



HAL
open science

Modernizar la protección social para garantizar los mercados de trabajo transicionales

Philippe Martin

► **To cite this version:**

Philippe Martin. Modernizar la protección social para garantizar los mercados de trabajo transicionales. Juan Pablo Landa Zapirain coord. Estudios sobre la estrategia europea de la flexiguridad : una aproximación crítica, Bomarzo, pp.159-175, 2009. halshs-00822384

HAL Id: halshs-00822384

<https://shs.hal.science/halshs-00822384>

Submitted on 14 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Modernizar la protección social para garantizar los mercados de trabajo transicionales

Philippe Martin

Chargé de recherche CNRS. COMPTRASEC-Université Montesquieu Bordeaux IV

1. Significado de la noción de modernización de la protección social

De los textos y documentos de la Unión Europea – especialmente los relativos a la Estrategia Europea para el empleo, al MAC en materia de pensiones y de protección social, el Libro verde de 2006 “Modernizar el derecho laboral” y la Comunicación de 2007 sobre los principios comunes de flexiseguridad – se destacan dos definiciones o dos conceptos de la modernización de la protección social: un concepto amplio y otro más estrecho. Una síntesis de los varios enfoques muestra que el tema implica hoy una nueva relación entre empleo y protección social.

1.1. La modernización en un sentido amplio

El tema de la modernización de la protección social ha sido planteado y desarrollado por la Comisión Europea desde el final de los años noventa. Con la Comunicación de 1999, “una estrategia concertada para modernizar la protección social”, la Comisión afirma que “unos sistemas consistentes de protección social forman integralmente parte del modelo social europeo”. En esa Comunicación, la Comisión plantea la idea que la protección social no solamente constituye una red de seguridad para los más desprovistos, sino que constituye también un factor productivo en lo que favorece la capacidad de adaptación profesional y contribuye a aumentar los resultados de la economía.

Desde esta perspectiva general, los objetivos de 1999 eran:

- «hacer que trabajar sea rentable» (*making work pay*) y proveer un ingreso seguro;
- garantizar pensiones seguras y sistemas de pensiones viables;
- promover la integración social;
- garantizar un nivel alto y durable de protección de la salud.

Cada uno de estos objetivos ha sido desarrollado en el marco del dicho “método abierto de coordinación”. Por ejemplo, el “MAC pensiones”, con los informes de 2003 y de 2006 sobre unas pensiones viables y adecuadas en Europa¹, enfoca el tema de la modernización de los sistemas de pensiones en el sentido que los mismos tienen que adaptarse a los cambios estructurales en el mercado del trabajo (empleos más precarios; tiempo parcial; carreras discontinuas, etc.). Sin embargo, se puede observar como el tema del “*making work pay*” se ha hecho muy influyente en los años 2000. La Comunicación de la Comisión de 2003 “Modernizar la protección social para empleos más numerosos y de mejora calidad: un enfoque global para hacer el trabajo remunerador” lo ilustra bien. Se trata de fomentar la

¹ Informe conjunto de la Comisión y del Consejo, de 6 de marzo de 2003, sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones; «Pensiones adecuadas y sostenibles: informe. de síntesis de 2006».

empleabilidad y de eliminar los “desincentivos intrínsecos” al trabajo. En este sentido, el objetivo para los Estados Miembros de la UE es reformar los sistemas de cotizaciones y de prestaciones con finalidad que la protección social desempeñe en lo sucesivo un papel activo y positivo². En relación con el tema del empleo, la modernización de la protección social se entiende como el proceso de activación de los sistemas de protección social.

Lo que se puede anotar es que la modernización de la protección social se justifica principalmente de un punto de vista económico. En un sentido amplio, se define como todas medidas que permiten asegurar la adecuación social, la viabilidad financiera y la capacidad de adaptación a la evolución de las necesidades para que los sistemas sostengan la actividad profesional y el mantenimiento de la gente en el mercado del trabajo, así que prologuen la vida laboral³. El proceso tiene que aplicarse a los sistemas de indemnización por desempleo, a las pensiones y además a los sistemas de salud.

1.2. La modernización en un sentido más estrecho

Con el Libro Verde de 2006 y la Comunicación de la Comisión Europea de junio de 2007 (especialmente en el “segundo itinerario”), la modernización de la protección social aparece como un tema en relación con el concepto de las transiciones laborales o profesionales.

En efecto, se trata principalmente de “*securizar* las transiciones laborales” que se definen como las interrupciones involuntarias o voluntarias del empleo (consecutivas a un despido, una dimisión del trabajador, pero también a un permiso por razones familiares o personales o para la formación profesional).

La estrategia propuesta por el Libro Verde es que los sistemas de protección social – aquí principalmente los subsidios por desempleo – tienen que apoyar otras medidas como la creación de fondos individuales de ahorro (como existen en Austria) y medidas activas del mercado del trabajo, una mayor oferta de formación ocupacional, etc.

1.3. Síntesis: una nueva relación entre empleo y protección social

No parece oportuno oponer dos significados de la modernización de la protección social. No cabe duda que la UE – y especialmente la Comisión Europea – intenta promover un amplio proceso de reforma de los sistemas de protección social en Europa. En el mismo tiempo, es claro que hoy, se pone el énfasis sobre el concepto de “flexiseguridad” estrechamente vinculado al debate sobre la modernización del derecho del trabajo. Entonces, el enfoque del tema de la modernización de la protección social resulta muy determinado por los conceptos

² La Comunicación identifica los papeles activos de la protección social dentro de cinco situaciones:

- las políticas nacionales pueden hacer más estrictas las condiciones para beneficiar del subsidio por desempleo, para incitar a los desempleados a aceptar un empleo; pueden luchar contra las demandas fraudulentas, desarrollar medidas activas de reinserción profesional. Sin embargo, la Comisión se muestra prudente: la reducción o la supresión del subsidio no debe abrir la puerta a la pobreza o a la exclusión social;
- ayudas públicas para conciliar la vida profesional y la vida familiar;
- políticas que favorecen el cambio de empleo, la movilidad: por ejemplo medidas para garantizar la portabilidad de los derechos a pensiones complementarias;
- medidas para incitar a las personas con incapacidad de trabajo a tener una forma de actividad remunerada;
- políticas de prolongación de la vida activa.

³ Cf. las directrices para el empleo 2005-2008 (decisión del Consejo del 12 de julio de 2005).

de la flexiseguridad y de los mercados transicionales. Así, según la Comunicación sobre los principios comunes de flexiseguridad de 2007, modernizar los sistemas de protección social significa:

- favorecer/fomentar el empleo;
- suministrar una ayuda adecuada al ingreso del trabajador;
- fomentar la movilidad en el mercado del trabajo.

Aquella perspectiva es la de una nueva relación entre el empleo y la protección social, que se puede analizar como una instrumentalización de la misma. La protección social entendida como la seguridad frente a los riesgos sociales ya no se puede concebir solamente como lo inverso del empleo, en el sentido que el papel de la seguridad social no puede limitarse en hacerse cargo de las situaciones de “salida del empleo” de los trabajadores (por enfermedad, incapacidad, desempleo, retiro/jubilación). Los sistemas, incluso los seguros sociales, tienen que sostener el empleo según un concepto nuevo del mismo (y del derecho al trabajo). Desde esta perspectiva, el derecho al trabajo (o al empleo) no se entiende como la protección del puesto de trabajo del individuo. En efecto, el empleo no significa la titularidad de un puesto de trabajo sino el hecho de estar integrado al mercado de trabajo, incluso en casos de transiciones laborales.

Pues, desde la perspectiva de la flexiseguridad, el papel de la seguridad social es organizar y ayudar las transiciones entre desempleo y empleo, y también entre empleo y jubilación. En este sentido, la modernización atañe en concreto a los sistemas de indemnización por desempleo y de pensiones.

2. El impacto del concepto de modernización. El caso francés

En Francia, excepto en los años 1990⁴, no se ha planteado el problema de la reforma o de la modernización de la protección social en su conjunto, lo que supondría por los menos que se defina precisamente el ámbito. Sin embargo, desde el final de los años 1980, se han acumulado las reformas de las varias ramas de la seguridad social y de unas políticas sociales. Estas reformas son caracterizadas por un enfoque económico de inspiración bastante liberal cuyo resultado es una dualización progresiva del sistema entre, por una parte la esfera de los seguros sociales, con la lógica contributiva y los derechos sociales adquiridos por el trabajo y, por otra parte, la esfera de la solidaridad nacional en la cual las prestaciones se financian por los impuestos y tienden a concretizarse en derechos mínimos. En este proceso, se puede observar como el sistema de indemnización por desempleo y el sistema de pensiones ambos se mantienen dentro de la lógica de los seguros sociales, cuando el sistema de salud, las prestaciones familiares, la lucha contra la exclusión tienden a evolucionar dentro de la lógica de la solidaridad nacional⁵.

Saber en que medida el discurso europeo sobre la modernización de la protección social produce un impacto sobre las reformas nacionales, es la cuestión hoy. Lo que es patente, en el caso francés, es la vuelta del valor trabajo, tanto en la sociedad francesa como en las políticas públicas. Por eso, se ha bastante bien acogido el concepto de la activación de los sistemas de

⁴ En noviembre de 1995, el Primer Ministro Alain Juppé presentó un plan de reformas de la Seguridad social cuya ambición era lanzar una verdadera refundación de la Seguridad social para el siglo XXI. Esa tentativa, sin embargo, fue un fracaso político y social.

⁵ V. B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. PUF 2002.

seguridad social promovido por la OCDE y por la Unión europea. Se trata de “activar” las prestaciones sociales “pasivas” – las que los individuos reciben sin contrapartida⁶ - lo que puede implicar una “activación de los propios desempleados”. En el fondo, se puede considerar que un movimiento de modernización de la protección social se ha iniciado desde el principio de los años 2000, movimiento cuyo eje es la activación de los dispositivos sociales. Esto se verifica en especial en el ámbito del desempleo y con la reforma de las pensiones.

2.1. En el ámbito del desempleo

El concepto de “activación” de los sistemas de protección social se ha concretizado tanto en el sistema de indemnización por desempleo de tipo contributivo, como en el sistema asistencial no contributivo para los desempleados. Por un lado, a partir del año 2001 hasta la ley del 13 de febrero de 2008, se ha realizado una reforma del sistema de indemnización y del servicio público del empleo. Dicha reforma implica un reforzamiento de los deberes del servicio público, pero sobre todo de los deberes de los propios beneficiarios del sistema. Por otro lado, se experimentan nuevas medidas que combinan actividad profesional y beneficio de los subsidios asistenciales, para los que no benefician del sistema contributivo.

2.1.1. La reforma del sistema de indemnización y del servicio público del empleo

a) Medidas de activación del sistema de indemnización

El sistema contributivo francés de indemnización por desempleo es un sistema convencional basado en un acuerdo nacional interprofesional habilitado por el gobierno y administrado por los interlocutores sociales en el seno de la “UNEDIC”⁷. El primer convenio se celebró en 1958. Luego se han sucedido convenios y acuerdos modificativos. Hasta el acuerdo del 1 de enero de 2001, solo se trataba de pago del subsidio a los trabajadores involuntariamente privados de empleo, lo que es la lógica tradicional de un seguro social⁸. El cambio de lógica, la “ruptura” ocurrió en 2001, cuando fue celebrado el acuerdo relativo a *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo*⁹. El objetivo de este acuerdo (y de los siguientes) es claramente vincular estrechamente indemnización y reinserción profesional. Así el preámbulo del acuerdo de 2001 indica que se trata de “*fortalecer las misiones del régimen de seguro por desempleo conjugando la prioridad que es el regreso al empleo y la evolución de las condiciones de indemnización*”. El concepto de activación se pone de manifiesto en el

⁶ V. la literatura académica, en Francia, sobre el tema de la contrapartida en las políticas sociales y en el derecho social. Por ejemplo, R. Lafore, “Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3, p. 11 ; B. Friot, « Le régime de la contrepartie dans la logique salariale », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3, p. 65.

⁷ UNEDIC : *Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*. Es la entidad paritaria y gestora del sistema de indemnización por desempleo creado en 1958 por los interlocutores sociales firmantes del primer acuerdo interprofesional sobre este tema. Al nivel local, son asociaciones miembros de la UNEDIC, las ASSEDIC, quienes administran el sistema de indemnización. Sin embargo, la ley del 13 de febrero de 2008 de reforma del servicio público del empleo unifica las funciones de indemnización y las funciones de colocación, así que las ASSEDIC fusionan con las agencias públicas de la ANPE (*Agence Nationale Pour l'Emploi*).

⁸ Los beneficiarios son los trabajadores asalariados afiliados al régimen (obligatorio) desde determinada duración (periodo mínimo de cotización).

⁹ El acuerdo de 2001 y los acuerdos siguientes (acuerdos de 2003, firmado el 20 de diciembre de 2002; acuerdo de 2006 firmado el 22 de diciembre de 2005) no fueron firmados por los sindicatos CGT y FO, opuestos a la nueva lógica.

nuevo sistema con la idea de contractualización de las relaciones entre el desempleado y el régimen que suministra el subsidio, también contenida en el preámbulo del acuerdo.

Entonces, se reconoce a la UNEDIC, la entidad paritaria gestora del sistema, nuevas misiones de interés general: a partir de ahí, el sistema de protección por desempleo forma parte de las políticas activas del empleo. Al nivel concreto, se implementó un instrumento nuevo, el PARE (Plan de Ayuda para el Regreso al Empleo). Según el acuerdo de 2001, debía celebrarse este tipo de acto “contractual” entre la ASSEDIC y el desempleado cuando el mismo se matriculaba como solicitante de empleo¹⁰. Este documento enunciaba los derechos y deberes de los desempleados y la ASSEDIC se comprometía en pagar el subsidio por desempleo y en financiar las acciones prescriptas por la ANPE (agencia pública de colocación). Sin embargo, esa medida causó muchos litigios sobre el punto de saber si el desempleado se encuentra en una verdadera situación contractual o no. Al final, la *Cour de cassation* juzgó que no¹¹. Pues se dejó el PARE por falta de seguridad jurídica, y otra medida fue sustituida por el acuerdo de 2006.

Con el acuerdo de 2006 los interlocutores sociales firmantes han deseado alcanzar una mejor eficacia en el acompañamiento personalizado. Un objetivo del acuerdo es reducir los plazos de puesta en práctica de las medidas de acompañamiento. Otro objetivo es personalizar más aún el trato de los desempleados¹². El acuerdo modifica el sistema anterior y el nuevo dispositivo llamado PPAE (Proyecto Personalizado de Acceso al Empleo) está generalizado por el convenio tripartito del 5 de mayo 2006 entre el Estado, la ANPE y la UNEDIC.

Así los nuevos dispositivos insisten en los compromisos mutuales, y sobre todo en los deberes de los desempleados “activados”. En esta perspectiva, la ley de *cohesión social* del 18 de enero 2005 y los textos de aplicación (Decreto n. 2005-915 del 2 de agosto 2005) han modificado el régimen jurídico del control y de las sanciones de la situación de los desempleados indemnizados cuya obligación legal es buscar activamente un empleo. Las obligaciones se hacen más precisas y sobre todo, los agentes del Estado ya no tienen una competencia exclusiva para controlar y sancionar los individuos que no respetan las dichas obligaciones. Desde ahora, las ASSEDIC pueden tomar, de manera conservatoria (provisional), una decisión de interrupción o de reducción del subsidio¹³.

b) Unificación del servicio público del empleo

En cierto modo, la ley del 13 de febrero de 2008 de reforma del servicio público del empleo relaciona con el proceso de modernización de los SPE iniciado al nivel europeo¹⁴ y con el

¹⁰ El sistema francés es muy complejo. En principio, los solicitantes de empleo tienen que matricularse a la ANPE cuya competencia legal es la colocación de los trabajadores; sin embargo, por razones prácticas, la normativa ha transferido a las ASSEDIC la competencia para matricular administrativamente a los desempleados como solicitantes de empleo. La situación está simplificada por la reforma de 2008 que fusiona ANPE y ASSEDIC (v. *infra*).

¹¹ *Cour de cassation*, 31 de enero de 2007, ASSEDIC Alpes-Provence et alii c/ M. Eric Lazari et alii, *Droit social*, 2007, p. 409. Sobre el tema de la contractualización dentro del sistema de indemnización por desempleo, P. Martin, “La activación de los desempleados en el sistema francés. ¿Flexiseguridad o welfare to work?”, *Relaciones Laborales*, n° 15-16, 2007, p. 221.

¹² La entrevista con el agente de la ANPE se realiza dentro de un plazo máximo de 8 días y da lugar a una clasificación de la situación del individuo, basada sobre una evaluación de la distancia hasta el empleo (son tres categorías: “distancia corte”, “distancia mediana” y “distancia larga”).

¹³ V. P. Martin, *op. cit.*

¹⁴ El tema de la modernización de los servicios públicos de empleo está presente en las directrices de la estrategia europea de empleo, especialmente desde 2001; además, la Comisión europea adoptó una

concepto de activación. Según el propio proyecto de ley elaborado por el gobierno francés, a finales del año 2007, los principios de la reforma deben entenderse en relación con el objetivo del gobierno que es lograr el pleno empleo en 2012, lo que implica, entre otras cosas, que el SPE se haga más eficaz del punto de vista de las empresas, como del de los solicitantes de empleo. Entonces el principio de la reforma es acabar con la dualidad entre indemnización, por una parte y colocación/mediación en el mercado del trabajo por otra. En efecto, la falta de eficacia del sistema francés proviene de la segmentación funcional y orgánica entre el papel de las ASSEDIC, entidades privadas y paritarias en cargo de pagar el subsidio por desempleo, y el papel de las Agencias para el empleo, públicas, tradicionalmente en cargo de la colocación. Con la ley de cohesión social de 2005, se habían desarrollado unos instrumentos para una mayor coordinación entre ambas entidades. Sin embargo, el gobierno, en 2007, ha preferido la estrategia de la fusión de las entidades en una entidad única. Dicha fusión se realiza de manera progresiva, durante el año 2008. Los poderes públicos piensan que, de tal modo, el control de los desempleados será más fácil y más eficaz, y se habla de nuevo de instituir una relación contractual entre el nuevo servicio público del empleo y el desempleado, según el modelo británico del *jobseeker agreement*.

c) Extensión del sistema

El acuerdo nacional interprofesional del 11 de enero de 2008 sobre la modernización del mercado del trabajo enuncia unos objetivos cuya implementación supone unas modificaciones y quizás una profunda reorganización del sistema de protección por desempleo. Pues este acuerdo fija un marco para la negociación del futuro convenio relativo a la protección por desempleo que ha de empezar durante el otoño de 2008.

Precisamente, uno de los objetivos del acuerdo sobre la modernización del mercado del trabajo es “aclarar y articular el papel respectivamente de los dispositivos asistenciales (los que dependen de la dicha solidaridad nacional) y del sistema de seguro social”. Aquella fórmula general es bastante evasiva, aunque el reto sea muy importante. Se trata en efecto de “otorgar la posibilidad de hacerse cargo de nuevas categorías de beneficiarios”. Al leer este objetivo, se podría entender que el régimen contributivo, en el futuro, tendrá que hacerse cargo de personas que, en el sistema actual, competen a los sistemas asistenciales¹⁵. Tal interpretación sería en conformidad con las reivindicaciones de las propias organizaciones de desempleados en Francia que ponen de relieve, desde años, el hecho que menos de la mitad de los desempleados gozan del subsidio del sistema contributivo francés. Sin embargo, esto no parece ser el punto de vista adoptado por los firmantes del acuerdo. Los “nuevos beneficiarios” del futuro régimen de protección por desempleo son los trabajadores quienes se han perdido el empleo por “terminación convencional del contrato de trabajo” que es una nueva forma de terminación del contrato de trabajo que supone el acuerdo entre el empleador

Comunicación sobre el tema el 13 de noviembre de 1998: Modernización de los Servicios Públicos de Empleo para apoyar la Estrategia Europea de Empleo [COM (98) 641 final].

¹⁵ Se piensa en el dispositivo de la *allocation spéciale de solidarité* (ASS) – literalmente “subsidio especial de solidaridad” – que puede cobrar el desempleado llegado a terminación de sus derechos dentro del sistema contributivo. Este subsidio es administrado por las entidades gestoras del subsidio contributivo, pero financiado por el Estado (impuestos). Se piensa también en el *revenu minimum d’insertion* (RMI) – « ingreso mínimo de inserción » instituido en 1988 - que formalmente no es un mecanismo dedicado a la protección por desempleo, sino un dispositivo de lucha contra la pobreza, en lo que el RMI constituye en concreto un dispositivo para las personas sin empleo.

y el trabajador¹⁶. Según unas modalidades que habrá que definir en el futuro convenio, los trabajadores que se han quitado voluntariamente el empleo – por dimisión – gozaran también del subsidio.

El acuerdo sobre modernización indica también que las condiciones para adquirir derechos a una indemnización del sistema de protección por desempleo deberían ser adaptadas a las nuevas características del mercado del trabajo, especialmente para los jóvenes que encuentran dificultades de inserción durable en el mercado. Sin embargo, la voluntad de los firmantes del acuerdo no es en absoluto de modificar la naturaleza del régimen de seguro social ni la del subsidio con base contributiva. Se precisa claramente en el acuerdo que “la naturaleza del subsidio de sustitución (por desempleo) no debe ser puesta en causa” y que “el importe del subsidio tiene que corresponder, dentro de unos límites mínimo y máximo, a un porcentaje del salario anterior”.

En realidad, si se redefinen las fronteras entre el régimen contributivo y los mecanismos asistenciales, aquella redefinición se producirá en el sentido que los mismos tendrán que hacerse cargo de los desempleados que el servicio público no haya conseguido reintegrar en el mercado del trabajo. En relación con esto, hay que tener en cuenta que el futuro sistema contributivo, según el acuerdo sobre modernización, debería suministrar subsidios en duraciones más cortas que actualmente.

Al final, se puede opinar que la reforma no instituye realmente un “seguro por la movilidad de los trabajadores” – que implicaría una verdadera traducción del concepto de flexiseguridad – sino que se queda en el marco bastante tradicional de una gestión de los desempleados, con un énfasis sobre los “derechos y deberes” y un refuerzo del control administrativo de los desempleados¹⁷.

2.1.2. Evoluciones dentro del sistema asistencial no contributivo

Una tendencia notable de las políticas sociales francesas, en los últimos años, es activar los dispositivos asistenciales conocidos como constituyendo los “*minima sociaux*” (“subsidios mínimos sociales”) para las personas sin empleo y sin recursos; en concreto se trata de activar a los propios “r-mistas” (los beneficiarios del RMI).

En este proceso, se puede ver la influencia del *making work pay*: los subsidios públicos para las personas en dificultades (los excluidos) tienden en ser utilizados para reintegrarlas en el mercado del trabajo, de manera que sea más ventajoso conseguir un empleo aún poco remunerado que quedarse fuera de la actividad.

¹⁶ El propio acuerdo sobre modernización de enero de 2008 ha instituido esta nueva forma de terminación del contrato de trabajo. El contenido del acuerdo ha sido recogido en la Ley de Modernización del mercado del trabajo del 25 de Junio de 2008.

¹⁷ Según el proyecto de ley sobre los derechos y deberes de los desempleados, los mismos no pueden rechazar dos ofertas decentes de empleo. Los criterios de una oferta decente de empleo son: para el desempleado que se ha beneficiado del subsidio durante los seis meses, el lugar de trabajo no debe ser distante de más de 30 kilómetros del domicilio del trabajador o no debe implicar más de una hora de transporte públicos; en cuanto a la remuneración propuesta, tiene que representar los 95% del salario anterior para un desempleado que se ha beneficiado del subsidio durante los 3 meses, los 85% para el que está en el sistema desde los 6 meses y tiene que situarse al nivel del subsidio por desempleo para el desempleado que cumple 1 año. El salario no puede ser inferior a los salarios normalmente pagados localmente y dentro de la profesión.

Además, el proyecto de ley reitera la idea de celebración de un contrato entre el beneficiario y la nueva entidad del servicio público del empleo.

En concreto, dos tipos de medidas se experimentan hoy: una medida especial para los beneficiarios del RMI, el CIRMA (literalmente Contrato de Inserción - Ingreso Mínimo de Actividad) aparecido en 2003; una medida que sigue parcial y experimental para los beneficiarios de varios subsidios de tipo asistencial, llamada “*revenu de solidarité active*” (ingreso de solidaridad activa) aparecida en 2007.

a) El CIRMA

La ley del 18 de diciembre de 2003 de descentralización en cuanto al RMI crea un « ingreso mínimo de actividad ». La voluntad del legislador es conferir una prioridad a la inserción profesional respecto a la inserción social¹⁸. Desde esta perspectiva, el CIRMA (*Contrat d’insertion et revenu minimum d’activité*) se presenta como un dispositivo de activación en la medida en que su objeto es limitar los efectos « desincentivos » de los ingresos mínimos de tipo asistenciales. Técnicamente, se trata de un nuevo tipo de contrato de trabajo especial.

El CIRMA es un contrato para los beneficiarios del RMI en dificultades peculiares de acceso al empleo¹⁹. Esa medida forma parte del trayecto de inserción formalizado por el contrato de inserción (que es obligatorio). Inicialmente, podían contratar todas las entidades del sector “no mercantil” (colectividades públicas locales, establecimientos públicos y administraciones), las entidades de derecho privado con fines no lucrativos (excepto los servicios del Estado o de la Provincia) y todas las empresas privadas del sector mercantil (excepto los particulares). Desde la ley de 2005 de cohesión social, solo pueden contratar los empleadores del sector mercantil. El empleador tiene que celebrar un convenio con el presidente del “*Conseil Général*”²⁰. La naturaleza del CIRMA es determinada por la ley. Es un contrato de derecho privado de duración determinada (18 meses) y a tiempo parcial (20 horas/semana). El beneficiario recibe del empleador un “ingreso mínimo de actividad” cuya cuantía horaria no puede ser inferior al “SMIC” (salario mínimo interprofesional). El empleador recibe del “*Conseil Général*” una ayuda financiera cuya cuantía iguala el subsidio del RMI para una persona sola. Sin embargo, los empleadores del sector mercantil no gozan, con este sistema, de exoneraciones de las cotizaciones de seguridad social.

Como se lo ve, esa medida es una forma de subvención pública para los empleadores que contratan a beneficiarios del RMI que, sin embargo, conservan para ellos y su familia los derechos en relación con el beneficio del RMI. Pues consiste básicamente en una traslación del gasto social para sostener el empleo de los rmistas.

Con la ley del 18 de enero de 2005 para la cohesión social, no solamente los rmistas pueden contratar, sino también los beneficiarios de unos otros “subsidios mínimos sociales”²¹. Así se

¹⁸ M. Borgetto et R. Lafore *Droit de l’aide et de l’action sociales*, Montchrestien, 5è éd. 2004, n° 560.

¹⁹ Son las personas quienes han recibido el RMI durante, a lo menos, 12 meses en los 24 últimos meses, o, de manera excepcional, los beneficiarios del RMI que no cumplen este requisito pero que, por razón de su situación personal o social, tienen graves dificultades para acceder al empleo. Son también las personas que cumplen las condiciones para obtener el RMI y que han consumido el derecho a la ASS (subsidio por desempleo no contributivo y financiado por el Estado, otorgado cuando se termina el pago del subsidio del sistema contributivo).

²⁰ La duración de este convenio es 18 meses. El contenido del mismo determina el proyecto de inserción profesional del beneficiario. El empresario tiene que nombrar un tutor que cuide al trabajador en la empresa.

²¹ Los beneficiarios del subsidio de solidaridad (*allocation spécifique de solidarité o API*) que son los que han agotado los derechos dentro del sistema contributivo de protección por desempleo; los beneficiarios del subsidio

realiza una extensión del dispositivo de activación a varios subsidios asistenciales dichos “de solidaridad”, lo que es también la lógica del RSA.

b) El RSA

El concepto de “ingreso de solidaridad activa” ha sido incluido en la Ley en favor del trabajo, del empleo y del poder adquisitivo del 21 de agosto de 2007. El objetivo de esta medida experimental²² es garantizar un ingreso “decente” a los “trabajadores pobres”²³, es decir un ingreso que tenga en cuenta los ingresos que provienen de la actividad profesional y las cargas familiares. Básicamente, el “ingreso de solidaridad activa”, imaginado por Martin Hirsch²⁴, es un complemento de recursos económicos para los trabajadores pobres y para los beneficiarios de los dichos “*minima sociaux*” que son las varias prestaciones asistenciales no contributivas que existen en el sistema francés de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Esta medida es concebida como activa en lo que debería incitar a las personas sin empleo y por supuesto no beneficiarias del sistema de indemnización por desempleo (en concreto las personas hoy beneficiarias del RMI y de la API) a conseguir un empleo aún precario, parcial o poco remunerado. El problema, como se sabe, es que en general, los beneficiarios del RMI prefieren quedarse en el sistema asistencial más bien que aceptar un trabajo a tiempo parcial pagado al salario mínimo, porque la diferencia es casi nula sino negativa para ellos de un punto de vista económico (porque se pierden unos beneficios sociales conseguidos a los “*r-mistas*”).

El término de “solidaridad” se explica en lo que se trata de proporcionar un subsidio asistencial único – sustituido a los otros “mínimos sociales” (RMI, ASS, API, etc.) – pues no contributivo que se acumula con los ingresos del trabajo y las prestaciones familiares que dependen del número de hijos a cargo. El nivel de la ayuda financiera, proporcionada por las entidades públicas al nivel local, debe situarse entre los 60% y los 70% de los ingresos del trabajo²⁵. Así garantiza un aumento de los ingresos de los trabajadores pobres durante un periodo de tres años.

Tal dispositivo basado sobre una posibilidad de acumular unos ingresos del trabajo y unos subsidios asistenciales y sobre el concepto de un ingreso garantizado para la familia es bastante nuevo en el sistema francés que parece inspirarse de las políticas sociales del Reino Unido iniciadas con el gobierno Blair²⁶. Sin embargo, el futuro del RSA es hoy en debate en

para las personas solteras (*allocation de parent isolé*); los beneficiarios del subsidio para los adultos minusválidos (*allocation aux adultes handicapés*)

²² Primero, el RSA se implementa de manera experimental, solamente para los beneficiarios del RMI y del subsidio para las personas solteras (API). Inicialmente, según la ley de 2007, unos 40 departamentos (entidades territoriales) son candidatos para la experimentación. El dispositivo debería, en principio, ser generalizado a finales de 2009. En febrero de 2008, 34 departamentos ya aplicaban la nueva medida.

²³ Se considera que una persona está en situación de pobreza cuando sus recursos son inferiores a 60% del ingreso medio al nivel nacional. En 2008, son las personas cuyos recursos son inferiores a 817 euros/mes.

²⁴ Alto Comisario para las solidaridades activas y contra la pobreza en el Gobierno Fillon.

²⁵ Como se trata de una medida experimental, voluntaria y descentralizada, los *departamentos* (colectividades locales) gozan de una margen de autonomía para implementarla, especialmente en cuanto al nivel de la ayuda financiera.

²⁶ Se piensa sobre todo en el *Working families Tax Credit* creado en 1999 en el Reino Unido que es un impuesto negativo para las familias cuyo patrimonio es pequeño y en las que un adulto tiene un empleo de, a lo menos, 16 horas por semana.

lo que no parece seguro que el gobierno actual quiera financiar la medida, aunque la generalización de la misma sea prevista para 2009²⁷.

2.2.En el ámbito de las pensiones

La reforma de 2003, que afecta tan el sistema de seguro por vejez de la seguridad social como el de las pensiones de los funcionarios, está fundamentalmente basada en el principio de la viabilidad financiera. El concepto de activación, más usual en el ámbito de los sistemas de protección por desempleo, parece también tener determinada influencia en la reforma de las pensiones.

Con la reforma (ley del 21 de agosto de 2003), ha sido revaluado el riesgo de vejez (o de envejecimiento) dentro de la lógica del seguro social, de manera que para garantizar la viabilidad financiera del sistema, se reorientan los mecanismos del derecho a pensión para incitar a los que lo quieren y que lo puedan a mantenerse en el empleo. Desde esta perspectiva, se puede observar como la activación afecta directamente los mecanismos de constitución de los derechos a pensión

Sin embargo, la modernización – según los documentos de la Unión europea – se entiende también como la adaptación de los sistemas de pensiones a las formas flexibles de empleo hoy muy presentes en los mercados del trabajo y a las discontinuidades en la actividad profesional de los trabajadores. Desde este punto de vista, la reforma francesa carece de adecuación.

2.2.1. La lógica de la activación en cuanto a la constitución de los derechos a pensiones

a) Los principios de la reforma de 2003

Se puede estimar que, globalmente, la reforma francesa de 2003 está basada en un refuerzo de la contributividad del sistema de seguro social por vejez de los trabajadores y también del sistema de pensiones de los funcionarios. Se suele cualificar como contributivas las pensiones cuyo importe resulta vinculado a los salarios anteriores, a los ingresos que provienen de la actividad del trabajador²⁸. Pues la ley del 21 de agosto de 2003 de reforma de las pensiones sigue en esta perspectiva, puesto que el artículo 2 afirma que “cada pensionista tiene derecho a una pensión en relación con los ingresos de su actividad anterior”. Aquella disposición legal ha sido entendida como una evocación del principio de la contributividad de los derechos²⁹.

¿En qué medida se puede decir que la lógica de activación se pone también de manifiesto en el ámbito de las pensiones? Por supuesto, la lógica de la activación se caracteriza y se concretiza con una contrapartida, un “esfuerzo” del beneficiario del derecho en términos de trabajo. En el caso de las pensiones, se exige del trabajador - titular de un derecho a pensión futuro o en proceso de constitución - que se mantenga en el mercado del trabajo cuando aproxima o cumple la edad para jubilarse.

²⁷ Se estima que el costo de la medida podría situarse entre los 1000 euros y los 2000 euros por persona. Para el Estado, la implementación de esa experimentación es de unos 25 millones de euros el primer año (2008).

²⁸ V. B. Pallier, *La réforme des retraites. Travailler plus ?* Que sais-je, PUF, 2003.

²⁹ Este análisis se puede encontrar en el documento anexo a la exposición de los motivos del proyecto de ley, elaborado por el Gobierno y discutido con los interlocutores sociales el 11 de abril de 2003: *Les principes généraux de la réforme des retraites*, Liaisons sociales 6 juin 2003, n° 41/2003.

En efecto, frente a la amenaza del fracaso financiero de las pensiones por las razones demográficas bien conocidas, la estrategia del legislador francés, como la de muchos países europeos con sistemas comparables, no consistió en aumentar las cotizaciones de los trabajadores y de los empresarios en el régimen: tal estrategia hubiera elevado el costo del empleo para los empresarios. La reforma consistió en un alargamiento de la vida laboral por elevación de la exigencia contributiva de cada uno para acceder a la pensión “plena”.

El sistema – que sigue básicamente un sistema financiado en repartición (*pay as you go*) – se hace menos distributivo y más “reflexivo” en lo que los derechos a pensión son más estrechamente determinados por las contribuciones pasadas de cada uno, como si fuera un sistema de cuentas individuales (¡lo que no es!).

b) Los mecanismos de la reforma

- aplicación a los funcionarios de la reforma de 1993 que exige que sean cumplido unos 160 trimestres (40 años)³⁰ cotizados para beneficiar de la “pensión plena”.
- “penalización” del uso de los dispositivos de prejubilación de iniciativa autónoma (planes de empresa): estos planes no son prohibidos sino que las empresas tienen que pagar una contribución especial al Fondo de Solidaridad por la Vejez³¹
- generalización a los funcionarios del sistema de la minoración de la pensión³² para las personas que se jubilan cuando no cumplen las exigencias para obtener el coeficiente máximo³³
- aplicación de un sistema de aumento de la pensión para las personas de más de 60 años que han cotizado durante a lo menos 160 trimestres y que siguen trabajando³⁴.
- posibilidades de acumular el beneficio de la pensión con salarios: las personas retiradas que se han liquidado la pensión pueden volver al mercado del trabajo (se exige un plazo de 6 meses para las personas que vuelven a trabajar dentro de la empresa que les empleaba antes); el total no debe superar el salario de la actividad anterior o los 160% del salario mínimo (si es superior, se suspende la pensión).

La fórmula de cálculo de la pensión:

$$\text{Salario} \times \text{coeficiente (el máximo es 50\%)} \times \frac{\text{duración del periodo de cotizaciones (trimestres)}}{160}$$

En su conjunto, la finalidad de estos varios mecanismos es mantener los trabajadores en el mercado del trabajo de manera durable. ¿Que pasará con las personas que serán – o que son –

³⁰ La propia reforma de 2003 ha previsto que se pueda aumentar la exigencia de duración de las cotizaciones a partir de 2008 por decisión del gobierno. Entonces se ha abierto el debate sobre la necesidad de cotizar durante 41 años. Si se adopta la medida, se exigirá un trimestre suplementario cada año entre 2009 y 2012.

³¹ Fondo creado en 1993 para gestionar los subsidios de tipo no contributivo por vejez relevantes de la solidaridad nacional.

³² Se aplica un coeficiente de minoración al salario mediante anual para cada trimestre que falta.

³³ El coeficiente máximo se aplica al cálculo de la pensión para las personas de 65 años de edad, o a las personas de 60 años que han cumplido los 160 trimestres de cotizaciones; se aplica también a las personas entre 60 y 65 años en situación de inaptitud al trabajo, a los beneficiarios de una pensión de invalidez, a las obreras que han cotizado 120 trimestres y que tienen 3 hijos, a los combatientes a los prisioneros de guerra.

³⁴ Aumento de 0,75 % entre el primero y el cuarto trimestre suplementario; 1% para los otros; 1, 25% por trimestre cumplido tras los 65 años.

excluidas del mercado del trabajo sin poder constituirse una pensión “plena”? De un modo, el legislador se ha mostrado realista (o cínico) en lo que, en la misma reforma de 2003, intenta también desarrollar los planes de pensiones complementarias voluntarias y crea nuevas formas de pensiones privadas (por capitalización).

- c) Los resultados de la reforma en cuanto al empleo de los trabajadores de más de 55 años

A pesar del cambio en el marco jurídico de las pensiones, sigue el problema de la inserción o del mantenimiento de los trabajadores de más de 55 años en el mercado del trabajo. Se sabe que en Francia, la cifra de los trabajadores de más de 55 años que se quedan en el empleo es muy baja, si se la compara con otros países europeos. La reforma ha implementado medidas en contra a los planes de prejubilación, y medidas que incitan a mantenerse en actividad en lo que afectan el nivel de la pensión o el ingreso de los jubilados. Sin embargo, la situación no ha fundamentalmente cambiado en Francia.

Por eso, los interlocutores sociales y los poderes públicos han elaborado medidas de política del empleo para los trabajadores mayores. El acuerdo nacional interprofesional del 13 de octubre de 2005 ha implementado un contrato de trabajo especial – el “*contrat senior*” – que es un contrato temporal de 18 meses (puede ser reiterado una vez) para los desempleados de más de 57 años de edad. Por su lado, el legislador ha hecho más difíciles las condiciones que permiten que el empresario termine el contrato de trabajo por motivo de jubilación (en este caso, el empresario jubila al trabajador). El problema, en la práctica, es ir en contra una cultura compartida por los empresarios y por los trabajadores que es el retiro del mercado del trabajo a partir de los 55 o 57 años. En 2005, el porcentaje de trabajadores de 55 - 64 años en actividad era de los 36,8%. La situación parece evolucionar un poco en lo que el porcentaje era de los 40,5% en 2007.

2.2.2. El problema de la adaptación de las pensiones a la flexibilidad del mercado del trabajo

El nivel de la pensión es ahora determinado por la totalidad (o la casi totalidad) de la carrera profesional. Dos parámetros afectan el nivel de la pensión de la seguridad social. Primero la duración del periodo de cotizaciones, que determina si se aplica o no el coeficiente máximo, pero que determina también el ratio en el cálculo de la pensión. La duración del periodo de cotizaciones depende en realidad de la “capacidad contributiva” de cada uno, porque para contabilizar y validar un trimestre, hay que haber pagado una cuantía mínima de cotización³⁵. Ahora bien, les resulta difícil a los trabajadores precarios, especialmente a los trabajadores a tiempo parcial que reciben el salario mínimo validar trimestres como lo validan trabajadores a tiempo completo.

Segundo parámetro es el nivel del salario. Este parámetro es más relativo que el del periodo contributivo, porque el salario que se tiene en cuenta para calcular la pensión es limitado por un tope, lo que es más favorable a los trabajadores con bajo o medio nivel de remuneración³⁶. No obstante, el comentario sobre los trabajadores precarios vale también para el parámetro del salario.

³⁵ El salario de referencia para validar un trimestre dentro del seguro por vejez de la seguridad social es 200 horas pagadas al nivel del salario mínimo (en mayo de 2008, el SMIC horario es 8,63 euros).

³⁶ Lo que explica el nacimiento de los regímenes de pensiones complementarias obligatorias que empezó con el régimen para los ejecutivos en 1947.

Este tipo de problema de adecuación de los sistemas de pensiones a las formas precarias de empleo no es desconocido por los poderes públicos franceses. La ley abre unas posibilidades de consolidar el derecho a pensión de los trabajadores a tiempo parcial – incluso los de la función pública - que pueden cotizar en la base de un empleo a tiempo completo³⁷. Eso es un mecanismo voluntario lo que supone un comportamiento “comprehensivo” de parte del trabajador. No se ha desarrollado mucho, sin embargo, porque muchas personas no eligen la forma del trabajo a tiempo parcial sino que la aceptan cuando el mercado no ofrece otra posibilidad. En este caso, se puede pensar que los trabajadores esperan que consigan el final un empleo “normal “y decente.

3. Unas reflexiones finales sobre los mercados transicionales

De manera general, la concretización del concepto de mercados transicionales dentro del ordenamiento jurídico laboral francés sigue escasa.

Por una parte, existe en Francia un “modelo” de mercados transicionales sostenidos por un dispositivo de protección social; se trata sin embargo de un sistema especial elaborado para una categoría peculiar de trabajadores: los artistas en espectáculos públicos y los técnicos empleados de manera temporaria para actuaciones (teatro, música, etc.) o en el sector de lo audiovisual. Se habla del “*régime des intermittents du spectacle*” en lo que se aplican reglas especiales en cuanto a la indemnización por desempleo de este tipo de trabajadores empleados de manera intermitente por empresarios múltiples³⁸. Al nivel teórico, se puede estimar que las normas excepcionales que se aplican en este sector profesional ilustran perfectamente el concepto de mercados transicionales: el sistema de indemnización por desempleo es adaptado a la discontinuidad de la actividad laboral inherente a la organización económica del sector. Los periodos de formación profesional de los trabajadores (artistas y técnicos) se contabilizan como periodos de trabajo y se añaden a los días de trabajo para abrirse derechos al subsidio por desempleo. El problema, sin embargo, es que este “régimen” especial no está organizado dentro de un sistema propio, sino que está gestionado y financiado por el régimen interprofesional de indemnización por desempleo administrado por los interlocutores sociales en el seno de la UNEDIC. Lo que pasa es que el número de trabajadores empleados de manera intermitente en el sector ha incrementado de manera importante desde unos quince años, lo que implica un costo suplementario. Esto provocó una crisis y la patronal en la UNEDIC amenazó acabar con este sistema derogatorio. Las reglas derogatorias fueron mantenidas con modificaciones para volver a un mejor equilibrio financiero del sistema y el Estado intervino para sostenerlo³⁹.

³⁷ V. art. L. 241-3-1 C. sécurité sociale modifié. Cette possibilité est offerte, à partir du 1^{er} janvier 2004, à l'ensemble des salariés travaillant à temps partiel (et non plus aux seuls cas de passage d'un temps plein à un temps partiel avec l'accord du salarié) ainsi qu'aux salariés dont la rémunération ne peut être déterminée en fonction du nombre d'heures travaillées.

³⁸ Para beneficiar del subsidio por desempleo del régimen de indemnización, los artistas tienen que justificar haber trabajado unas 507 horas durante los 319 días anteriores, y los técnicos tienen que justificar haber trabajado 507 horas durante los 319 días anteriores. Pueden recibir el subsidio durante un año. En comparación, las condiciones para la indemnización de los trabajadores “de derecho común” (incluso los trabajadores temporarios) son más exigentes (por ejemplo unas 1820 horas de trabajo durante los 20 meses antes de la terminación del contrato de trabajo).

³⁹ Por la creación de un “Fondo de profesionalización y de solidaridad” que se hace cargo de los que no cumplen las condiciones para beneficiar del subsidio del sistema contributivo y cuya finalidad es conferir una mayor seguridad profesional.

Por otra parte, se puede relatar una experimentación social temporaria: *le contrat de transition professionnelle* (contrato de transición profesional). Se trata de una medida especial aplicable a los despidos colectivos que intervinieron entre abril de 2006 y marzo de 2007 en las empresas de menos de 1000 trabajadores en unos 7 “áreas de empleo” (zonas geográficas determinadas por criterios económicos). La medida era obligatoria para los empresarios que tenían que proponerla a los trabajadores; se sustituía a la medida legal del Código del trabajo que es *la convention de reclassement personnalisé*. El objeto de este “contrato de transición profesional” era, durante 12 meses, organizar el estatuto de las personas que podían beneficiar de medidas de “acompañamiento” reforzado y personalizado, de formación o de periodos de trabajo (CDD de 6 meses). El contrato era celebrado entre el trabajador desempleado y una sociedad filial de la AFPA. El beneficiario recibía un subsidio de los 80% del salario bruto anterior – excepto en periodos de trabajo – pagado por la AFPA⁴⁰ y financiado por parte por el empresario, por el Estado, la UNEDIC y unas entidades paritarias habilitadas a recaudar el impuesto para la formación profesional. Al final, el balance de esta medida no parece un éxito total: solo 33% de los beneficiarios consiguieron un empleo estable y se anotan importantes disparidades entre las varias zonas en cuanto al acceso a la formación profesional⁴¹. Además, este tipo de medida experimental no ha implicado una reforma del sistema de protección social, sino que ha sido basada en reglas derogatorias para una categoría de trabajadores.

Bien mirado, se puede estimar que el concepto de « mercados transicionales » solo se ha concretizado con aplicaciones dispersas y especiales en Francia. Parece que el concepto de discontinuidad de la actividad profesional no se integra bien en un país que sigue estructurado por el modelo del empleo fondista. Además, las reformas de los sistemas de seguros sociales (desempleo, pensiones por vejez) han reforzado la contributividad, lo que significa que las prestaciones son actualmente más dependientes de las cotizaciones efectivamente pagadas que del estatuto de la persona⁴². El vínculo entre cotización y prestación se hace más estrecho y el sistema se hace menos redistributivo, lo que no resulta favorable para las personas empleadas de manera precaria cuyos derechos matemáticamente se minoran.

⁴⁰ Así que gozaba del estatuto de “*stagiaire de la formation professionnelle*”. No se exigía ninguna condición en cuanto a la duración del empleo anterior, ni para beneficiar del sistema de indemnización por desempleo.

⁴¹ V. Bref Social. Liaisons sociales n° 14921, jeudi 26 juillet 2007.

⁴² Cf. B. Palier, *op. cit.* p. 272.