

FRANCIA

EL «GRENELLE» DE LA INSERCIÓN¹¹

El Alto Comisario de la Solidaridad Activa contra la Pobreza, Martin Hirsch, inauguró, el pasado 23 de noviembre, el denominado “Grenelle¹² de la inserción”, con ocasión de las jornadas de la experimentación social de Grenoble. Este planteamiento inédito fue decidido el 2 de octubre por el jefe del Estado, por sugerencia de la directora de una empresa de inserción.

El objetivo declarado es contribuir al objetivo gubernamental de reducir la pobreza en un tercio en el plazo de cinco años, efectuando la refundición de los dispositivos de inserción y poniendo “los mínimos sociales al servicio del empleo”.

Durante dos días, en la ciudad de Grenoble, asociaciones, colectividades territoriales, investigadores e interlocutores sociales -unos 1.000 participantes en total- debatieron sobre lo que está en juego de este “Grenelle”.

La innovación más importante ha sido las experimentaciones resultantes de la convocatoria de proyectos realizada hace unas semanas, que debería alimentar la reflexión. Además, las respuestas ponen de manifiesto que la iniciativa es aún vivaz en el sector: 850 manifestaciones de intención fueron dirigidas al Alto Comisario antes de la fecha límite del 9 de noviembre. Los portadores de un proyecto tendrán sin embargo “hasta de finales enero para perfeccionar su expediente”, en particular, sobre el aspecto referente a las condiciones de evaluación “, según puntualiza el gabinete de Martin Hirsch. Se organizarán también una decena de foros regionales y, a partir del 10 de diciembre, tres grupos de trabajo trabajaran exhaustivamente en relación con el objetivo de la política de inserción y su gobernanza, la movilización de los empresarios y las trayectorias de inserción.

TRES GRUPOS DE TRABAJO

Se han definido tres Grupos de Trabajo compuestos por ocho órganos colegiados (Estado, colectividades territoriales y parlamentarias, patronos, asalariados, asociaciones, participantes y trabajadores sociales, beneficiarios y personalidades cualificadas): el primero, sobre “objetivos de la política de inserción y su gobernanza”; el segundo, relativo al “papel de los empresarios y su implicación en las políticas de inserción”, y el tercero, sobre “las trayectorias de inserción”.

¹¹Actualités Sociales Hebdomadaires n° 2533, de 30 de noviembre 2007

¹²El término “Grenelle” reenvía a los acuerdos de Grenelle de mayo de 1968 y designa, por analogía, un debate multipartito que reúne a representantes del Gobierno, sindicatos y organizaciones patronales; en el caso que nos ocupa, por el Gobierno, representantes de las asociaciones profesionales y las ONG. El nombre “Grenelle” procede del lugar donde se celebraron los acuerdos, en el ministerio de Trabajo, que está situado en la calle de Grenelle, en París.

Estos grupos de trabajo se inspirarán en la materia prima suministrada en el lanzamiento de la operación en Grenoble. “Un Grenelle, es una negociación”, insistió el Sr. Hirsch, haciendo suya la interpelación de François Chérèque, secretario general de la CFDT (Confederación Francesa del Trabajo), según quien estas negociaciones deben conducir a la “ruptura”.

Los profesionales de la acción social subrayan que lo que hay que negociar es la responsabilidad del Estado; éste debe dejar de aplicar políticas contradictorias, como lo ilustra, en particular, la reducción aún mal “digerida” de los contratos subvencionados. “A pesar de sus dificultades presupuestarias el Estado no debe reducir sino reforzar la ayuda a la inserción”, afirma Claude Alphandéry, presidente del Consejo Nacional de la Inserción por la Actividad Económica.

A decir de todos, las autoridades públicas también deben poner fin a los despilfarros humanos y económicos de la precariedad, admitiendo que la inserción es una inversión que produce más beneficios que gastos. Gilda Farell, jefa del polo social del Consejo de Europa, pone sin embargo en guardia contra la ilusión de este reconfortante consenso: “¿A quién beneficia el saldo?. El dinero devuelto a la colectividad raramente se invierte en los más pobres. No se puede seguir poniendo a los pobres a trabajar para redistribuir a los más ricos”. Estas palabras de la Sra. Farell ponen de manifiesto la necesidad de una reflexión sobre la totalidad del contrato social, pero hay pocas probabilidades de que formen parte del programa de las negociaciones.

Con todo, el Grenelle no puede limitarse a una lista suplementaria de pretensiones, de las cuales una inmensa mayoría ya se puso sobre la mesa en muchas ocasiones, con el riesgo de terminar con una nueva ley o más dispositivos. “[...] es un objetivo político, es necesario que las autoridades públicas digan lo que es para ellas la inserción y que lo que hace un ministro no sea contradicho por otro [ministro]”, destaca Nicole Maestracci, presidenta del FNARS (Federación Nacional de Asociaciones de Acogida y Reinserción Social), mencionando, a pesar de todo, una serie de prioridades de las que convendría debatir, tales como la inserción de los 18-25 años, “de los cuales el 7% no tienen empleo ni están en formación”, o las “poblaciones invisibles” que no acuden a los servicios sociales.

En la movilización colectiva que queda por construir, Martin Hirsch ha querido impactar pidiendo a Laurence Parisot, presidenta del Medef (la principal patronal), que comprometa solemnemente a los empresarios.

Por su parte, las asociaciones de solidaridad también habrían deseado sentarse a la mesa de las negociaciones de la Conferencia sobre el empleo y el poder adquisitivo, igualmente en pleno centro de las cuestiones relativas a los mecanismos de exclusión, a la que no fueron aceptadas. Insisten en que ya es hora de superar las declaraciones de intención y de pasar a la velocidad superior.

El presidente de “Nuevas Solidaridades” propone obligar a las empresas a actuar frente al paro, “utilizando mecanismos como el existente para el empleo de las personas minusválidas”. Pero a estas

prescripciones, el Sr. Hirsch prefiere la perspectiva de un “nuevo equilibrio entre los derechos y los deberes” de los poderes públicos, las empresas y los beneficiarios. Esta pista deja a los protagonistas asociativos dubitativos.

Mientras el Estado experimenta dificultades para desempeñar su papel de garante de las solidaridades, las repercusiones, que reforzarían el peso de las responsabilidades individuales, preocupan, aunque el Alto Comisario ha querido tranquilizar sobre este punto. “Atención a no imponer demasiado a los que ya han sido dañados por la vida, a no terminar en un “workfare” a lo americano”, avisa a Bruno Grouès, coordinador del colectivo Alerte.

Otra promesa es la instauración de una “inversión de la carga de la prueba”, que debería imponer al Estado explicarse sobre la no generalización de una experimentación que, por criterios y un método reconocidos, haya demostrado su eficacia. Respondiendo al temor de los protagonistas de la inserción por la actividad económica, cuya oferta de servicios está siendo estudiada a fondo por el Ministerio de Empleo, con un nuevo sistema de evaluación, se ha comprometido “a que se alcancen criterios de evaluación negociados y no paradójicos” para los que se ocupan de los más frágiles.

El alto comisario prometió también que las políticas públicas no olvidarían la inserción de los jóvenes ni la lucha contra el analfabetismo. “Si el Grenelle no se termina con una mayor simplificación de los dispositivos, habremos perdido nuestra apuesta”, afirmó.

El principio de un contrato único de inserción, concebido como una “herramienta flexible a disposición de los protagonistas, que podrán adaptarlo a las necesidades de la pareja empleador- asalariado” parece estar adquirido. Por su parte, las cláusulas sociales en los contratos públicos deberían ser objeto de una próxima comunicación del Consejo de Ministros. Finalmente, a pesar de ciertas divergencias sobre la concepción de las políticas de inserción, Martin Hirsch ordenó a los protagonistas llegar “a compromisos productivos para que esta causa progrese”.

Dentro de unos meses se apreciará con más claridad la eficacia del método, pero Jérôme Vignon, director de Protección social e Integración de la Comisión Europea, se muestra entusiasta ya desde ahora: Visto desde Bruselas, donde los conceptos de contrato, de derechos y responsabilidades dieron en el blanco, “se dice que de nuevo ocurre algo en Francia, que hasta ahora era el precursor desgraciado de la lucha contra la precariedad”. Un satisfecit que coincide con su próxima presidencia de la Unión Europea, en julio de 2008.

Sin embargo, Gilda Farell insiste en que esta obra no tendrá éxito si la totalidad de la sociedad no se moviliza. Ahora bien, sólo unos días después del muy mediatizado “Grenelle del Medio ambiente”, los profesionales de la inserción y de la lucha contra la exclusión no pueden sino deplorar la falta de interés de la opinión pública por este tema. Otra inquietud: Aunque el acompañamiento social no haya sido olvidado en los debates de Grenoble, ¿no quedará circunscrito el “Grenelle de la Inserción”

a la inserción en el empleo?. Si éste fuese el caso, muchos quedarían decepcionados. “Con la renta de solidaridad activa y el contrato único de inserción, no habremos hecho nada por los menores de 25 años ni por aquellos que están muy lejos del empleo”, explica Bruno Grouès. Un temor tanto más justificado cuanto que ninguna conferencia de lucha contra las exclusiones está programada en 2008. “Un doble acontecimiento no sería soportable a nivel práctico”, argumenta Bernard Seillier, presidente del Consejo Nacional de las Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

LOS PROYECTOS EXPERIMENTALES EXAMINADOS CON LUPA

Entre los cinco campos de experimentación de la convocatoria de proyectos (salud, acompañamiento en el empleo, inserción de los jóvenes, educación y modos de guardia), el acompañamiento en el empleo vuelve de nuevo de forma masiva en los expedientes, así como las “plataformas movilidad”. “Prácticamente todas las escuelas de la segunda oportunidad nos enviaron un expediente”, apunta Etienne Grass, del gabinete de Martin Hirsch, según el cual “será importante federar los proyectos”.

Los proyectos experimentales, para los cuales el Estado ha previsto seis millones de euros, serán examinados a finales de enero por un jurado compuesto, en particular, por miembros del Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión Social, del Comité Nacional de Evaluación de las experimentaciones, de la Escuela de altos estudios en ciencias sociales, de la nueva Agencia de las Solidaridades activas, de la Escuela de Economía de París, del FNARS y de la Mutualidad Francesa.

ALOJAMIENTO DE PERSONAS SIN DOMICILIO¹³

Después de varios meses de trabajo, la Conferencia organizada por Federación Nacional de Asociaciones de Acogida y de Reinserción Social (FNARS) hizo públicas, el 5 de diciembre de 2007, sus propuestas para la elaboración de una política de asistencia y alojamiento a las personas sin domicilio.

La Conferencia de consenso sobre el alojamiento de las personas sin domicilio, organizada por la FNARS se celebró los 29 y 30 de noviembre. Después de 6 meses de trabajo, con la participación de unos cuarenta expertos- investigadores, profesionales, representantes del Estado y de las colectividades territoriales, médicos y militantes asociativos franceses y extranjeros, entregaron sus conclusiones, que fueron examinadas y debatidas por una comisión de 16 miembros y un auditorio de 300 personas, Nicole Maestracchi, presidenta de la FNARS, recordó que “En los últimos años, el estado fue aumentando los medios dedicados a la vivienda pero quedan aún muchas personas en la calle” .

¹³ Actualités Sociales Hebdomadaires 7 de diciembre 2007 N° 2534.

“El aumento cualitativo de la oferta no es suficiente. Es necesario que cada uno, Estado, asociaciones, colectividades territoriales, examine su acción con “ojo crítico”.

Para aplicar una política adecuada, es necesario conocer al público al que se dirige. Este postulado pone de relieve una serie de carencias del sistema. La FNARS decidió interesarse por las personas “privadas de domicilio”, pero no existe actualmente ninguna nomenclatura satisfactoria para cuantificar la población sin vivienda. El INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos) que recoge la noción de “sin domicilio”, censa 86 000 personas correspondientes a este concepto.

Pero en la realidad, el organismo contabiliza las personas en la calle y hospedadas viviendo en ciudades de más de 40.000 habitantes, sin incluir las personas instaladas en casa de terceros o en viviendas precarias. Si se incluyera este colectivo, habría una población privada de alojamiento de más de 220.000 personas. Las acogidas transitorias en centros de alojamiento tampoco se tienen en cuenta. Otro olvido de la investigación: la ausencia del estudio de los factores de vulnerabilidad que conducen a la calle.

La población de las personas sin domicilio no constituye un grupo social, subraya Jean Marie Firdion, sociólogo e investigador asociado al CNRS (Centro Nacional de Investigación Científica), ya que estos son heterogéneos, con recorridos totalmente distintos “sólo un poco más del 10% corresponden a la imagen del “clochard” (vagabundo)

Sin embargo, la pertenencia a un medio social modesto, la falta de cualificación, los problemas de salud, un estado depresivo o problemas surgidos durante la infancia pueden ser factores comunes a estas trayectorias. “Hoy en día se confunden los efectos y las causas”, añade Patrick Bruneteaux, encargado de investigación en el CNRS. “Con el concepto de “sin techo” se subraya el estado presente de la persona ocultando su recorrido social. Prefiero hablar de exclusión del alojamiento (denominación reconocida por la Federación europea de las asociaciones nacionales de las personas “sin techo”) que cuestiona las políticas sociales y el papel de los arrendatarios sociales.”

Es necesario observar las “lógicas de marginación” de las categorías de la población, que pertenecen en su mayoría a las clases populares, es decir relacionar el fenómeno de los “sin techo” al problema social. No se trata solamente de un problema de estadísticas: “Elaborar programas específicos para ahorrar dinero está muy de moda. ¿No sería posible crear previamente programas para reducir la cantidad de personas en la calle?” se plantea Pierre Gaudreau, coordinador de la red de ayuda a personas solas e itinerantes de Montreal.

Hay pues que buscar un equilibrio entre el problema de alojamiento y la política de la vivienda. En relación con el alojamiento, es de todos conocida la existencia de largas listas de espera. Dos

soluciones se imponen para aliviar esta situación, expone Christophe Robert, encargado de estudios a la Fundación “Abbé Pierre”: prevenir las expulsiones y construir una oferta social abordable.

¿Cuanto tiempo hará falta para que la Ley recientemente aprobada sobre el derecho exigible a la vivienda¹⁴ surta sus efectos? Se aprobó la Ley y no se ha dicho nada más sobre la política de la vivienda. Se calcula que, según el texto unas 600.000 personas podrían exigir una vivienda a los poderes públicos y solo hay disponibles unas 60.000. Consecuencia, según Christophe Robert, el texto no se podrá aplicar.

Además Se puede pensar que el plan de acción reforzado a favor de los “sin techo” (PARSA) elaborado en enero 2007, al permitir estancias de acogida más largas, propicie un mayor atasco del dispositivo de alojamiento

Mientras se espera que las medidas jurídicas de derecho a la vivienda puedan resolver gran parte del problema, los responsables institucionales echan una mirada crítica sobre las políticas llevadas en los últimos 20 años y denuncian el fracaso de la política de un Estado providencia. “No hubo en el sector del alojamiento de urgencia regulación ni partenariado porque el estado no cumplió con su papel de coordinación” estima Xavier Emmanuelli, presidente del SAMU social.

Con la emergencia de nuevas necesidades, los Centros de Alojamiento, readaptación y de reinserción social nacidos de la ley de lucha contra las marginaciones de 1998 (CHRS), que habían sido hasta entonces las únicas respuestas a los problemas de urgencia, han dado paso a otras soluciones. La descentralización amplificó la complejidad, el atasco y la falta de organización de los dispositivos que hoy se denuncian en varios informes.

Si el PARSA y el derecho exigible a la vivienda de marzo 2007, han vuelto a estructurar el dispositivo de alojamiento, no han resuelto, según los profesionales, la falta de regulación de los beneficiarios y la incoherencia de los dispositivos. Incoherencia confirmada por la experiencia de Eric Lepage, director de un centro de acogida, que tuvo que firmar 18 convenios para poder crear dispositivo que cubra el recorrido desde la urgencia a la inserción.

El director general de la acción social reconoce la necesidad de una evolución “ Hay que crear instrumentos de control y tutela ,como la puesta en común de los medios, los convenios de objetivos quinquenales, para asegurar una mayor fluidez en los recorridos” Hay que “ partir de las necesidades de las personas para incluir las estructuras existentes en una red común”

También admite que los diferentes instrumentos de coordinación actuales (planes locales, departamentales de alojamiento de personas desfavorecidas) deberían simplificarse y tener un

¹⁴ Ver Actualidad Internacional Sociolaboral nº 101, pág. 90 y 102, pág. 83

funcionamiento más ágil: “Es necesario racionalizarlos para dedicar más tiempo a la acción que a la elaboración”

Pero este acuerdo general sobre el principio de una solución de alojamiento continua, individualizada, multidisciplinar, adaptada a un recorrido que no siempre es lineal, oculta un debate de fondo: el problema de la oferta inmediata, de corta duración, especialmente de un día.

El informe del Tribunal de Cuentas publicado en marzo 2007 estimaba que “al focalizar los medios de urgencia, se toma el problema al revés” Desde entonces el PARSa instauró la noción de continuidad en la toma a cargo, reservando a la urgencia una función de orientación. Genevieve Decropt, socióloga y miembro del “Colectivo de trabajo y estudio para la acogida de personas vagabundas e itinerantes” subraya el riesgo de enfrentarse a efectos no previstos ni deseados “¿Qué se hace con las personas excluidas de la toma a cargo ¿ Hay que abandonar los que no se inscriben dentro de un proyecto de inserción, estimando que no entran en el trabajo social?”.

Se preocupa esencialmente de la sobrecarga que recae en los centros de acogida, en la recepción durante la jornada, y la función de albergue y sanitaria que cumplen. Añade que estos organismos sufren de una falta de reconocimiento, ya que los fondos públicos se destinan a la acogida nocturna y a un acompañamiento dentro del marco de los dispositivos actuales. “Desde que hay intervención, hay acompañamiento y seguimiento” nos dice Genevieve Decropt, pues “no hay necesidades primarias a las que haya que responder con un servicio mínimo y necesidades secundarias que, solo ellas, darían lugar a un trabajo social de acompañamiento” Más aún, cuando las competencias cada vez más solicitadas a los trabajadores sociales, para enfrentarse a poblaciones totalmente marginadas, son, principalmente: crear una relación, comprender la demanda y suscitar el deseo de ser ayudado.

¿Modelos de acogida?

Las asociaciones vuelven a plantear la falta de profesionalización de los equipos móviles de acogida y asistencia. Por eso en ciertos departamentos se decidió integrarlos dentro de equipos multidisciplinarios. Así, en Rouen, la unidad móvil de acción psiquiátrica para las personas marginadas atiende las demandas de los trabajadores sociales relativas a personas en estado de precariedad con problemas psiquiátricos y los asiste en la misma jornada. El equipo mantiene permanencias en los denominados “lugares sociales” de la ciudad. Este trabajo de colaboración resulta imprescindible, nos explica Alián Gouiffes, psiquiatra, para crear formas de asistencia a las personas para las que el trabajo social no es suficiente, y no son enfermos psiquiátricos.

La aplicación de este modelo suscitó muchas discusiones dentro de la comunidad médica, por lo que algunos denominan “sub psiquiatría” Nuestro objetivo sólo consiste en orientar estas personas hacia

dispositivos de asistencia, dedicando el tiempo necesario a su acompañamiento. Sólo un trabajo conjunto puede solucionar los problemas entre los actores sociales y los profesionales de la sanidad”.

La noción de “ir hacia.” o recorrido de inserción va relacionada con la acogida sin condiciones de personas que rechazan la asistencia o ayuda al alojamiento, tienen conductas adictivas o problemas psiquiátricos y no entran dentro de los cánones habituales de asistencia. La cuestión de la apertura de las estructuras con “pocos requisitos de admisión” y con “alto nivel de competencia” se evoca con frecuencia.

Asistencia e inserción constituyen un doble reto para Patrick Rouyer, director de misiones sociales en Meaux “dentro de lo ideal de los dos proyectos: cuidados e inserción, existe siempre una dimensión de imposibilidad que siempre se atribuye al otro” Más aún cuando el tiempo psíquico no corresponde al de inserción. Por lo tanto, es necesario, según Patrick Rouyer, elaborar una acogida a los grandes marginados “toxicómanos y alienados” dejando de lado el “ideal” de cuidados e inserción y creando un compromiso ético para “acoger al individuo tal como se presenta “ Sobre la misma base que el asilo político, es necesario, “ pensar en lugares de acogida decentes, respetuosos de la especificidad de las personas sin otra contrapartida y sin más objetivo que proteger” Esta noción de “no abandono” condiciona la existencia de la relación social.

De la misma manera que las personas con problemas psiquiátricos, en las relaciones entre organismos asistenciales, los consumidores de drogas son víctimas del síndrome de “dejar que otros se ocupen de ellos”, sin que el PARS (Plan de Acción Reforzado a favor de las personas sin domicilio) haya podido resolver esta situación, nos dice François Hervé, vicepresidente de l’ANIT (Asociación Nacional de Interventores en Toxicomanía). Deplora que no se tenga en cuenta el problema de las adicciones en los dispositivos de alojamiento, y la ausencia de solución para los consumidores activos y propone que cualquier persona tenga la posibilidad de ser albergada “ sea cual sea su relación con las adicciones”

Esta aceptación de patologías de adicción, pero también de los modos de vida, es una demanda importante de los albergados, indica Didier Giroud, consultante y animador con Catherine Etienne de tres foros locales que reunieron usuarios y trabajadores sociales, en Pays de Loire, Ile de de France y Provence Alpes Côte d’Azur. Y añade: “No se puede ayudar a una persona a ser autónomo, infantilizándola con horarios, un reglamento interior rígido y la negación de su vida social y sexual”.

A partir de esta noción de acogida sin condiciones- que según Rina Beers, directora adjunta de Federatie Opvang en Holanda, debería estar inscrita en los convenios internacionales relativos a los derechos fundamentales – el Colectivo de Acción de los “sin techo” (CASA) fundó en 2003, la Villa Medicis, en Aviñon. Este centro, cuya vocación es acoger a los personas no acogidas por otras estructuras, aloja sin procedimiento de admisión previo y sin duración de estancia, un efectivo de 25 personas, entre las cuales, parejas, personas con animales, y consumidores de drogas. Lo que

presupone una posibilidad de consumo en el sitio, no recomendada pero admitida. Este tipo de albergue que permite paliar las carencias de acogida institucionales, plantea el problema del riesgo asumible por los profesionales, del alto nivel de acompañamiento y de competencia necesarios y sobre todo de una nueva dimensión para la intervención social.

El hecho de no fijar un plazo máximo de estancia podría contradecir la figura jurídica del contrato, que requiere un término. Así lo estima, Michel Thierry, ex director general de la acción social y miembro del jurado. Para Pascal Fuvet, director de CASA, los resultados son positivos cuando los proyectos se dejan en manos de los albergados “Los que llegaron hace cuatro años, ya se fueron. La mayoría se quedan entre uno y dos años”.

Tras lo expuesto, cabe concluir en la heterogeneidad del público sin alojamiento o con dificultades para dormir y la variedad de soluciones al problema. Volver a plantear las políticas públicas de las personas sin domicilio necesitará dejar de pensar en términos de “dispositivos” y conciliar las lógicas institucionales con las del sentido común. Jean Marie Delarue, consejero de Estado y presidente del jurado, nos da un primer diagnóstico “Quizás hemos querido un estado demasiado perfecto, con leyes demasiado perfectas que nos impiden realizar objetivos muy sencillos” Si querer trasponer directamente soluciones venidas de otro modelo social puede ser peligroso, el ejemplo de Inglaterra, que consiguió disminuir de dos tercios el número de personas sin domicilio en cinco años, nos muestra que el objetivo de reducir el número de personas en la calle es algo factible.