituible, pero son demasiado reducidas, complejas y a veces humillantes para sus beneficiarios. A fin de cuentas, organizan la precariedad en lugar de combatirla. Además, suscitan la hostilidad creciente de ciertas categorías sociales que se sienten abandonadas por los poderes públicos. La denuncia demagógica del asistentzialismo oculta estas dificultades, enfrentando a la población entre sí. Para salir de esta situación, este artículo propone repensar el modelo de protección social galo, priorizando una política de protección más generosa y universal, adaptada a la sociedad actual y susceptible de reducir eficazmente la pobreza. Muestra que es posible reconciliar la autonomía individual con la solidaridad social.

PALABRAS CLAVE:

Protección social, refundación, prevención, revalorización, Francia.

1. Introducción

En Francia, el número de pobres aumenta y su situación empeora. No en vano, a lo largo de los últimos veinte años se han elaborado e implementado medidas de asistencia y de inserción: la renta mínima de inserción (RMI)¹ [Urteaga, 2009a] la cobertura médica universal (CMU)², y más recientemente la renta de solidaridad activa (RSA)³. Estas prestaciones constituyen una protección insustituible, pero son demasiado reducidas, complejas y a veces humillantes para sus beneficiarios. A fin de cuentas, organizan la precariedad en lugar de combatirla. Además, suscitan la hostilidad creciente de ciertas categorías sociales que se sienten abandonadas por los poderes públicos. La denuncia demagógica del asistencialismo oculta estas dificultades, enfrentando a la población entre sí. Para salir de esta situación, este artículo propone repensar el modelo de protección social galo, priorizando una política de protección más generosa y universal, adaptada a la sociedad actual y susceptible de reducir eficazmente la pobreza. Muestra que es posible reconciliar la autonomía individual con la solidaridad social.

De hecho, la autonomía individual es la aspiración dominante de la sociedad contemporánea, pero, para alcanzarse, necesita ir ligada a la solidaridad. En efecto, la autonomía es un término presente en la mayoría de las políticas públicas, pero ha sido asociado a la responsabilización e incluso a la culpabilización de los pobres. Esto se explica por el hecho de que la asistencia que debe sustentar esta autonomía permanece al margen del resto de la sociedad: es el receptáculo de todos los problemas sociales, sufrimientos y discapacidades, por lo cual, adormece el dolor y exonera a la sociedad del deber de reformarse y de encontrar soluciones a las causas de la pobreza (Duvoux, 2012). Abandonada a ella misma, la asistencia produce aislamiento y rechazo. Incluso si es indispensable, suscita el desasosiego y la humillación entre los beneficiarios de la asistencia social, y el resentimiento entre aquellos que la finan-

cian y no son suficientemente pobres para poder beneficiarse de ella.

La autonomía, es decir, la capacidad de hacer elecciones y de definir por uno/a mismo/a el estilo de vida, es una aspiración social ampliamente extendida. Atraviesa todos los ámbitos sociales: empleo, familia, ocio, sociabilidad, militancia, movilización. En todos estos ámbitos, los individuos aspiran a ser reconocidos como sujetos (Touraine, 1992) y a mantener una relación fluida con las instituciones. El derecho social ha tomado en consideración esta aspiración, especialmente con la renta mínima de inserción.

No obstante, por falta de voluntad y apoyo insuficiente, el ideario de autonomía ha sido ampliamente pervertido. Se ha instaurado un desequilibrio entre la responsabilidad individual, que no ha dejado de extender su perímetro, y la responsabilidad colectiva, que no ha parado de restringirse. Se ha impuesto una visión muy normativa del trabajo y de su valor, al tiempo que éste permite cada vez menos acceder de manera duradera a los recursos sociales, materiales y simbólicos. No en vano, la autonomía individual no puede reducirse a la presencia o al retorno al mercado laboral, sean cuales sean las condiciones de trabajo (Duvoux, 2009). El desfase entre los valores de la realidad y las posibilidades ofrecidas a los individuos es especialmente grande en Francia (Van de Velde, 2008).

2. Replantear la solidaridad

Es posible poner de manifiesto una serie de principios que permitirían adaptar la protección social a la sociedad en la cual se inscribe hoy día. Convergen en la búsqueda de una reubicación de la autonomía individual en la solidaridad. Incluso si la individualización es ambigua en materia de solidaridad, respondiendo a unas aspiraciones pero creando también nuevas obligaciones y desigualdades, la oposición entre promoción del individuo y protección colectiva carece de sentido, tanto históricamente como en el contexto actual. Todo lo contrario: es el hecho de que un individuo esté protegido lo que le permite ser autónomo (Castel, 2009).

Reformar la protección social es delicado por, al menos, dos motivos: por una parte, la inercia del sistema (actores, financiaciones, beneficiarios); y por otra parte, las representaciones que la sociedad tiene de sí misma. En Estados Unidos, los incrementos de impuestos, incluso sobre franjas reducidas de la población, se enfrentan a la identificación de una parte de las clases medias a los más ricos. En Francia, el temor a la gran pobreza y la exclusión conduce a una adhesión a unas formas estatutarias de redistribución aseguradora. Sin embargo, éstas mantienen las desigualdades entre generaciones y entre categorías sociales. Los asalariados precarios, los desempleados y los inactivos están doblemente penalizados: a la ausencia o a la inestabilidad de sus

¹ La renta mínima de inserción (RMI) es una prestación que ha estado en vigor entre el 1 de diciembre de 1988 y el 31 de mayo de 2009. Financiada por el Estado y gestionada por los departamentos, es concedida por las cajas de ayuda familiar (CAF) o la mutua social agrícola (MSA) a las personas sin recursos o que tienen ingresos inferiores a un umbral fijado por decreto.

² La cobertura médica universal (CMU) es una prestación social que permite el acceso a la atención médica, al reembolso de dicha atención y a los medicamentos para cualquier persona que reside en Francia y no esté cubierta por el régimen obligatorio de seguro de enfermedad. Este dispositivo ha sustituido a la *charte santé*, que dependía de los departamentos y aseguraba hasta entonces unas prestaciones similares. Aprobada en 1999 por la Asamblea Nacional y puesta en marcha en 2000, este dispositivo descentralizado está gestionado por la URSAFF.

³ La renta de solidaridad activa (RSA) es una renta mínima que entró en vigor el 1 de junio de 2009. Se trata de una prestación concedida a las personas que trabajan, pero cuyos recursos financieros son limitados. Su cuantía depende, a la vez, de la situación familiar y de las rentas del trabajo. El Estado y los departamentos se han asociado para poner en marcha esta nueva prestación. La RSA es concedida por las cajas de ayuda familiar (CAF) o las cajas de mutualidad social agrícola, y concierne a tres millones de hogares. Sustituye a la RMI, la ayuda a familias monoparentales (API) y a ciertas ayudas, tales como la prima de retorno al empleo.

rentas, se añade la inexistencia o la disminución de su cobertura social, que está vinculada al trabajo.

Estas evoluciones están asociadas al desarrollo de dos tipos de desigualdad. Al aumento de las grandes rentas, se añade el desequilibrio del valor añadido entre capital y trabajo. En el seno de la protección social, el desfase entre la debilidad de las rentas mínimas (Urteaga, 2011a) y la generosidad de las prestaciones por desempleo o de las pensiones de jubilación orienta la redistribución en detrimento de las nuevas generaciones, de los menos cualificados y de las mujeres, con una penalización adicional para las minorías étnicas. Uno de los fracasos de la renta mínima de inserción y de la renta de solidaridad activa (Urteaga, 2011b) es precisamente que la lucha contra la pobreza y la lucha contra las desigualdades deben ir de la mano. Con este fin, no debe descuidarse ningún instrumento. Es fundamental que la igualación de la protección social acompañe la lucha contra las desigualdades en el conjunto de la sociedad. La reforma de las rentas mínimas debe tener como principal objetivo la aplicación del principio de igualdad.

3. Incrementar las rentas mínimas

Diferentes trabajos recomiendan una revalorización sustancial de la renta de solidaridad activa base. Muestran que su nivel actual es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de un hogar (un individuo y su familia, porque la prestación se concede sobre la base de las rentas del hogar y no de los individuos que lo componen). Se observa incluso una bajada del nivel de las prestaciones desde hace varios años. En euros reales, el nivel de la renta de solidaridad activa se ha reducido de manera significativa con respecto a la antigua renta mínima de inserción del inicio de los años noventa. Esto explica en gran parte la extensión de la pobreza y el aumento de su intensidad desde el inicio de la década de 2000 (Duvoux, 2012). Esta constatación significa, en otras palabras, que los más pobres lo son cada vez más. La indexación de las prestaciones sobre los precios, y no sobre la renta media, repercute mecánicamente en la intensidad de la pobreza.

En semejantes condiciones, dado el aumento del gasto obligatorio (en alimentación, vivienda, gasolina), lo que les queda para vivir a numerosos beneficiarios de las rentas mínimas –es decir, la suma total de la que disponen una vez pagadas todas las cargas fijas– es muy escasa e incluso inexistente. Sin la ayuda de las entidades del tercer sector de acción social, e incluso de los recursos provenientes de la economía informal, la supervivencia sería pura y simplemente imposible. Otras personas recurren a la ayuda de sus familiares y amigos, o solicitan, cuando pueden, unos préstamos bancarios que precipitan a menudo la espiral del sobreendeudamiento.

En respuesta a la bajada del nivel de vida de los ciudadanos más vulnerables, se impone una nueva

perspectiva basada no tanto en el estatus de ‘asistido’ como en las necesidades reales de la persona. La Red Europea de Lucha contra la Pobreza (European Anti-Poverty Network, EAPN)⁴ ha solicitado a la Unión Europea que apruebe una directiva dirigida a los países europeos que carecen de rentas mínimas (Grecia, Hungría e Italia), pero también a los países que disponen de rentas mínimas inferiores al umbral de la pobreza. La revalorización de las rentas mínimas contribuiría a prevenir la pobreza.

Asimismo, es posible aproximar la renta de solidaridad activa a la media de las rentas mínimas en los demás países europeos. En todo caso, la diferencia con respecto al salario mínimo interprofesional (SMIC)⁵ podría solventarse con una indexación sobre la renta media. Para evitar la deriva hacia unas formas de exclusión extrema, el nivel de vida de los más pobres debe estar relacionado con la evolución de la riqueza en el conjunto de la sociedad. Basar la protección sobre las necesidades y no sobre los estatus implica revisar la arquitectura de las demás políticas públicas. Se podría imaginar la convergencia del tratamiento que recibe una persona mayor y un adulto discapacitado, hoy día separados por la dicotomía entre la ayuda para adultos discapacitados⁶ y la ayuda de solidaridad para personas mayores⁷ [Weber, 2011]. Esta primera etapa abre la vía a una reflexión sobre las desigualdades y, eventualmente, sobre las discriminaciones asociadas a la redistribución.

⁴ La Red Europea de Lucha contra la Pobreza (European Anti-Poverty Network, EAPN) es una coalición independiente de ONG y otros grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros de la Unión Europea. Esta coalición fue creada en diciembre de 1990 por organizaciones que trabajan dentro de la Unión Europea con personas que viven en situación de pobreza y exclusión, se convirtió en un órgano de consulta del Consejo de Europa. EAPN es socia fundadora de la Plataforma Europea de Acción Social.

⁵ El salario mínimo interprofesional de crecimiento (SMIC), antiguamente salario mínimo interprofesional garantizado (SMIG), es el salario mínimo horario por debajo del cual ningún trabajador puede ser remunerado. Se revaloriza el 1 de enero de cada año. A diferencia del SMIG, que lo hacía según la inflación, el SMIC se revaloriza como mínimo la mitad del aumento del poder adquisitivo del salario horario de base obrera (SHBO) y puede beneficiarse de un incremento adicional si así lo decide el Gobierno. A 1 de enero de 2010, el salario mínimo se situaba en 1.348,80 euros mensuales brutos, lo que corresponde a 1.055,42 euros mensuales netos.

⁶ La ayuda para adultos discapacitados (AAD) es una prestación que tiene como objeto garantizar una renta mínima a las personas discapacitadas para que puedan enfrentarse a los gastos de la vida corriente. Su pago es subsidiario, puesto que el derecho a beneficiarse de la ayuda es efectivo únicamente cuando la persona discapacitada no puede aspirar a una prestación por vejez, invalidez o a una renta por accidente laboral de una cuantía al menos igual al de la AAD. Ésta se concede a partir de un cierto nivel de discapacidad, siempre y cuando se cumplan unas condiciones de residencia y nacionalidad, edad y de recursos.

⁷ La ayuda de solidaridad para personas mayores (ASPM) es una prestación que sustituye al *minimum viellesse*, y asegura una renta de jubilación mínima a las personas de 65 años, o 60 años en caso de padecer una incapacidad laboral. La ASPM, gestionada por la caja de depósitos, no debe confundirse con la ayuda departamental personalizada de autonomía gestionada por los departamentos.

4. Luchar contra las discriminaciones

Más allá de las dificultades materiales vividas por los beneficiarios de las prestaciones sociales, conviene plantear la cuestión de los diferentes grupos de edad. El grupo de edad más afectado por la pobreza es el de los jóvenes de 18 a 25 años, cuya tasa de pobreza se aproxima al 20 % y que aparece como el único que no está protegido por la protección social. El mantenimiento, salvo excepciones, de la edad de acceso a la renta de solidaridad activa en los 25 años condena los jóvenes pobres a una precariedad que les impide hacer planes de futuro y mantener su autoestima. La incapacidad de Francia de asegurar una situación menos precaria a quienes entran en el mercado laboral plantea un grave problema colectivo: es imposible resolverlo sin una reforma profunda del derecho a la asistencia de la ciudadanía, lo que supone bajar la edad del acceso a la renta de solidaridad activa a los 18 años.

Este dispositivo beneficiaría, sin duda, a numerosos jóvenes de las clases medias, lo que propiciaría su emancipación con respecto a sus padres. Para las clases populares, mejoraría sustancialmente las rentas familiares, reequilibrando las transferencias entre generaciones y dotando a los jóvenes de una mayor capacidad de negociación (Duvoux, 2012). A la vista de la importancia de la pobreza entre los jóvenes, esta evolución permitiría reequilibrar la protección social. Formaría parte de una lucha contra las discriminaciones vinculadas a la edad; discriminaciones propiciadas por el mantenimiento de un modelo familista fuente de desigualdad y por un tratamiento específico del desempleo de los jóvenes que perdura desde los años setenta (Askenazy, 2011). La mitad de la parte fiscal (cociente familiar) de la que se beneficiaban los padres de jóvenes de más de 18 años podría suprimirse. Así, la redistribución sería reorientada de las familias favorecidas hacia los hijos de familias más modestas.

Asociada a la multiplicación de las becas para los estudiantes, esta reforma podría, en un primer momento, aliviar las dificultades de las personas provenientes de los entornos más modestos, que carecen de recursos para entrar en la competencia universitaria antes de ingresar al mercado laboral, cuando los titulados de la enseñanza superior jamás han estado tan protegidos como hoy día (Maurin, 2009). Los derechos sociales deben reencontrar una forma de universalidad basada en la ciudadanía. Por lo tanto, es necesario revisar la organización actual, que se fundamenta en unas categorías administrativas y unos estatus que originan desigualdades, injusticias y cierta opacidad.

Las discriminaciones en razón del origen étnico forman parte del problema y no constituyen una dimensión anecdótica de la pobreza contemporánea. Estas discriminaciones, que afectan a colectivos con pocos recursos y escasas cualificaciones, acaban concentrando el desempleo y la pobreza en los barrios desfavorecidos (los hombres jóvenes que viven en zonas

urbanas sensibles padecen un desempleo superior al 40 %). La prioridad consiste en disponer de medios para poder cuantificar esas necesidades, porque es contradictorio querer insertar a los individuos y rechazar los grupos a los que pertenecen o con los que se identifican. Dada la asociación entre inmigración y asistencialismo, y su efecto corrosivo sobre la solidaridad, la lucha contra las discriminaciones (Urteaga, 2010a) y el racismo se impone en la óptica de la refundación de la solidaridad.

5. Simplificar la legislación y las gestiones administrativas

Fundar el derecho a las prestaciones en la ciudadanía permitiría superar uno de los obstáculos más serios a la eficacia del sistema de protección social galo, hoy día fragmentado en una multitud de dispositivos. Uno de los objetivos declarados de la renta de solidaridad activa era simplificar el acceso a las rentas mínimas. La fusión de la renta mínima de inserción con la antigua ayuda a familias monoparentales (API)⁸ ha sido poco eficaz en este sentido. La concepción de la renta de solidaridad activa ha dado lugar a un dispositivo complejo, cuyo modo de cálculo, que pretendía limitar los efectos de umbral vinculados a la pérdida de derechos asociados, es difícil de controlar.

La reforma podría obedecer a tres principios de acción. Hacer de la ciudadanía el criterio de elegibilidad permitiría igualar el acceso a las prestaciones y reunir las en una base común a toda la población. Además, la determinación de las necesidades específicas (vinculadas a la discapacidad, por ejemplo) abriría el derecho a unas prestaciones más elevadas (Duvoux, 2012). El interés de esta reforma consiste en redefinir los modos de funcionamiento y los criterios de concesión. Por último, incluso si esta opción no puede generalizarse, la revalorización de las rentas de los asalariados más modestos debe pasar por la fiscalidad, a través de una extensión de la prima para el empleo (PPE)⁹, una deducción fiscal reembolsable dirigida a los trabajadores cuyas rentas son inferiores a cierto umbral.

⁸ La *allocation de parent isolé* era una prestación concedida a las familias monoparentales por las cajas de ayuda familiar (CAF) o la mutualidad social agrícola (MSA). Hasta la aprobación de la Ley 2008-1249, de 1 de diciembre de 2008, que generaliza la renta de solidaridad activa y reforma las políticas de inserción, un progenitor podía beneficiarse de la APA si cumplía ciertas condiciones: 1) vivir solo tras enviudar, separarse o divorciarse, tener bajo su responsabilidad uno o varios hijos/as, vivir solo o estar embarazado; 2) residir en Francia; y 3) disponer de recursos inferiores a un umbral cuyo nivel dependía de la nueva composición familiar.

⁹ La prima para el empleo (PPE) es una ayuda de retorno al empleo o a la continuación de una actividad profesional que se calcula en función de las rentas de actividad. En este sentido, no está calculada según las rentas de sustitución (como las jubilaciones o las prestaciones por desempleo), ni en función de las prestaciones sociales, las rentas mínimas o las rentas del patrimonio. Se concede desde septiembre de 2010 a las personas que durante el año anterior han desarrollado una actividad profesional asalariada o autónoma, han estado empadronadas en Francia y han pertenecido a un hogar cuyas rentas no superen ciertos límites.

Esta opción tiene dos ventajas. Por una parte, la prima se concede directamente, sin que sea necesario solicitarla. Su extensión, acompañada de un pago mensual para ayudar a las personas que viven en la necesidad y la precariedad, permitiría luchar eficazmente contra la no solicitud de la renta de solidaridad activa. Por otra parte, dirigiéndose al ciudadano, es mucho menos estigmatizante que las rentas mínimas. Tiene una mayor capacidad de redistribuir la riqueza a los asalariados modestos, además de mantenerlos en el derecho común de los contribuyentes. Anunciaría así la ‘desespecialización’ de la asistencia.

6. Fortalecer la financiación de la ayuda social

Estas medidas sólo son viables si se encuentran fuentes de financiación adicionales, sabiendo que se dedican 20.000 millones de euros (sobre los 624.000 millones que representa el gasto en protección social en 2009) a financiar el conjunto de las rentas mínimas, que se dirigen a 6 millones de personas, incluyendo los niños. El 10 % más pobre de la población gala recibe el 3 % del dinero dedicado a la protección social.

Esto requiere una redefinición de las políticas sociales, que se impone aún más cuando los responsables tienen dificultades para gastar el dinero dedicado a la lucha contra la pobreza. Dado el fenómeno de no solicitud de la renta de solidaridad activa, existe una cantidad no desdeñable de dinero que repartir. Si se reutilizan las cantidades previstas para la creación de la renta de solidaridad activa pero no gastadas (alrededor de 900 millones de euros en 2010), sería posible un incremento significativo del gasto en inserción social.

Este compromiso de dirigirse a los colectivos más vulnerables debe compaginarse con una reflexión sobre la desigualdad creciente del reparto de la riqueza en la sociedad francesa. La proporción de la riqueza nacional que se encuentra en manos de los accionistas de las grandes empresas ha pasado del 12 % al 25 % entre el final de los años setenta y la década de 2000 (Cotis, 2009). Las desigualdades de renta han empezado a crecer de nuevo entre el 10 % de la población más rica (su parte en la renta total ha pasado del 5,5 % al 6,5 % entre la mitad de los años noventa y la década de 2000).

Simultáneamente, los salarios apenas han progresado. Se impone un reequilibrio en el reparto de la riqueza a favor del trabajo, así como una consolidación de las políticas asistenciales. La retención de los trabajadores modestos hacia los ‘asistidos’ no es una fatalidad. Se inscribe, en realidad, en una coyuntura desfavorable para unos y otros (Duvoux, 2012). Restaurar una mayor progresividad del impuesto y ampliar su base reforzando la imposición de las rentas del capital contribuiría de manera decisiva a ese reequilibrio.

Esto implicaría que el Estado asuma la responsabilidad de reorganizar los sectores que subvenciona. Esto es lo que sucede en la sanidad, donde los actores privados se benefician de una demanda que es solventada por la cobertura social (Palier, 2011). Así, es inaceptable que médicos, cuyas rentas están garantizadas por el reembolso público de la atención sanitaria, rechacen aceptar pacientes beneficiarios de la cobertura médica universal y participar en las encuestas para averiguar la conformidad de sus prácticas. Estos mismos principios podrían favorecer un mayor discernimiento en el reparto de los 28.000 millones anuales de exenciones de cotizaciones sociales concedidos a los empleadores. No hay ninguna razón para subvencionar unos empleos empobrecedores, que contribuyen al subempleo y a los bajos salarios femeninos, sobre todo en los sectores en los cuales la competencia internacional es inexistente.

Incluso si las medidas de redistribución parecen oponerse a los esfuerzos sistemáticos e indiferenciados de ahorro presupuestario, son en realidad susceptibles de responder a las causas profundas de la crisis económica en la cual se encuentra Francia desde 2008. La insuficiencia de las rentas de las categorías sociales más modestas está en el origen de la crisis.

No obstante, en sí misma, esta estrategia carece de sentido, ya que sólo puede ser eficaz si se asocia a una política de transferencia de competencias dirigida a los colectivos más vulnerables. En efecto, conviene promover una reflexión de gran magnitud sobre la naturaleza de las transferencias que es preciso impulsar para salir del impase en la que se encuentra el Estado de bienestar hoy día.

7. Prevenir la entrada en la asistencia

Conviene volver al espíritu de los fundadores de la renta mínima de inserción, es decir, concebir la asistencia como una manera de identificar las zonas de fragilidad en la sociedad, para dotarse de los medios necesarios para actuar sobre ellas. La reflexión y la acción deben centrarse en las instituciones que producen precariedad (Duvoux, 2012). Es urgente promover un subsidio que evite caer en la asistencia e invertir en el acompañamiento individual de las personas. Las instituciones del servicio público de empleo deberían ser apoyadas de manera más sustancial que a lo largo de las últimas décadas.

Sin detallar la puesta en marcha de la flexiseguridad (Urteaga, 2007) y la articulación de la seguridad de los trabajadores con la flexibilidad de las empresas, pueden mencionarse varios proyectos y principios, tales como los derechos de crédito social individual (*droits de tirages sociaux*) [Supiot, 1999]. Según esta perspectiva, es preciso transferir a la persona los derechos anteriormente asociados al empleo (acceso a una renta de sustitución, derecho a la formación) para permitir que estos derechos ‘sigan’ a la persona a lo largo de su carrera profesional, más allá de sus

cambios de empleo. Esto supone que las instituciones tengan un funcionamiento menos rígido y más igualitario.

No en vano, el nuevo despliegue de la protección social sólo puede efectuarse con prudencia. En un contexto desfavorable a los asalariados, cualquier movimiento de amplitud podría precipitar el deterioro de las protecciones estatutarias del empleo, mientras que el objetivo es precisamente recrear una continuidad entre las formas aseguradoras de la protección social, limitando esta última y desplegando de nuevo la primera bajo una forma más igualitaria y extendida. Así, si la prestación por desempleo reintegrara a un gran número de parados, esto implicaría una limitación de las prestaciones máximas. Éstas podrían llevarse a un nivel comparable a aquellas en vigor en la mayoría de los países europeos, lo que representaría una pérdida para los directivos que se hallan en el paro e incentivaría la utilización del ahorro privado. Ésta es la razón por la que la búsqueda de una mayor igualdad en la protección social va necesariamente de la mano de un reequilibrio de la imposición de las rentas del trabajo y del capital.

Si el incremento de la población sin actividad o con una actividad reducida cubierta por la asistencia social no se contiene, es ilusorio imaginar que se podrá acompañar y formar de manera satisfactoria. La alternativa es la siguiente: bien una política de limitación voluntaria del número de personas cubiertas por la asistencia, bien el establecimiento de una renta mínima universal. La situación intermedia actual, donde la asistencia está fuertemente estigmatizada y, a la vez, se utiliza para gestionar con un coste limitado los problemas sociales, es insostenible a medio plazo (Duvoux, 2012). Una solución alternativa consiste en vincular la protección social a la persona y no al estatus, y en extenderla a colectivos que no están cubiertos actualmente.

8. Igualar el acceso a las competencias sociales

Las perspectivas abiertas por Amartya Sen sobre las capacidades concretas de los individuos (*capabilities*) pueden guiar una reflexión sobre los fundamentos e instrumentos de una nueva acción pública. Lejos de reducir las políticas de lucha contra la pobreza a la concesión de una ayuda financiera, el economista indio considera que la cuestión central es la relación entre el actor y sus recursos. La noción de capacidad sustituye a las desigualdades de la renta. Si la dimensión financiera no debe descuidarse, una estrategia que pretenda promover la autonomía de los individuos no puede conformarse con garantizar una renta digna.

Pueden citarse varias soluciones, de las más concretas a las más técnicas, pasando por las que se inscriben en una estrategia macroeconómica. Un principio general consistiría en crear una prestación universal

(Van Parijs y Vanderborght, 2005) de cara a evitar a la vez la estigmatización de los que la perciben y el resentimiento de los que no pueden aspirar a ella. Unos derechos básicos relacionados con la sanidad, el transporte, el cuidado de los niños, el acompañamiento individualizado o, simplemente, con las redes necesarias para el mantenimiento del vínculo social (Foucault, 2010) permitiría a los individuos realizar sus propias elecciones.

La reflexión sobre las capacidades puede utilizarse para fundamentar concretamente la puesta en marcha de la flexiseguridad o una cobertura por desempleo más amplia y preventiva. Experiencias locales muestran que la empleabilidad de los asalariados puede verse incrementada a largo plazo gracias al enriquecimiento del contenido del trabajo, el desarrollo de la formación y la circulación de la mano de obra en una zona determinada. Esto significa que la organización del trabajo, y no solamente la regulación del empleo, debe tomarse en consideración para construir las capacidades de los asalariados y prevenir el desempleo de larga duración (Zimmerman, 2011). Además, como han mostrado los trabajos de campo en sectores donde la flexibilidad y la precariedad son importantes, la preocupación de los empleadores es fidelizar a los asalariados (Chauvin, 2010; Jounin, 2008; Caveng, 2011). En este sentido, la flexibilidad a ultranza no es ni deseable ni viable para los propios empleadores.

En general, Francia sufre de una inequidad decisiva en la oferta de formación permanente (Urteaga, 2010b). Solamente el 7 % de los asalariados franceses recurren a la formación continua cada año, frente al 30 % en Dinamarca. Además, su lógica es elitista, ya que beneficia ante todo a los más cualificados, y apenas contribuye a la movilidad social. Por último, se recurre a ella de manera tardía, cuando el empleo está amenazado. Una reorientación masiva de la formación hacia los colectivos menos cualificados, sean o no asalariados, favorecería las transiciones profesionales. Esta garantía de una formación que cualifique, asociada a una garantía de la renta, permitiría tranquilizar a la sociedad ante la demanda de flexibilidad actualmente asociada a la precariedad.

9. Revalorizar los trabajadores sociales

Esta estrategia de difusión de las competencias pasa igualmente por el reconocimiento de la cualificación de los actores del ámbito social y el desarrollo de formaciones que permiten renovar el compromiso de aquéllos con los colectivos vulnerables. Los actores de los servicios sociales ocupan una posición estratégica. Próximos a los colectivos que sufren, conocen sus dificultades, pero al encontrarse ellos mismos precarizados, los trabajadores sociales pueden verse perjudicados por la confusión entre su imagen y la de los usuarios. Por su posición intermedia, los trabajadores sociales pueden ser los agentes de control de los asistidos que atienden (Spire, 2008).

De ahí la necesidad de promover formaciones que los incentiven a transcribir, en los términos de una profesionalidad renovada, las formas de su compromiso, el fortalecimiento del trabajo social comunitario, el activismo y la ética que se encuentran en el fundamento de los valores del trabajo social (Duvoux, 2012). Este tipo de medidas contribuyen a devolver el prestigio a un trabajo que se ha burocratizado profundamente. La formación de los agentes de los servicios sociales y del servicio público del empleo es un elemento determinante para mejorar la atención de diversos colectivos vulnerables.

10. Conclusión

Numerosos elementos mencionados en este artículo aluden a una estrategia de inversión diseñada por una reorientación del Estado de bienestar. Esta estrategia, preconizada por Gøsta Esping-Andersen y Bruno Palier (2008), entre otros (Urteaga, 2012), muestra que es posible ir más allá de la exigencia de flexibilidad que pesa sobre los trabajadores y, de manera general, sobre los ciudadanos: es suficiente considerar la protección social como una inversión, y no solamente en el sector de la pequeña infancia (Urteaga, 2009b). Esta estrategia de inversión financiera y social es, sin duda, la respuesta más coherente aportada a la crisis del Estado de bienestar, que abarca desde su legitimidad hasta sus instrumentos de acción. Se ataca a los fenómenos de reproducción social (Bourdieu y Passeron, 1970) partiendo de la constatación de que, para realizar la igualdad de oportunidades, es necesaria una mayor igualdad de condiciones, sobre todo en lo que se refiere al entorno social infantil.

Estos elementos son fundamentales para dirigirse hacia una protección social más respetuosa del individuo y menos centrada en la familia, así como hacia una protección más equilibrada entre hombres

y mujeres. Esta estrategia se basa, por último, en un posicionamiento pertinente de los países europeos en la división internacional del trabajo y, por lo tanto, en una inversión masiva en educación (Urteaga e Inza, 2012), investigación e innovación, que son las únicas capaces de garantizar unos incrementos de productividad que posibilitarán el gasto social futuro.

Sin embargo, esta estrategia debe reflexionar sobre las maneras de resolver los problemas acarreados por la crisis social. Los problemas relativos a la vivienda insalubre, por ejemplo, no podrán resolverse con unos dispositivos basados en una 'intervención por arriba' (*trickle-down effect*) según la cual el enriquecimiento de los ricos beneficiaría a los pobres gracias a las 'migajas' que les repartirían. Al contrario, es la construcción masiva de viviendas sociales lo que hará posible reducir las presiones que pesan sobre los más modestos (Duvoux, 2012). Asimismo, los empleos fuertemente precarizados (en las empresas de limpieza, la gran distribución o los servicios a la persona; sectores en los cuales los contratos cortos y mal pagados son la norma) podrían ser considerados como empleos cualificados, y remunerados como tales.

Ciertos principios pueden guiar la renovación de la acción pública en materia social. Frente a la estigmatización de los 'asistidos' y la obligación de trabajar más, la ayuda social debe ser considerada como un derecho. Para evitar que una parte creciente de la población viva en la asistencia, deben crearse derechos sociales adecuados a la flexibilidad del mercado laboral y a las desigualdades generadas. El derecho a un acompañamiento social diversificado, especialmente en lo que alude al acceso a la atención médica, al transporte y al cuidado de los niños, es fundamental para activar el gasto pasivo sin culpabilizar a los individuos. Por último, la solidaridad se crea por abajo, aumentando la estabilidad de los recursos y respetando los estilos de vida de las categorías más modestas de la población.

Referencias bibliográficas

- ASKENAZY, P. (2011): *Les décennies aveugles. Emploi et croissance 1970-2010*, París, Seuil.
- BOURDIEU, P.; y PASSERON, J. C. (1970): *La reproduction: éléments d'une théorie du système d'enseignement*, París, Minuit.
- CASTEL, R. (2009): *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut des individus*, París, Seuil.
- CAVENG, R. (2011): *Un laboratoire du salariat libéral. Les instituts de sondages*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.
- CHAUVIN, S. (2010): *Las agences de la précarité*, París, Seuil.
- COTIS, J. P. (2009): "Rapport sur le partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France", *INSEE*, 13 de mayo.
- DUVOUX, N. (2012): *Le nouvel âge de la solidarité*, París, Seuil.
- (2009): *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, París, PUF.
- ESPING-ANDERSEN, G.; y PALIER, B. (2008): *Trois leçons sur l'Etat-providence*, París, Seuil.
- FOUCAULT, J.-B. (2010): *L'abondance frugale. Pour une nouvelle solidarité*, París, Odile Jacob.
- JOUNIN, N. (2008): *Chantiers interdits au public*, París, La Découverte.
- MAURIN, E. (2009): *La peur du déclassement*, París, Seuil.
- PALIER, B. (2011): *Les réformes des systèmes de santé*, París, PUF.
- SPIRE, A. (2008): *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, París, Raison d'Agir.
- SUPIOT, A. (1999): *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, París, Flammarion.
- TOURAINÉ, A. (1992): *Critique de la modernité*, París, Fayard.
- URTEAGA, E. (2012): "El futuro del modelo social europeo: apostar por la inversión social", *Revista de Estudios Europeos*, nº 59, págs. 119-136.
- (2011a): "Las rentas mínimas en Francia", *Papers*, vol. 96, nº 3, págs. 959-983.
- (2011b): "Antecedentes, controversias y primer balance de la renta de solidaridad activa en Francia", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 60, págs. 37-58.
- (2010a): "Las políticas de discriminación positiva en Francia", *Papers*, nº 95, págs. 157-179.
- (2010b): "La formación profesional en Francia", *Lan Harremanak*, nº 22, págs. 185-208.
- (2009a): "Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia", *Zerbitzuan*, nº 45, págs. 7-21.
- (2009b): "Las políticas de la familia y de la pequeña infancia", *Humanismo y Trabajo Social*, nº 8, págs. 177-199.
- (2007): "El modelo escandinavo y su transposición", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 79, págs. 127-148.
- URTEAGA, E.; e INZA, A. (2012): "La inversión social en educación", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nº 216, págs. 103-118.
- VAN DE VELDE, C. (2008): *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, París, PUF.
- VAN PARIJS, P.; y VANDERBORGHT, Y. (2005): *L'allocation universelle*, París, La Découverte.
- WEBER, F. (2011): *Handicap et dépendance. Drame humains, enjeux politiques*, París, Editions Rue d'Ulm.
- ZIMMERMAN, B. (2011): *Ce que travailler veut dire. Sociologie des capacités et des parcours professionnels*, París, Economica.