



HAL
open science

La activación de los desempleados en el sistema francés: ¿flexiseguridad o welfare to work ¿

Philippe Martin

► To cite this version:

Philippe Martin. La activación de los desempleados en el sistema francés: ¿flexiseguridad o welfare to work ¿. Relaciones laborales, 2007, 15-16, pp.221-241. halshs-00823498

HAL Id: halshs-00823498

<https://shs.hal.science/halshs-00823498>

Submitted on 17 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.

La activación de los desempleados en el sistema francés: ¿flexiseguridad o *welfare to work* ¿

Philippe MARTIN

Chargé de recherche CNRS
COMPTRASEC-Université Montesquieu Bordeaux IV

1. Introducción

La activación de los sistemas de protección o de seguridad social es un tema y un objetivo que se ha desarrollado y generalizado en Europa. La temática fue lanzada por la OCDE y luego fue proseguida por la UE, en el marco de la EEE y del *Método Abierto de Coordinación* en el ámbito de la protección social¹. En el marco internacional, la noción de activación parece bastante imprecisa en lo que está supuesta aplicarse en unos ámbitos muy variados y a unas categorías muy variadas de personas: se aplica al ámbito de las prestaciones sociales y al de las políticas tributarias; se aplica a los individuos en edad de trabajar, incluso a los minusválidos, a las madres solteras solas (o a los padres solteros), a los excluidos, a los prejubilados y a los pensionistas. Así se trata de una noción “inclusiva” que designa varias medidas o políticas cuya finalidad es estrechar el vínculo entre el empleo remunerado y la protección social. Sin embargo, la activación es un concepto que proviene de los países escandinavos y que se aplicó en el origen a las políticas del mercado del trabajo. En este sentido, como lo muestra el caso danés, el concepto de “activación de los desempleados” (“*aktivering*”) es un concepto previo a la noción más globalizada de activación de los sistemas de protección social². Este término es muy usual y poco polémico en Dinamarca. Se utiliza para designar las relaciones entre la administración y los desempleados o los beneficiarios de la asistencia social. Los mismos tienen, a su vez, un “derecho a la activación” y un “deber de activación”³.

Prosaicamente, la activación de los sistemas de protección social refiere a la idea de utilizar de manera activa los gastos de los sistemas de seguridad social – y en primer lugar de los sistemas de indemnización por desempleo – para aumentar el nivel general de empleo. ¿En qué medida esta idea puede relacionarse con el tema de la flexiseguridad ¿

Sin duda haya que tener en cuenta que la idea de activación está basada sobre un postulado doble. Primero, se supone que para los que son capaces de trabajar, la mejor protección social es el empleo, luego las ayudas y las prestaciones sociales para los desempleados tienen que ser orientadas hacia el objetivo de asegurar un regreso rápido y eficaz al mercado del trabajo. Segundo, se supone que el mercado se ha hecho más flexible (el modelo *fordista* ya no es claramente dominante), lo que debería implicar posibilidades de iras y vueltas rápidas entre empleo y desempleo, según el modelo de “*job rotation*”. En este esquema, la activación – es

¹ Las primeras « directrices para el empleo en 1998 » previeron, entre otras cosas, la necesidad de « pasar de medidas pasivas a medidas activas », especialmente en cuanto a los sistemas de indemnización y de formación, a fin de *animar efectivamente a los desempleados para que los mismos busquen y acepten un empleo o una formación*.

² Sobre el tema y las fuentes de la noción de “activación” en el marco internacional y comparativo, v. J.-C. Barbier, “The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?”, en *The Open Method of Co-ordination in Action*, J. Zeitel & P. Pochet (ed.), P.I.E. Peter Lang, 2005, p. 417-445.

³ V. J.-C. Barbier, “Les politiques d’activation des pays scandinaves et l’expérience française”, in *L’Etat Providence nordique*, *Revue des Affaires Sociales*, n°4, 2003, p. 189-192.

decir los incentivos para los desempleados – es concebida como una manera de (re)organizar una seguridad dentro de la inseguridad.

Desde esta perspectiva, hay que observar que existen en Europa varias configuraciones nacionales de la relación entre trabajo (o empleo) y protección social (o seguridad social). Hoy en día, no se destaca claramente un “modelo europeo”⁴. Sin embargo, se destacan dos modelos nacionales que son muy presentes en la literatura académica y que desempeñan un papel bastante fuerte en el debate político-económico, por razón de los resultados logrados en el frente del empleo (o de la lucha contra el desempleo): el modelo de la flexiseguridad danesa, por una parte y el *welfare to work* británico, por otra.

Lo que caracteriza el trato de los desempleados en el sistema danés de la flexiseguridad es : una indemnización de nivel alto y pagada durante un período largo (4 años); un sistema de ayuda y de asistencia social (la “red de salvaguardia”) muy desarrollado con prestaciones y subsidios de alto nivel; políticas y acciones de formación y de cualificación profesional muy desarrolladas; un plan individual para ayudar al desempleado a conseguir un nuevo empleo y una intensificación progresiva de las acciones del servicio del empleo (se celebra obligatoriamente un *plan de empleo* después de los 12 meses de paro indemnizados); los desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo tienen el derecho y el deber de aceptar todo empleo decente/conveniente, toda acción de formación o contrato de inserción ofrecido por el servicio público del empleo.

En el *welfare to work* del Reino Unido, son: prestaciones o subsidios de desempleo fijas/fijos y de nivel muy bajo, pagados durante un período corto (los 6 meses), con exigencias estrictas en cuanto a las investigaciones del beneficiario para conseguir un empleo. Esas exigencias están expresadas dentro de un contrato (*jobseeker agreement*) y, de manera más amplia se integran en un surtido de políticas de activación que forman parte del programa “*New Deal*”⁵. Sin embargo, unos estudios muestran que el Reino Unido se ha convertido bastante recientemente al concepto de activación del sistema de protección social⁶. Son también una serie de medidas tributarias que tienden a hacerlo más rentable, más productivo, el hecho de trabajar (*making work pay*). Esa combinación está basada sobre un principio sencillo: “el trabajo antes de todo” (*work first*)⁷.

En Francia, la influencia del tema de la activación de los sistemas de protección social se puede observar al nivel institucional y jurídico. Desde el año 2001, se realiza una reorganización fundamental de los papeles de los distintos agentes que forman parte, hoy, del “servicio público del empleo”. La activación se puede analizar también en cuanto a las

⁴ Sin embargo, aunque existen distintos modelos en Europa, esto no significa que no se pueden observar tendencias generales. Lindsay, Colin and Mailand, Mikkel, « Different routes, common directions ? Activation policies for young people in Denmark and the UK », *International Journal of Social Welfare*, n° 13, 2004, p. 195-207.

⁵ La idea general del *New Deal* es « frenar la creciente cultura de dependencia, por medio de la aplicación de programas basados en la creación de una nueva colaboración entre los sectores público y privado. Bajo el nombre de *New Deal*, iba dirigido en un principio a los jóvenes, y posteriormente se ha ampliado a otros colectivos (aunque la participación de algunos de éstos reviste, por el momento, un carácter voluntario) ». Jorge Torrens Margalef, « La activación actual de los desempleados en España ante las tendencias selectivas en Europa », *Relaciones Laborales*, 12/2006, p. 81-120. El autor se refiere a Kildal, N., *Workfare tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.

⁶ J.-C. Barbier, “The European Employment Strategy”, *op. cit.*

⁷ Lindsay, Colin, “The United Kingdom’s “work first” welfare state and activation regimes in Europe”, in *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Amparo Serrano Pascual, éd., Meter Lang, Brussels, 2006.

consecuencias de esa reorganización institucional sobre la situación jurídica o el estatuto de los desempleados. En este sentido, se puede tratar de una “activación” de los mismos. Por fin se puede cuestionarse sobre la singularidad del modelo francés, por referencia a los dos modelos paradigmáticos de la flexiseguridad, por una parte y del *welfare to work* por otra.

2. Las transformaciones en el nivel institucional

En el período reciente, ocurrieron dos transformaciones institucionales significativas, dentro del sistema francés:

- una transformación del sistema contributivo de indemnización por desempleo;
- una transformación del dispositivo asistencial del “RMI”⁸.

En ambos ámbitos, es la idea de *activación* de las modalidades de pago de los subsidios a los desempleados quien dirige los cambios institucionales y jurídicos.

2.1 La influencia del concepto de activación

En cuanto a los cambios que ocurrieron en el sistema contributivo de indemnización por desempleo, el fenómeno más significativo es el papel nuevo de la UNEDIC desde el acuerdo de 2001. En efecto, hay que tener en cuenta que, en Francia, el sistema contributivo 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”⁹. La transformación del sistema proviene de la propia voluntad de las partes firmantes del acuerdo del 1 de enero de 2001 relativo a *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo*. Luego, esa transformación fue consolidada por la *ley del 18 de enero 2005 de programación para la cohesión social*, y por el acuerdo del 22 de diciembre 2005/18 de enero 2006 relativo a *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo* que es la norma hoy vigente en cuanto al sistema de indemnización por desempleo¹⁰. De esta normativa se destaca claramente el papel nuevo de la UNEDIC que implementa e impulsa una política de activación del dispositivo de indemnización cuyos beneficiarios son los trabajadores que se perdieron el empleo (por despido o terminación de un CDD).

La activación está presente en los objetivos del sistema contributivo que, desde el acuerdo de 2001 vincula indemnización y reinserción profesional. Así ocurrió una ruptura con la lógica previa de mera indemnización del riesgo social de desempleo. Esto implicó nuevas relaciones entre el Estado, los servicios de la ANPE y la UNEDIC, concretizadas a través de convenios de coordinación entre los distintos agentes del nuevo *Servicio Público del Empleo* cuya existencia es reconocida por la *ley del 18 de enero 2005 de programación para la cohesión social*.

⁸ El « *Revenu minimum d'insertion* » o Ingreso mínimo de inserción.

⁹ 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 en este tema. Al nivel local, son asociaciones miembros de la UNEDIC, las ASSEDIC, quienes administran el sistema de indemnización.

¹⁰ V. M. Vericel, « Le nouvel accord sur l'assurance-chômage pour 2006-2008. De l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la démarche de recherche d'emploi », *Droit social*, 2006, p. 129.

En concreto, la UNEDIC ahora provee varias acciones y ayudas financieras para una reinserción profesional rápida y eficiente de los desempleados. Entre ellas, son ayudas a la formación profesional. Así la UNEDIC y las ASSEDIC se vuelven nuevos agentes en el ámbito (ya complejo) de la formación profesional.

Otra transformación se puede observar en el ámbito del dispositivo asistencial del RMI (Ingreso Mínimo de Inserción)¹¹ que es una forma de subsidios para los desempleados (aunque, formalmente, es un dispositivo universal no reservado a los solicitantes de empleo). La ley del 18 de diciembre 2003 que lleva descentralización en cuanto al RMI¹² introduce también el principio de activación dentro del dispositivo del RMI en lo que crea el CIRMA (Contrato de Inserción e Ingreso Mínimo de Actividad) que, sin embargo, no se sustituye al RMI. Lo que es notable, en esa reforma, es que la idea de activación, concretizada por un nuevo tipo especial de contrato de trabajo, se realiza a través de un cambio institucional: la descentralización¹³.

Los efectos del concepto de activación en el dispositivo RMI, con el nuevo contrato “CIRMA” serán desarrollados en la segunda parte de este estudio, así nos enfocaremos en esta parte sobre las transformaciones del sistema contributivo y el papel nuevo de la UNEDIC en el nuevo Servicio Público del Empleo.

2.2 La vinculación entre indemnización y reinserción profesional

a) Los objetivos de los acuerdos de indemnización por desempleo desde 2001

El cambio de lógica, la “ruptura” se ve en el título de los acuerdos, desde el del 1 de enero de 2001: desde ahora¹⁴, el objetivo del sistema contributivo es *la ayuda al regreso al empleo y la indemnización por desempleo*. 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*”.

Pues, la reinserción de los desempleados en el mercado del trabajo hoy es un objetivo *per se* del sistema contributivo, lo que implica, como lo veremos, un trato individualizado de la situación de los desempleados y una responsabilización de los mismos.

Técnicamente, la nueva prestación económica pagada a los beneficiarios del sistema es un “*subsidio de ayuda para el regreso al empleo*”. Es decir que las contribuciones de los empresarios y de los trabajadores en el sistema tienen que ser utilizadas para ayudar a un regreso tan rápido como posible de los desempleados al empleo. Esto implica que la UNEDIC financia nuevas acciones concretas de orientación y de inserción profesional. Los administradores del sistema piensan que es una manera más racional de gastar el dinero: si los

¹¹ Creado por la ley del 1 de diciembre de 1988.

¹² Antes de la ley de 2003, el RMI estaba coadministrado por el Estado – su representante al nivel provincial (el gobernador civil) – y por la autonomía provincial con el “*Conseil général*”. Con la ley de 2003, el presidente del *Conseil général* solo tiene la competencia para dirigir la política de inserción social y profesional de los beneficiarios del RMI.

¹³ V. R. Lafore, “La décentralisation du revenu minimum d’insertion”, *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, p. 14-29.

¹⁴ Los acuerdos de indemnización por desempleo se renegocian periódicamente. La misma lógica sigue con los acuerdos de 2003 (firmado el 20 de diciembre de 2002) y de 2006 (firmado el 22 de diciembre de 2005). Sin embargo, el acuerdo de 2001 y los acuerdos siguientes no fueron firmados por los sindicatos CGT y FO, opuestos a la nueva lógica.

desempleados salen más rápidamente de la indemnización para volver al empleo, no solamente esto constituye un ahorro para el sistema, sino que también los mismos financian de nuevo el sistema contributivo como trabajadores.

b) La ley de 2005 y el convenio Estado-ANPE-UNEDIC de 2006 : una consolidación del nuevo marco institucional

Los interlocutores sociales firmantes del acuerdo de 2001 (la CGT y FO no lo firmaron), en realidad, se han reconocido y atribuido misiones de *interés general* que superan la mera misión de indemnización de los desempleados. El preámbulo del acuerdo habla de “la necesidad de reducir el nivel de desempleo en Francia más delante de lo que permiten los dispositivos actuales” o de “la necesidad de aproximar la oferta y la demanda de trabajo”.

En consecuencia, los interlocutores sociales pidieron que “se establezcan nuevas relaciones por la concertación con los poderes públicos”. En concreto, la UNEDIC se auto-instituyó como un sujeto y un agente del servicio público del empleo. Esta situación fue consolidada por la ley *del 18 de enero 2005 de programación para la cohesión social*. En efecto, el objetivo principal de esta ley es reorganizar – o formalizar la reorganización – del servicio público del empleo¹⁵.

El nuevo art. L. 311-1 del Código del Trabajo lo define como un conjunto de entidades e instituciones integrando la colocación, la indemnización, la inserción, la formación y el acompañamiento de los desempleados. En el centro de este servicio público, están el Estado, la ANPE, la AFPA, la UNEDIC y las ASSEDIC. En la periferia, pueden intervenir otras entidades (colectividades locales, entidades públicas o privadas de inserción, colocación, formación).

La ley expresa la necesidad de una fuerte cooperación entre los agentes principales y hace obligatorio celebrar y firmar un convenio tripartita entre el Estado, la ANPE y la UNEDIC (con una parte especial firmada por la AFPA/Asociación para la Formación Profesional de los Adultos). Un objetivo de este convenio es de determinar las modalidades de la coordinación de las acciones respectivas de los cuatro agentes firmantes¹⁶.

En esta base se celebró el convenio del 5 de mayo de 2006 relativo a la coordinación de las acciones del servicio del empleo. Los primeros análisis del convenio¹⁷ indican que los interlocutores se acordaron sobre todo sobre las modalidades concretas del acompañamiento de los desempleados (por generalización del dispositivo del PPAE instituido por el acuerdo del 18 de enero 2006 relativo a *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo*)¹⁸. Esto implica la puesta en común de los sistemas informáticos de la UNEDIC y de la ANPE, para la constitución de la ficha única del desempleado. Sin embargo, se puede dudar de lo que el convenio constituya un instrumento eficaz para unificar un sistema que sigue siendo muy disperso (cada entidad prosigue objetivos propios).

¹⁵ V. M. Vericel, « La réorganisation du service public de l’emploi par la loi du 18 janvier 2005 », *JCP éd. G.*, 2005, I, 115; D. Balmay, “Un nouveau service public de l’emploi ?”, *Droit social*, 2006, p. 594.

¹⁶ Otro objetivo es la constitución de una ficha única para la administración de la situación del desempleado (cada entidad en carga de la reinserción profesional tendrá un acceso a esta ficha).

¹⁷ M. Vericel, “La convention Etat-ANPE-UNEDIC du 5 mai 2006 : un accompagnement renforcé des demandeurs d’emploi mais pas de véritable réorganisation du service public de l’emploi », *Droit social*, n°9/10, 2006, p. 900.

¹⁸ PPAE : Proyecto personalizado de acceso al empleo (v. *infra*).

2.3 La UNEDIC y las ASSEDIC, nuevos agentes en el ámbito de la formación profesional

Una consecuencia de la vinculación entre indemnización y misión de reinserción profesional de los desempleados es que las ASSEDIC financian varias ayudas y acciones. El acuerdo para 2006-2008 desarrolla este aspecto. Así el acuerdo provee:

- ayudas a la formación y a la VAE (*validación de las adquisiciones de la experiencia*)
- ayuda financiera para los *contratos de profesionalización*¹⁹;
- ayudas a la movilidad geográfica;
- ayudas para la inserción durable de los trabajadores empleados con contratos de duración determinada;
- convenios con sectores en los cuales existe un “paro temporal” (trabajadores temporarios);
- incentivos para el regreso al empleo con posibilidad de acumular el subsidio por desempleo y el salario (en caso de trabajo a tiempo parcial);
- pago de un subsidio diferencial para los desempleados de 50 años y más que consiguen un empleo cuya remuneración es inferior a la del empleo previo;
- ayuda financiera decreciente para los empresarios que contratan con un desempleado “que encuentra dificultades peculiares para su reinserción”²⁰.
- ayudas para la creación de empresa.

Al nivel institucional, sin duda lo importante es el papel nuevo de la UNEDIC y de las ASSEDIC en cuanto a la formación profesional de los desempleados. Antes del acuerdo de 2001, el papel de la UNEDIC en este ámbito se limitaba en remunerar a los desempleados beneficiarios del subsidio por desempleo durante el tiempo de formación profesional, en el caso en lo cual el desempleado había sido orientado hacia clases o cursillos de formación por la ANPE.

Desde 2001, las ASSEDIC se han hecho comanditarias de acciones de formación profesional reservadas a los beneficiarios del nuevo “*subsidio de ayuda para el regreso al empleo*”. Es decir que las ASSEDIC financian tipos determinados de acciones de formación.

En el régimen vigente, la UNEDIC financia dos tipos de acciones de formación para los desempleados: “*acciones de formación previa al empleo*” (la UNEDIC ayuda directamente al empresario y financia parte de la formación previa necesaria para que las cualificaciones del beneficiario se hagan correctas con los requisitos del empleo. La condición es que la empresa contrata con el trabajador); “*formaciones vinculadas por un convenio*”: en este caso, las ASSEDIC “compran” directamente acciones de formación a unas entidades competentes. Así pueden controlar totalmente el contenido. El objetivo es promover acciones de formación que

¹⁹ Es un contrato especial de tipo “empleo-formación”: el empresario se compromete en suministrar un complemento de formación profesional al trabajador. El objeto de este contrato es la adquisición de una cualificación y la inserción o la reinserción profesional del trabajador. Los beneficiarios son los jóvenes de 16 hasta 25 años o los desempleados mayores. Puede ser, sea un contrato de duración determinada, sea un contrato de duración indeterminada con un primer período dedicado a unas acciones de profesionalización. Los empresarios gozan del beneficio de una exoneración de la parte patronal de las cotizaciones de seguridad social.

²⁰ Desempleados de menos de 50 años de edad, en el paro desde más de 12 meses, dirigidos a la empresa por la ANPE (agencia de colocación). El contrato puede ser un contrato de duración indeterminada o de duración determinada de 12 meses, hasta 18 meses. La ayuda es concedida durante 3 años (máximo). La cuantía de la ayuda corresponde a un porcentaje del salario (40% al principio) pero no puede superar la cuantía del subsidio por desempleo que recibía el desempleado.

correspondan a las necesidades locales inmediatas de la economía. Sin embargo, es la ANPE quien elige a las personas capaces de entrar en este tipo de acciones de formación. La UNEDIC ha decidido también ayudar a los desempleados que utilicen el procedimiento de la *validación de las adquisiciones de la experiencia* (sobre todo para los que justifican de más de 20 años de actividad profesional o de más de 45 años de edad). Como en el sistema anterior, la ASSEDIC paga el subsidio de ayuda de regreso al empleo durante el tiempo de la formación.

Estos dispositivos enseñan el papel efectivo de las ASSEDIC en cuanto a la formación de los desempleados, lo que implica coordinaciones con los poderes públicos regionales. Sin embargo, la formación de los desempleados indemnizados por la UNEDIC tiende a ser concebida según una visión de corto plazo, porque el objetivo es la vuelta rápida de los desempleados al mercado del trabajo²¹. Es discutible que este concepto sea muy compatible con la noción de cualidad del empleo que forma parte de los objetivos de la Unión europea²².

3. Las consecuencias sobre la situación jurídica de los desempleados

Las consecuencias de las transformaciones institucionales sobre la situación jurídica de las personas pueden observarse tanto al nivel del sistema contributivo, con la experimentación de un nuevo paradigma (el contrato entre el régimen y el beneficiario), como al nivel del sistema no contributivo en lo cual se experimenta una forma de *welfare to work*.

3.1 Un nuevo paradigma: la contractualización de las relaciones entre el individuo y el Servicio Público del Empleo

Básicamente, antes del acuerdo de 2001, se solía considerar que el individuo desempleado indemnizado está, de un punto de vista jurídico, en una situación *estatutaria* y no contractual, como un miembro de una institución: el seguro social por desempleo. Además, en su principio, el derecho a un *ingreso de sustitución* en caso de pérdida no voluntaria del empleo es reconocido por la ley (art. L. 351-1 CT) y la ley indica que este derecho tiene que ser concretizado por la implementación de un régimen de seguro social. Lo que caracteriza el sistema francés, como se lo ha indicado, es que este régimen fue instituido por la negociación colectiva de nivel nacional y de ámbito interprofesional. Es decir que las condiciones generales para tener el derecho al subsidio son determinadas por la ley, y que el resto depende de la autonomía colectiva (especialmente la determinación del nivel de contribuciones y de prestaciones). Sin embargo, el Estado desempeña su función de tutela a través del procedimiento de *habilitación* (“agrément”) de los acuerdos de indemnización por desempleo firmados por los interlocutores sociales.

²¹ Unas investigaciones empíricas concluyen que las acciones de la UNEDIC y de las ASSEDIC para la formación de los desempleados tienden a “formatear a los desempleados frente a las exigencias inmediatas de los sectores de actividad en los cuales se encuentran las condiciones de trabajo y de remuneración más deterioradas” (D. Gelot, C. Lévy, W. Pelletier, “La nouvelle convention d’assurance-chômage : de la formation au formatage des demandeurs d’emploi”, *Droit social*, 2002, p. 631).

²² Formalmente, el artículo 136 del TCE trata, entre otros objetivos, del “desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero”. El tema de la “cualidad del empleo” empezó a desarrollarse con la Conferencia sobre la cualidad del empleo en 2001 iniciada por la presidencia belga; 10 criterios fueron establecidos por el Consejo de Laeken y la cualidad del empleo se hace uno de los objetivos principales de las directrices para el empleo 2003-2005, así como para el período 2005-2008. Se nota que uno de los criterios es: capacidad, cualificación profesional, formación y educación a lo largo de toda la vida.

El cambio ocurrió con el acuerdo de 2001 sobre *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo*. En su preámbulo, el acuerdo invoca “*la utilidad de contractualizar los compromisos del desempleado, por una parte, y del régimen de indemnización por otra*”.

El contrato o la contractualización es el nuevo paradigma que traduzca o intenta traducir jurídicamente la idea general de activación del sistema. Para los interlocutores sociales firmantes del acuerdo, es un concepto que permita implementar de manera general medidas de trato individualizado de los desempleados²³. En este sentido, la contractualización es una nueva forma de “gestión de lo social”. Pero es también una manera de responsabilizar al individuo. Sin embargo, el acuerdo de 2001 planteó un problema difícil: el de saber si a una situación jurídica estatutaria se puede sustituir una situación contractual, de manera que los derechos y deberes de los desempleados dependan de los términos del contrato firmado entre los mismos y las entidades del servicio público del empleo.

Al analizar los instrumentos formales de la contractualización y el sistema de control y de sanciones, no se puede afirmar claramente que el nuevo paradigma realiza una sustitución de una situación estatutaria hacia una situación contractual.

a) Los instrumentos formales de la contractualización: PARE, PAP, PPAE

El acuerdo de 2001 ha instituido un nuevo marco hecho de relaciones triangulares, con compromisos multilaterales formalizados por dos tipos de actos o documentos:

Primero, El PARE (Plan de Ayuda para el Regreso al Empleo): es un documento celebrado entre la ASSEDIC y el desempleado cuando el mismo se matricula como solicitante de empleo. Este documento enuncia los derechos y deberes de los desempleados y la ASSEDIC se compromete en pagar el subsidio por desempleo (ARE) y en financiar las acciones prescriptas por la ANPE.

Luego, según el acuerdo de 2001, el desempleado tiene que encontrarse con un funcionario de la ANPE dentro de un plazo de un mes para una entrevista profundizada que da lugar a la constitución de un PAP (Proyecto de Acción Personalizado)²⁴. Con este documento, el desempleado se compromete en buscar activamente un empleo y en “*implicarse realmente en el proceso de regreso al empleo y en las acciones de formación u otras prestaciones que están eventualmente propuestas*”. Un punto importante, previsto por el acuerdo de 2001, es que la intensidad del acompañamiento del individuo por los agentes de la reinserción depende del grado de autonomía del mismo, evaluado por la ANPE durante la primera entrevista. El dispositivo es evolutivo en lo que el PAP tiene que ser “re actualizado” después de 6 meses si el individuo no ha conseguido un empleo o si no se lo ha propuesto un *empleo conveniente*²⁵.

²³ Antes de julio 2001 (momento de la aplicación concreta del acuerdo de 2001), solo 20% de los desempleados indemnizados gozaban de medidas de individualización y de ayuda para la reinserción profesional. V. O. Mazade, “Individualisation du traitement du chômage et services publics », Colloque International « Etat et Régulation sociale », Matisse/Université Paris I, 11-13 septembre 2006, Paris.

²⁴ El encuentro con un agente de la ANPE todavía existe en el sistema vigente; son los plazos que se hacen más cortos, para una mayor eficacia (v. *infra*).

²⁵ Según los términos del art. L. 311-5 al. 4 CT, se puede entender la noción de *empleo conveniente* como el empleo compatible con las capacidades especiales o la formación anterior del individuo, sus posibilidades de movilidad geográfica, teniendo en cuenta su situación personal y familiar, retribuido a un nivel de salario normal en comparación con lo que se practica localmente y dentro de la profesión.

Con el PAP re actualizado, el individuo tiene que responder a toda propuesta de acción de formación, de reconversión o de cualificación profesional.

El sistema es triangular en la medida en que la ASSEDIC se compromete en desarrollar “todos los medios que favorezcan el regreso al empleo”, lo que implica que ella sigue la implementación del PAP en asociación con la ANPE²⁶.

Con el acuerdo de 2005/2006 relativo a *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo*, los interlocutores sociales firmantes han querido alcanzar una eficacia más alta del acompañamiento personalizado. Un objetivo es reducir los plazos de puesta en práctica de las medidas de acompañamiento. El acuerdo modifica el sistema anterior del PARE/PAP y el nuevo dispositivo es generalizado por el convenio tripartito del 5 de mayo 2006 entre el Estado, la ANPE y la UNEDIC.

Desde ahora, los agentes de la ASSEDIC realizan un *diagnóstico inicial* que es una primera evaluación personalizada de las perspectivas de reinserción profesional del desempleado, en el momento en que se matriculan como solicitantes de empleo (y del subsidio por desempleo). El objeto es identificar la “distancia hasta el empleo” y el riesgo de paro de larga duración para el individuo. Dentro de un plazo máximo de 8 días, el individuo tiene que encontrarse con un agente de la ANPE quien se encarga de establecer el Proyecto Personalizado que, desde ahora, se llama PPAE (Proyecto Personalizado de Acceso al Empleo) que se sustituye al PAP. Lo que cambia, en sustancia, es: una personalización profundizada del trato del desempleado basado sobre la evaluación de la distancia hasta el empleo (son tres categorías : “distancia corte”; “distancia mediana”; “distancia larga”); controles y entrevistas más frecuentes para los desempleados de “categoría 2” y de “categoría 3 (cada mes, al final del tercer mes a partir de la matriculación del individuo); el PPAE puede ser re actualizado en todo momento; después de 12 meses de paro, las acciones prioritarias son las que son basadas en ayudas financieras de las ASSEDIC para entrar de nuevo en el mercado del trabajo (ayudas para los empresarios, ayudas a la formación, contratos de profesionalización, ...).

En este nuevo marco institucional, el papel de la UNEDIC y de las ASSEDIC se hace más importante aún. El problema es que los objetivos de la UNEDIC y de la ANPE no son exactamente convergentes: para la UNEDIC, lo importante es el equilibrio financiero del sistema, lo que implica acciones de regreso rápido al mercado del trabajo, mientras que la misión de la ANPE es más larga lo que implica tener en cuenta la cualidad del empleo conseguido y la igualdad de oportunidades para los desempleados²⁷.

b) Controles y sanciones

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.

²⁶ El sistema de trato individualizado, con el PARE, por supuesto está reservado a los desempleados indemnizados por las ASSEDIC; sin embargo, el Estado ha generalizado el uso del PAP (y ahora del PPAE), a todos los solicitantes de empleo.

²⁷ Marc VERICEL, “La convention Etat-ANPE-UNEDIC du 5 mai 2006”, Droit social n° 9/10 2006, p. 900 et suiv.

Las obligaciones se hacen más precisas y sobre todo, los agentes del Estado ya no tienen una competencia exclusiva para controlar y sancionar a los individuos que no respetan las dichas obligaciones. Sin embargo, el sistema francés no es un sistema de *workfare*: no se puede imponer al individuo un trabajo de utilidad social o pública, como contraparte del subsidio que recibe.

De manera general, los desempleados indemnizados tienen que cumplir, por su iniciativa propia o por iniciativa de los agentes de la reinserción, *actos positivos y reiterados para conseguir otro empleo o crear o recuperar una empresa* (Art. L. 351-16 CT).

Desde la ley de cohesión social, son habilitados a controlar esa obligación los agentes públicos (agentes de la DDTEFP/inspección del trabajo y los agentes de la ANPE) y también los agentes privados que son las ASSEDIC.

En sustancia, el sistema de control y sanciones funciona así:

La ANPE (La agencia nacional para el empleo, al nivel local) puede suprimir de la lista de los solicitantes de empleo las personas que no justifican cumplir actos positivos y reiterados de búsqueda de empleo o las personas que, sin motivo legítimo, *rechazan un empleo, cualquier sea la duración del contrato de trabajo ofrecido, que es compatible con sus capacidades y formación, sus posibilidades de movilidad geográfica, teniendo en cuenta su situación personal y familiar y las ayudas a la movilidad que son propuestas, y retribuido a un nivel de salario normalmente aplicado en la profesión y en la región*. Esa sanción se aplica también a las personas que, sin motivo legítimo, rechazan una propuesta de contrato de aprendizaje o de *contrato de profesionalización*, o una acción de formación propuesto/a por una de las entidades del servicio público del empleo. La supresión de la lista de los solicitantes de empleo se aplica también a los que, sin motivo legítimo, no obtemperan a una convocatoria de los servicios del empleo. El efecto de esa supresión es que la persona no puede matricularse de nuevo inmediatamente (el desempleado tiene, según los casos, que esperar entre 15 días y seis meses). Esto implica una interrupción del pago del subsidio. La ANPE puede informar a DDTEFP²⁸ y, en general, lo hará cuando se trata de falta grave, porque la exclusión del beneficio del subsidio por desempleo formalmente es una decisión administrativa que una competencia del representante provincial del Estado (DDTEFP). Entonces, en general, esta decisión se pronuncia para dar efectos a una decisión de supresión de la lista de parte de la ANPE.

La ley del 18 de enero de 2005 y el decreto del 2 de agosto de 2005 (art. R. 351-28 CT) han desarrollado el régimen de las sanciones. El representante provincial del Estado (DDTEFP) puede suprimir el subsidio de manera temporaria²⁹ o definitiva o reducir la cuantía del mismo si las acciones de búsqueda de empleo no son suficientes o en caso de rechazo, sin motivo legítimo, de un empleo, de un contrato de aprendizaje, de una formación, de un *contrato de profesionalización*³⁰, de una acción de inserción o de ayuda al empleo³¹. Otra innovación de la ley de 2005: las ASSEDIC pueden tomar, de manera conservatoria (provisional), una decisión de interrupción o de reducción del subsidio. La decisión definitiva sigue perteneciendo al

²⁸ Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

²⁹ Por ejemplo, si el desempleado convocado a una entrevista no está presente, supresión temporaria de 2 meses y supresión definitiva en caso de reiteración.

³⁰ Que es un tipo de contrato de trabajo que mezcla formación y empleo, para una inserción o reinserción profesional.

³¹ La reducción es de 20 % y de 50% en caso de reiteración.

representante del Estado. La ley instituye también un procedimiento contradictorio previo en caso de decisiones de supresión, de interrupción provisional o definitiva del subsidio.

c) La cuestión de la naturaleza jurídica de las relaciones entre el individuo y las entidades del nuevo servicio del empleo

A pesar de la existencia de nuevos instrumentos de apariencia contractual (PARE, PPAE) y de un sistema de sanciones en lo cual interviene un actor privado, no es evidente que los desempleados indemnizados se encuentren hoy en una verdadera situación contractual.

Un primer problema fue de saber si la celebración del PARE es obligatoria para el desempleado y si el acuerdo de 2001 crea una nueva condición del derecho al subsidio. El Conseil d'Etat juzgó que el PARE solo constituye un “compromiso formal” y que el acuerdo de 2001 no crea condiciones extra legales³². El *Tribunal de Grande Instance* (TGI) de Paris, a propósito de la validez del acuerdo de 2001, juzgó que los interlocutores sociales tenían competencia para instituir la obligación de firmar el PARE en la medida en que todo desempleado, *para recibir el subsidio, tiene que formular una demanda por un acto de voluntad y tiene que comprometerse en respetar las obligaciones de la ley que el PARE se limita en recordar*. Sin embargo, para el TGI de Paris, “*la celebración de este tipo de documento no puede ser considerada como una contractualización de las relaciones entre el beneficiario del subsidio y la ASSEDIC y la ANPE*”³³.

Otro problema ocurrió con el acuerdo del 20 de diciembre de 2002 relativo a *la ayuda al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo* (habilitado en febrero 2003 e integrado en el acuerdo del 1 de enero de 2004). Por razones de desequilibrio financiero importante del régimen, los interlocutores decidieron modificar las duraciones de pago del subsidio. Ahora bien, las medidas nuevas fueron declaradas inmediatamente aplicables a los trabajadores que se habían perdido el empleo a partir del 1 de enero de 2003 y aplicables con un régimen transitorio para los que se habían perdido el empleo antes de esta fecha. Pues, el acuerdo hubo efectos retroactivos para una categoría importante de desempleados (350 000 personas a la fecha del 1 de enero 2004) que, por supuesto habían firmado un PARE y un PAP. En enero 2004, centenares de desempleados se quejaron ante los tribunales franceses de esta reducción unilateral de sus derechos. El motivo general era que no se podía modificar unilateralmente una situación contractual. De manera paradójica, el paradigma contractual fue invocado por los que lo habían previamente rechazado (el sindicato CGT y las asociaciones de ayuda a los desempleados).

Frente a este problema teórico – el de saber si la relación entre el beneficiario del subsidio y las entidades del régimen es contractual o estatutaria - los tribunales franceses no adoptaron una posición muy clara.

Primero, el TGI de Marseille y el TGI de Paris ambos restituyeron a los desempleados sus derechos³⁴, pero con una justificación diferente: para el TGI de Marseille, el PARE es un contrato de derecho privado y la ASSEDIC tenía que pagar el subsidio durante todo el período inicialmente previsto; el TGI de Paris, por su parte, no cualifica precisamente el PARE; solo

³² Cons. d'Etat, 11 de julio 2001, *Syndicat SUD Travail et alii*, RJS 10/01, n° 1157 et 1168.

³³ TGI Paris, 2 de julio 2002, *Association Les amis d'agir ensemble contre le chômage et alii c/MEDEF et alii*, RJS 2002, n° 1161.

³⁴ TGI de Marseille, *Lazari et autres c/ ASSEDIC Alpes de Provence et UNEDIC*, 15 avril 2004, *Droit social* 2004, p. 545 ; TGI de Paris, 11 mai 2004, RJS 2004, n° 946.

estima que es un acto que vale *notificación de derechos abiertos*, pero considera que los firmantes del acuerdo de 2004 tenían que dar una opción a los beneficiarios del régimen de 2001, como el acuerdo de 2001 lo había hecho para los beneficiarios del régimen anterior³⁵.

Luego, la *Cour d'Appel* d'Aix en Provence, en su sentencia del 9 de septiembre de 2004, se pronunció sobre la sentencia del TGI de Marseille : confirmó la misma y estima que los interlocutores sociales han creado un dispositivo nuevo dentro del marco jurídico autónomo del derecho social.

Sin embargo, la *Cour d'Appel* de Paris, en la sentencia del 21 de septiembre 2004, anula la sentencia del TGI de Paris. Para la *Cour d'Appel*, el PARE no es la manifestación de una voluntad contractual, sino la aplicación de una regla decidida por los interlocutores sociales”. En consecuencia, los desempleados no podían estimar que la duración y el importe de su indemnización fueran de naturaleza contractual.

“Es decir que son dos sentencias y dos cualificaciones jurídicas diferentes, para no decir opuestas. En concreto, el problema se arregló con la anulación de los actos administrativos de habilitación del acuerdo de 2003 por el *Conseil d'Etat*³⁶ y la intervención financiera de los poderes públicos. Al final, la *Cour de Cassation* unificó la doctrina en su sentencia del 31 de enero de 2007, a propósito de la sentencia de la *Cour d'appel* d'Aix en Provence (caso *Lazari*). La *Cour de cassation* anuló la sentencia de la *Cour d'appel* con motivo que el PARE firmado por cada desempleado no contiene ningún compromiso de la ASSEDIC a pagar un subsidio por una duración determinada y que la cuantía y la duración de la indemnización dependen de decisiones de la ASSEDIC en aplicación de la normativa integrada al acuerdo firmado por los interlocutores sociales y habilitado por el gobierno³⁷. Pues el PARE no es un contrato de derecho privado.”

3.2 La puesta en actividad de los “r-mistas”³⁸: el Contrato de Inserción - Ingreso Mínimo de Actividad (CIRMA)

En este ámbito – el de la asistencia social para los excluidos - la lógica resulta un poco diferente: la contractualización de las relaciones entre la persona sin empleo y el sistema social ya existe: es el contrato de inserción del RMI, aparecido en 1988. Al nivel formal, según la ley, se trata bien de un contrato “libremente celebrado por las partes, basado sobre compromisos mutuales”. Pero en realidad, este contrato se ha mostrado muy poco efectivo: en muchos casos, las acciones son orientadas hacia formas de reinserción social, más bien que hacia la reinserción profesional.

El objetivo de la ley del 18 de diciembre de 2003 es modificar esa tendencia. La ley redefine las acciones que pueden ser previstas por el contrato de inserción y confiere una prioridad a la inserción profesional respecto a la inserción social³⁹. Pues la ley intenta modificar la situación anterior y hacer que los gastos a título del RMI aparezcan como activos y no pasivos.

³⁵ P. Martin, « Assurance-chômage : hasard et nécessité de la contractualisation des engagements », *Droit Ouvrier*, sept. 2004, p. 397.

³⁶ Cons. d'Etat, *Association AC! Et alii*, 11 mai 2004.

³⁷ V. X. Prétot, « L'intangibilité des droits aux prestations de l'assurance-chômage », *Droit social* n° 4/2007, p. 403-409.

³⁸ La expresión « r-mistas » es un neologismo que significa “los beneficiarios del *Revenu Minimum d'Insertion*”.

³⁹ M. Borgetto et R. Lafore *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, 5è éd. 2004, n° 560.

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 empleo⁴⁰. Esa medida forma parte del trayecto de inserción formalizado por el contrato de inserción (que es obligatorio). Pueden 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). El empresario tiene que celebrar un convenio con el presidente del “*Conseil Général*”⁴¹. La naturaleza del CIRMA es determinada por la ley. Es un contrato de derecho privado de duración determinada y a tiempo parcial. El beneficiario recibe del empresario un “ingreso mínimo de actividad” cuya cuantía horaria no puede ser inferior al “SMIC” (salario mínimo interprofesional). El empresario recibe del “*Conseil Général*” una ayuda financiera cuya cuantía iguala el subsidio del RMI para una persona sola. Sin embargo, los empresarios del sector mercantil no gozan, con este sistema, de exoneraciones de las cotizaciones de seguridad social.

En un sentido, se trata de una “puesta en actividad” de los beneficiarios del RMI, aunque resulta un dispositivo voluntario: es necesario el acuerdo del beneficiario y la colectividad provincial (el *Conseil Général*) controla esta puesta en actividad por el medio de los convenios celebrados con la entidades o con las empresas que utilicen el CIRMA. Desde esta perspectiva, se puede observar que el nuevo contrato – CIRMA – ha sido acogido de manera bastante hostil por los profesionales de la inserción social y por unos presidentes de “*Conseils Généraux*” de la izquierda francesa (lo que representa la mitad de los *Conseils Généraux*) que tardaron en celebrar los convenios. La opinión de unos autores es que el CIRMA es una medida muy semejante a otras medidas de *welfare to work* europeas, especialmente en lo que realiza una selección entre los “r-mistas” (identifica a los que son capaces de trabajar) y en lo que el dispositivo incluye una ayuda financiera a los empresarios que contratan con “r-mistas”⁴².

4. ¿La activación según el modelo francés, una vía intermedia ¿

Aún limitándose a una comparación un poco sumaria, se puede estimar que la activación “a la francesa” sigue un camino diferente del modelo Danés y del Británico⁴³. Si se puede hablar de

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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.

⁴² C. Erhel, L. Mandin, B. Palier, “The leverage effect. The open method of Co-ordination in France”, in *The Open Method of co-ordination in action*, op. cit. pp. 217-247.

⁴³ Una comparación mucho más larga y global es realizada por J.-C. Barbier, *op. Cit.* Si se trata de activación de los sistemas de protección social, y no solamente de activación de los desempleados, Barbier muestra que se puede observar como Francia y el Reino Unido, con estrategias diferentes, han aplicado medidas de inspiración

una “vía mediana”, es que, por unos aspectos, el sistema francés parece situarse más cerca del modelo danés, cuando por otros, se hace clara la influencia del modelo británico. Esa observación puede hacer pensar que las políticas sociales y del empleo francesas aún no han logrado un grado de coherencia semejante a lo que existe en los modelos de referencia. En lo que se trata aquí de activación de los desempleados – y no del sistema global de protección social- el análisis comparativo tiene que realizarse en relación con los parámetros siguientes: el nivel de subsidios otorgados; el grado de control sobre la situación de los individuos; las medidas positivas de reinserción profesional ofertas por el servicio público del empleo.

4.1 En cuanto al nivel de indemnización y de subsidios sociales

Desde esta perspectiva, el sistema francés parece situarse más cerca del modelo de la Dinamarca que del modelo del Reino Unido.

En Dinamarca, en el caso general, los desempleados cobran los 90% del salario anterior, pero el subsidio es limitado a un tope de unos 1935 euros/mes (cifras de 2006). En Francia, el subsidio por desempleo (ARE) es constituido por una parte proporcional al salario anterior (los 40,4% del salario de referencia cotidiano o *SRJ*) y por una parte fija que son unos 10,46 euros/día desde el 1 de julio 2006. Si es más favorable, el subsidio iguala los 57,4% del SRJ (se aplica a los salarios más altos). En todo caso, la cuantía cotidiana no puede ser inferior a un mínimo (25,51 € desde el 1 de julio 2006 que son más o menos 765 euros/mes). Se hace claro que el porcentaje del salario que se aplica para calcular el subsidio es más alto en Dinamarca. Sin embargo, el sistema francés es más favorable que el danés en cuanto a los salarios altos porque, el tope es más elevado en Francia: una persona puede cobrar hasta los 5 268,47 euros/mes del sistema contributivo.

En el Reino Unido, tan el sistema contributivo como el sistema no contributivo (*Jobseeker allowance*)⁴⁴ proveen un subsidio fijo de 56,20 £ (80,44 €)/semana, que son unos 320 euros/mes) para los adultos. Claro que la diferencia entre Dinamarca y Francia, por una parte, y el Reino Unido por otra no se explica por una diferencia del nivel de desarrollo económico entre ambos países. Se funde en un concepto o en una “filosofía” radicalmente diferente en cuanto al papel del Estado social con respecto a los desempleados: el *work first* Británico se destaca claramente de los demás, como concepto liberal del *Estado de bienestar*.

Otro elemento es la duración de la indemnización. En Dinamarca, la duración máxima de la indemnización es globalmente más larga que en Francia⁴⁵. Son 4 años en Dinamarca. En Francia, depende del “canal” de indemnización: unos trabajadores pueden recibir el subsidio durante 7 meses cuando otros tienen un derecho para los 36 meses (los trabajadores de 50 años y más)⁴⁶. En el Reino Unido, el subsidio del sistema contributivo es pagado durante 6 meses (cuando el subsidio no contributivo es pagado sin límite temporal).

liberal en cuanto al sistema de “*tax-benefit*” (bajar el costo del trabajo de los trabajadores poco cualificados), cuando los países escandinavos de tradición “universalista” no han seguido esa línea.

⁴⁴ El sistema contributivo se llama “*Jobseeker allowance C (contributive)*”, y el asistencial se llama “*jobseeker allowance IB (Income Based)*”.

⁴⁵ Teniéndose en cuenta que los programas de activación daneses introdujeron una ruptura en el sistema anterior de prestaciones por desempleo, en lo que redujeron la duración de pago del subsidio (J.-C. Barbier, “The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?”, op. cit., p. 428).

⁴⁶ La situación está inversa para los desempleados de edad mayor : En Dinamarca, los desempleados de 60 años tienen derecho a 30 meses de indemnización; en Francia, los desempleados de 57 años y 6 meses tienen derecho a 7 años y seis meses.

Con respecto a estos parámetros, se puede concluir que el sistema francés y el sistema danés son bastante próximos. Sin embargo, hay que tener en cuenta un elemento significativo de diferencia entre los dos y que proviene del sistema asistencial (en Dinamarca, la “red de salvaguardia”). El sistema contributivo danés – que es un sistema voluntario – protege a los 80% de los trabajadores, pero la gente puede gozar de varios subsidios y de servicios sociales universales muy desarrollados, suministrados por las colectividades locales. En caso de última necesidad, la gente disfruta de la prestación de asistencia social que provee un ingreso mínimo, pagado por las municipalidades. El importe de esta prestación es de 60% del subsidio por desempleo (unos 1 161 euros/mes en 2006) para una persona sola⁴⁷. Por comparación, el RMI francés parece subdesarrollado: el subsidio máximo para una persona sola es 433,06 euros/mes y los jóvenes de menos de 25 años de edad no tienen derecho a este subsidio⁴⁸. Además, hay que tener en cuenta el hecho que en Dinamarca, el ámbito de intervención del Estado social es muy largo. Así, se estima que en 2003, 2,2 millones de personas cobraban un subsidio del sistema social, por una población total de 5,3 millones de habitantes⁴⁹.

4.2 En cuanto a las medidas de control de los desempleados y al tema de la contractualización

De manera general, han sido reforzadas las obligaciones de los beneficiarios del subsidio por desempleo, tan en el Reino Unido como en Francia y en Dinamarca. En el Reino Unido, desde la reforma de 1995, con el programa “*New Deal*”, se han implementado medidas de control y de acompañamiento individual para mejorar la “empleabilidad” de los desempleados⁵⁰. El programa ofrece opciones para el cobro del subsidio por desempleo⁵¹. Si los beneficiarios no participan en el programa, se pierden el derecho al subsidio. Aquellas medidas pueden ser implementadas desde el principio, para las personas cuya reinserción profesional parece más difícil, o después de una determinada duración de desempleo para otras. En todos los casos, se intensifican las acciones del servicio público a medida que se prolonga el período de desempleo del individuo. Además, parece que no haya en el derecho del Reino Unido ninguna definición teórica o jurídica de lo que es un *empleo decente o conveniente* en el sentido de la normativa de la OIT, mientras que esa noción existe y se aplica en el derecho de muchos países europeos, incluso Dinamarca y Francia. Es decir que la legislación británica no determina criterios para identificar qué tipo de empleo el desempleado puede legalmente rechazar⁵². La consecuencia es que lo más se prolonga el período de desempleo, lo menos el

⁴⁷ Son los 80% del importe del subsidio por desempleo para una persona que tiene hijos a cargo.

⁴⁸ Sin embargo, existe un fondo de ayuda para los jóvenes en dificultad instituido al nivel provincial.

⁴⁹ V. « Le modèle social danois », *Liaisons Sociales Europe*, les synthèses, décembre 2005.

⁵⁰ Inicialmente, el programa *New Deal* se aplicaba a los jóvenes hasta los 25 años. Se aplica hoy, también, a las personas de 25 años y más que son desempleados de larga duración (a partir de 12 meses de desempleo); existen además programas de *New Deal* especiales para los mayores de 50 años de edad, los minusválidos, las esposas/los esposos de personas en el paro, los padres solteros, ...

⁵¹ Para los jóvenes, son : seis meses de trabajo subsidiado en el sector laboral privado ; o seis meses en una organización sin ánimo de lucro ; o una formación profesional o general remunerada para los trabajadores que carecen de cualificaciones básicas ; o un trabajo y una formación dentro de una organización cuyo objeto es mejorar el medio ambiente. Para los desempleados de 25 años y más, son seis meses de trabajo subsidiado en el sector laboral privado, o un período de formación profesional (hasta un año), o una ayuda para la creación de empresa.

⁵² Sin embargo, la legislación del Reino Unido (*Jobseeker's Act 1996*) aplica el concepto de *good cause* que permite al desempleado justificar que rechace una medida activa propuesta por el servicio del empleo. Por ejemplo, un beneficiario del subsidio por desempleo que trabaja a tiempo parcial (menos de 16 horas/semana) tiene una razón legítima (*good cause*) para rechazar un empleo a tiempo completo si el mismo es de corta duración y que el individuo se perdería el empleo a tiempo parcial de manera definitiva.

individuo puede tener exigencias. En la Dinamarca también, sin embargo, los deberes de los beneficiarios han sido reforzados. El principio es que las ayudas públicas son subsidiarias. La gente tiene que activarse y el pago de las ayudas sociales es condicionado por el hecho de buscar un empleo o, si no es posible, por la obligación de aceptar las medidas propuestas por los servicios municipales. Desde 1998, el sistema de protección social es basado sobre el concepto de “ciudadanía activa”, lo que implica medidas de control y sanciones⁵³.

Al nivel formal, el sistema francés se ha inspirado del sistema británico basado en un compromiso contractual entre el desempleado y el servicio público del empleo. Sin embargo, los firmantes del acuerdo relativo al regreso al empleo y a la indemnización por desempleo no consiguieron formalizar totalmente la relación entre el desempleado y las entidades del servicio público del empleo como un contrato. Por lo demás, unos estudios empíricos muestran como, en concreto, los agentes de la reinserción profesional no colocan su intervención en un verdadero marco contractual⁵⁴. Por tanto, la lógica contractual parece más desarrollada en el *jobseeker agreement* británico. En el Reino Unido, es claro que, legalmente, la celebración del contrato *jobseeker agreement* es una condición – entre otras – del derecho al subsidio por desempleo⁵⁵.

Con la “contractualización”, la normativa francesa intenta “activar” los símbolos de un verdadero compromiso del individuo, pero también de las instituciones para el dicho “regreso al empleo”. Sin embargo, lo que demuestra la práctica jurídica, es la importancia del tema de la libertad de contratar o de no contratar y de poder elegir un empleo decente y conveniente. De un punto de vista más sociológico, se observa una gran sensibilidad de la sociedad francesa frente a este tema. Las primeras reacciones de los sindicatos no firmantes del acuerdo interprofesional (especialmente de la CGT) y de unas asociaciones de desempleados muy activas, como *AC!* frente al “PARE”, y las primeras acciones de los mismos ante los tribunales franceses se basaron en una crítica del concepto anglosajón de *workfare*. El “PARE” fue visto como un instrumento coactivo suplementario (la ley – el Código del Trabajo- impone básicamente un deber de buscar activamente un empleo, como condición para recibir el subsidio por desempleo). La verdad es que los interlocutores sociales firmantes del acuerdo de 2001 introdujeron un elemento extraño dentro del sistema contributivo de seguro por desempleo, si se tiene en cuenta que la lógica propia del *workfare* se ha desarrollado en el ámbito de la asistencia social, por lo menos en los países de referencia en cuanto a este concepto (principalmente los Estados Unidos). El contrato, además, puede resultar un instrumento ambivalente, como lo ha mostrado el caso del cambio de regulación del sistema de indemnización en 2003. Sin duda los interlocutores sociales no han controlado bien los efectos de su propia innovación social.

Sin embargo, como lo hemos visto, los poderes públicos franceses intentan intensificar el mensaje político para los desempleados, basado en la doctrina conservadora americana de

⁵³ La activación es formalizada por el « plan de empleo » que se celebra obligatoriamente a partir de los 12 meses de desempleo, para los beneficiarios del subsidio por desempleo. El control de la aplicación del plan es una competencia de la Agencia del Empleo, pero el poder de sanción es competencia de la caja de seguros por desempleo o de la municipalidad.

⁵⁴ V. O. Mazade, “Individualisation du traitement du chômage et services publics », Colloque International « Etat et Régulation sociale », Matisse/Université Paris I, 11-13 septembre 2006, Paris. El autor muestra que, en la realidad, el PAP carece de formalismo, sobre todo en la manera de concebir las entrevistas. Los profesionales de la inserción profesional no exponen claramente los compromisos mutuales, el objeto del PAP y las sanciones.

⁵⁵ Existen también procedimientos muy elaborados en caso de conflicto sobre la interpretación del *jobseeker agreement* y para su modificación eventual, de lo que se puede inferir que existe un verdadero marco contractual entre el individuo desempleado y el servicio público del empleo británico.

“rights and responsibilities”, así como lo muestra la nueva regulación del control de los desempleados y de las sanciones para los desempleados “inactivos”. A propósito de esta nueva regulación, unos autores hablan de “soft workfare”⁵⁶. La realidad es muy matizada, es porque se trata aquí de “mensaje político”: los datos empíricos enseñan que las sanciones administrativas de supresión definitiva del beneficio del subsidio son escasas; no obstante, desde el año 2005, los agentes de la ANPE multiplicaron los actos de exclusión de la lista de los solicitantes de empleo cuyo efecto fue una reducción del número de desempleados en las estadísticas oficiales, lo que dio lugar a una polémica sobre los resultados de la política del empleo del gobierno!

4.3 En cuanto a las medidas de ayuda a la reinserción profesional

Al nivel substancial, la activación de los desempleados se pone de manifiesto a través de las medidas concretas para favorecer la “empleabilidad” de los individuos. Este concepto no parece muy unificado en Europa, aunque forma parte de las directrices europeas para el empleo desde 1998. La verdad es que los documentos de la UE relativos a la estrategia europea para el empleo, cuando tratan de “empleabilidad” (o de *capacidad de inserción profesional*) y de la necesidad de pasar de medidas pasivas a medidas activas en cuanto a los sistemas de indemnización y de formación, indican un surtido de medidas posibles para los Estados miembros⁵⁷. En concreto, los países europeos aplican políticas muy variadas, especialmente en cuanto a la formación de los desempleados. Cuando la “filosofía” dominante en el Reino Unido es el *work first*, lo que implica, en la realidad, que los servicios del empleo proveen formaciones profesionales muy cortas para los desempleados⁵⁸, las políticas sociales de los países escandinavos, incluso Dinamarca, siguen basadas en la teoría del *human capital development* cuya aplicación se realiza a través de programas de formación profesional muy desarrollados⁵⁹. De un punto de vista jurídico, en Dinamarca, los beneficiarios del sistema contributivo de indemnización por desempleo tienen un derecho y un deber de participar en el dispositivo de ayuda a la reinserción profesional a partir de los 6 meses de indemnización. Entre otros, tienen derecho a una oferta de formación profesional de 18 meses (y una obligación de aceptarla). Se puede estimar que el hecho de que han sido reforzadas las obligaciones de los beneficiarios de subsidios por desempleo en los países escandinavos no ha modificado el hecho de que los programas de inserción y de formación son más largos y

⁵⁶ V. C. Willmann, « Assurance chômage et placement : la difficile consécration du ‘soft workfare’ », *JCP, éd. Sociale*, n° 23, nov. 2005, 1368.

⁵⁷ Las directrices para 2005-2008 incluyen “medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas”, que son, por ejemplo, la identificación de las necesidades de los desempleados en una etapa temprana de su desempleo, proponiéndoles una formación, una reconversión, una nueva experiencia profesional, un empleo o cualquier otra medida que facilite su inserción profesional (antes del sexto mes para los desempleados jóvenes y del decimosegundo para los desempleados adultos), la modernización de las instituciones del mercado laboral y la evaluación regular de los programas. Los Estados miembros incluyen, de aquí a 2010, un 25 % de los desempleados de larga duración en al menos una medida activa para facilitar su inserción profesional y tratan de alcanzar la media de los tres Estados miembros más avanzados en este ámbito;

⁵⁸ Para los adultos (las personas de 25 años y más), la normativa británica ofrece la oportunidad de formarse y de adquirir nuevas cualificaciones profesionales. En teoría, la formación propuesta puede ser de un año, pero en realidad, son en general períodos cortos cuyo objetivo es actualizar los conocimientos o adquirir nuevas capacidades profesionales para aumentar las posibilidades de conseguir otro empleo.

⁵⁹ J. Kvist, « Les stratégies scandinaves d’activation dans les années quatre-vingt-dix : vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave », in *L’Etat providence nordique, ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, Revue Française des Affaires Sociales, n° 4, 2003, p. 193.

generosos que los programas franceses comparables⁶⁰. En efecto, en Francia, aunque el número de beneficiarios de acciones de formación profesional para los desempleados ha sido multiplicado por 6 entre los años 1970 y hoy (eran 660 000 beneficiarios en 2003)⁶¹, los datos empíricos indican que los periodos de formación son bastante cortos (la norma mediana es 3 meses), lo que se explica por un contexto de presión financiera sobre el Estado y sobre la entidad gestora del subsidio por desempleo (la UNEDIC)⁶².

5. Conclusión

Sin duda el sistema de protección social francés evoluciona hoy en un conjunto conceptual e institucional europeo que favorezca las influencias mutuales, y el tema de la activación demuestra bien este hecho. Sin embargo, parece claro que las evoluciones institucionales, jurídicas y, sobre todo, sociológicas del sistema nacional se realizan según la teoría del *path dependance* (o de la *dependencia a la senda*): cada sistema nacional solo puede evolucionar con arreglo de su propio esquema institucional que es una herencia de su pasado y de su historia. En Francia, de manera muy general, es el Estado quién – tradicionalmente – organiza y garantiza las seguridades. Ahora bien, el sistema de protección y de prestaciones para los desempleados es multipolar y segmentado (por parte privado, con el papel de la UNEDIC y de los interlocutores sociales, por parte público, con el papel del Estado y de las instituciones de asistencia social), a pesar de los instrumentos de coordinación recientemente instituidos. Hay que saber, por ejemplo, que el sistema de *seguro por desempleo* que administra la UNEDIC solo indemniza y suministra prestaciones de reinserción profesional a los 53% de los desempleados. La lógica propia de los acuerdos interprofesionales relativos a la indemnización por desempleo, sobre todo desde el año 2003, tiende a reducir el ámbito de aplicación personal del sistema (con exigencias de afiliación previa más larga)⁶³ y, en el mismo tiempo, a focalizar las prestaciones y desarrollar varias ayudas para los beneficiarios. Además, las investigaciones empíricas enseñan que las coordinaciones entre los poderes públicos (Estado, Regiones), las agencias de colocación, de formación, de orientación profesional y de las entidades del sistema de indemnización no funcionan muy bien⁶⁴. La conclusión compartida por unos es que el Estado tendría que coger o recoger las riendas y, quizás, debería reorganizar totalmente el sistema de seguridad para los desempleados, especialmente para garantizar una igualdad de trato. El problema, y el reto para el futuro, es el tipo de Estado social que puede salir de estos cambios: la unificación del sistema de colocación-indemnización por desempleo podría significar la salida de los interlocutores sociales del ámbito, lo que podría implicar el triunfo de un modelo de Estado social liberal de tipo británico. De otro lado, se puede imaginar un sistema de democracia social profundizada, lo que implicaría un sistema de dialogo social tripartita mucho más desarrollado que el sistema actual.

⁶⁰ V. J.-C. Barbier, “Les politiques d’activation des pays scandinaves et l’expérience française”, in *L’Etat providence nordique, ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, Revue Française des Affaires Sociales, n° 4, 2003, p. 189.

⁶¹ Unos 15% de las personas afectadas por una periodo de paro en 2003 beneficiaron de una medida de formación ocupacional. V. A. Fleuret y P. Zamora, “La formation professionnelle des chômeurs », Dossier DARES, France, portait social 2004/2005, Ministère de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

⁶² *Ibid.*

⁶³ El acuerdo de 2005 (para 2006-2008) es más restrictivo que el de 2003 y debería excluir unos 28 900 nuevos desempleados.

⁶⁴ La realidad es una yuxtaposición de principios de intervención y de regulaciones sociales heterogéneos (O. MAZADE, op. cit.).