

*El impacto del seguro de desempleo en las normas de empleo y de salario en Francia: el inevitable desplazamiento hacia las «actividades reducidas»**

CAROLE TUCHSZIERER**

Resumen:

El objetivo de este artículo es analizar un conjunto específico de ayudas a los parados como son los instrumentos presentados en 1986 por el fondo francés bipartita de seguro de desempleo (UNEDIC son sus siglas en francés) que está destinado a los que encuentran ocasionalmente un empleo precario. Bajo las nuevas disposiciones, los parados podían combinar una renta limitada proveniente de un empleo ocasional con una parte de su subsidio por desempleo, durante un período máximo de 18 meses. Fundado sobre la hipótesis dudosa de que un empleo precario es mejor que un desempleo a tiempo completo, esta posibilidad ha sido puesta en marcha para inducir al parado a tomar cualquier empleo. El artículo analiza en detalle el contexto económico y social existente antes de la adopción de estas medidas, concluyendo que el empleo precario, ocasional, lejos de servir como trampolín hacia el empleo permanente, puede por el contrario conducir a un número creciente de personas a la trampa del subempleo y de los bajos salarios.

Palabras clave: *Desempleo, bajos salarios, subsidio de paro, empleo casual.*

* Traducido del francés por Evelyne Tocut

** Economista en el "Institut de Recherches Economiques et Sociales" (IRES), París.

Abstract:

The aim of this article is to analyse a specific set of support instruments for the unemployed, namely those introduced in 1986 by the bipartite French unemployment insurance fund (UNEDIC) for those in casual employment. Under the new scheme, unemployed people were able to combine a limited income from casual employment with a part of their unemployment benefit, for a period of up to 18 months. Based on the dubious assumption that even precarious employment is better than full-time unemployment, this opportunity was designed to induce the unemployed to take up employment of any kind. The article considers in detail the economic and social context prevailing prior to the introduction of these measures, concluding that precarious, casual employment far from serves as a springboard to permanent employment, but that, on the contrary, it may lead an increasing number of people into under-employment and low-pay traps.

Key words: Unemployment, low wages, unemployment benefits, casual employment.

Una doble misión se ha impuesto de entrada en el caso del seguro de desempleo. Por una parte, consiste en dar una protección salarial a los parados y, por otra parte, permitir su reinserción profesional. De hecho, las dos preocupaciones están vinculadas estrechamente. Las modalidades de indemnización de los parados, el nivel de las prestaciones de desempleo, el tiempo durante el que el parado las percibe interfieren directamente en la naturaleza del empleo buscado. Es más, los actores encargados de esa rama de la protección social han considerado siempre el seguro de desempleo como un instrumento que permite tener un efecto retroactivo sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y sobre los procesos de reclasificación de los parados. En este sentido, la recomendación de la OCDE, formulada con fuerza en los años 80, y que consiste en activar los gastos pasivos trasladar hacia el empleo las prestaciones de desempleo, no traduce un cambio de orientación mayor para el seguro de desempleo. Es más, las medidas de indemnización del desempleo se han construido en base al principio de la colocación. La protección contra el riesgo de desempleo no

representa más que una de las facetas de la protección social ya que el derecho al empleo constituye sin lugar a duda el hilo conductor de las intervenciones emprendidas por los sistemas de indemnización del desempleo. Desde un punto de vista histórico, la función de colocación de los parados es un rasgo constitutivo de los cometidos asignados al seguro de desempleo. Sin embargo la cuestión consiste en saber cuál es la naturaleza del empleo cuya reanudación conviene fomentar (en términos de contrato de trabajo, tiempo de trabajo, salarios, calificaciones, etc...). Enfocado bajo este punto de vista, el período que se inicia en los años ochenta marca un importante cambio de rumbo. Hasta aquel momento, la mayoría de las reformas adoptadas se proponía extender la protección de indemnización de los parados y su reclasificación se acompañaba de medidas destinadas a evitar que se ejerciera una presión a la baja en el nivel de los salarios ofrecidos en el momento de la contratación. La crisis de los años 30 permite ilustrar la filosofía de la intervención de los poderes públicos. Una doble preocupación la anima: mejorar la cobertura del desempleo, incrementar los niveles y el tiempo de indemnización y también poner a disposición del empleo las prestaciones por desempleo para actuar activamente a favor de la reclasificación de los parados. El nacimiento de la política de empleo al que esas primeras formas de activación de los gastos pasivos, tal y como diríamos en la actualidad, dan lugar se caracteriza por la importancia dada a la protección de los salarios vigentes en el mercado. Preocupación que no es incompatible con el objetivo consistente en organizar legalmente la colocación de los parados. La protección del estatus salarial del parado se inscribirá de modo duradero en las preocupaciones de los actores encargados del seguro por desempleo.

La creación en 1958 de un régimen obligatorio de seguro de desempleo gestionado por los sindicatos y la patronal supone ciertamente un cambio institucional mayor debido a la emergencia de nuevos actores en la asunción del riesgo de desempleo, aunque no por ello modifique las orientaciones fijadas para la política de indemnización. Durante casi veinte años la UNEDIC (Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce) extiende su campo de intervención mediante la concesión de una cobertura a nuevos públicos que disponen así de una mejora constante de sus derechos a una indemnización. La extensión de los derechos de los parados se realiza en una perspectiva destinada a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. La construcción europea impone nuevas reestruc-

turaciones industriales y el seguro por desempleo se concibe como un instrumento de ayuda a la movilidad destinado a financiar períodos de transición profesional e incitando a nuevas categorías de mano de obra a que se dirijan hacia los sectores en crecimiento (jóvenes y asalariados agrícolas). En aquel período, la UNEDIC se propone explicitar los objetivos buscados : apoyar de modo activo los procesos de reconversión profesional y mejorar al mismo tiempo las protecciones concedidas a los parados en busca de integración en el modelo salarial. Esa dimensión política es la que parece estar ausente en la actualidad en las reformas adoptadas sucesivamente por la UNEDIC desde el principio de los años ochenta.

La convención keniano-fordista que prevalecía como tela de fondo de los años sesenta se basaba en el modelo de un empleo duradero, a tiempo completo. Aquella representación del mercado de trabajo constituía de algún modo el hilo conductor invisible de las intervenciones del seguro por desempleo. En la actualidad, este modelo ha perdido gran parte de su importancia y la desregulación del mercado de trabajo a la que asistimos ahora ha contribuido en buena medida a olvidarse de los principios fundadores del seguro por desempleo. Desde la segunda crisis del petróleo, una lógica fundamentalmente gestora viene guiando la mayoría de las reformas puestas en pie por la UNEDIC. La preocupación por mantener el equilibrio financiero de la UNEDIC supuso la muerte de la función de regulación del mercado de trabajo que el régimen de indemnización aseguraba. Las restricciones de los derechos a la indemnización aparecieron en un contexto de desempleo cada vez mayor. A la inversa de la crisis de los años 30, el papel de amortiguador social de la crisis desempeñado por la UNEDIC ya no sirve y, por el contrario, los cambios reglamentarios introducidos en el régimen han acentuado los fenómenos de precariedad existentes en el mercado laboral. Esta precariedad ha sido la consecuencia de la multiplicación desde hace veinte años de nuevas formas de empleo con frecuencia mal remuneradas y de corta duración (contrato por tiempo definido, trabajo temporal, tiempo parcial). El debate sobre la activación de los gastos pasivos ha vuelto a surgir en un contexto doblemente degradado, tanto en el plano de las condiciones de inserción en el mercado laboral como en el plano del nivel de asunción del riesgo de desempleo. Sin embargo esta noción adquiere ahora un sentido muy especial ya que se trata en la actualidad de incitar a los parados a que encuentren un nuevo empleo a cambio de fuertes concesiones tanto

en términos de salario como en términos de estabilidad del empleo. El mecanismo de las “actividades reducidas” introducido por la UNEDIC en 1986 nos parece en este caso sintomático del cambio de paradigma en el que se inscribe ahora el seguro de desempleo. La posibilidad dada al demandante de empleo de acumular unos ingresos conseguidos mediante una actividad ocasional con el mantenimiento parcial de sus prestaciones por desempleo se basa en una representación del mercado laboral totalmente volcada en el dogma de la flexibilidad/precariedad. La intervención de la UNEDIC en el mercado laboral se caracteriza por una actitud defensiva cuyo papel se limita a conseguir que formas de empleos periféricos al contrato de trabajo de derecho común sean consideradas socialmente aceptables. El régimen paritario contribuye, con su actuación, a tener a los parados encerrados en la trampa de los empleos precarios y mal remunerados.

1. EL DETERIORO DEL SEGURO DE DESEMPLEO: HACIA UNA REDUCCION GRADUAL DE LOS DERECHOS A UNA INDEMNIZACION

Antes de abordar la cronología de los acontecimientos que modificaron, en las últimas dos décadas, el marco reglamentario del seguro por desempleo, conviene recordar a grandes rasgos el modo como se organiza en Francia la indemnización de los parados para entender mejor el alcance de las cuestiones en juego que condujeron a modificar su organización institucional.

La creación de un régimen convencional de seguro de desempleo en 1958, gestionado conjuntamente por las confederaciones sindicales y la patronal, se suma a una ayuda pública otorgada por los fondos de desempleo bajo la autoridad de los municipios. La instauración de este régimen público data de la primera guerra mundial. Dejado en manos de la iniciativa municipal, se basa en el principio del voluntariado. Únicamente los municipios dotados de un fondo de desempleo podían indemnizar a los parados que dependían de su territorio geográfico. Para poner fin a esa situación arbitraria y generalizar la cobertura del riesgo de desempleo, se instaura en 1958 un régimen obligatorio de seguro de desempleo. Se organiza sobre una base interprofesional que cubre el conjunto del territorio y la mayoría de las ramas. Sin embargo la creación de la UNEDIC no implica, al menos hasta 1979, la supre-

sión de la ayuda pública. Las prestaciones abonadas por el seguro de desempleo se suman a la ayuda pública para los parados que tienen derecho a ésta. En la práctica, el régimen de seguro de desempleo proporciona lo esencial de las indemnizaciones de desempleo concedidas a los demandantes de empleo. La característica bicéfala de la indemnización de desempleo se mantendrá hasta 1979. A partir de dicha fecha, el deseo de modernizar ese aspecto de la protección social va a llevar al Estado y los actores sociales a plantear la fusión íntegra del régimen UNEDIC y de la ayuda pública. Se crea así un régimen único de indemnización, financiado conjuntamente por las cotizaciones sociales y el impuesto. Se compone de cinco prestaciones por desempleo que se diferencian unas de otras por la naturaleza del riesgo de desempleo que deben cubrir. La participación financiera estatal consiste en una subvención concertada y no finalista abonada al régimen unificado. Esas transformaciones institucionales van acompañadas de un incremento del nivel de los ingresos de sustitución y, de modo general, el período se caracteriza por una mejora constante de los derechos sociales de los asalariados privados de empleo. En cambio a partir de 1982, se procede a una revisión total de la política de indemnización llevada hasta la fecha. El inicio de la década de los ochenta supone el principio de la crisis y del desempleo. Las teorías keynesianas dejan paso a análisis neoclásicos de la crisis que anteponen la responsabilidad del coste del trabajo en el desarrollo del desempleo. El debate sobre la relación indemnización/vuelta al empleo se radicaliza y se presta ahora una mayor atención a los riesgos de desincitación al trabajo que una indemnización demasiado sustanciosa supondría. Esa representación liberal del funcionamiento del mercado de trabajo, así como el dogma del equilibrio presupuestario tuvieron un fuerte peso en las condiciones de indemnización de los parados. Las sucesivas reformas emprendidas desde 1982 llevaron a un lento deterioro del seguro por desempleo cuyo campo de acción menguaba en el mismo momento en que, en el plano del empleo, la situación se degradaba sensiblemente.

1.1. Las reformas de 1982, 1984, 1992: el período de los ajustes financieros

Los cambios realizados modificaron profundamente los principios en los que el seguro de desempleo basaba su legitimidad. Con el pre-

texto de una lógica de gestión destinada a asegurar la perennidad del régimen paritario, las reformas introducidas invierten la carga de la responsabilidad del desempleo y trasladan al parado el coste de la gestión del riesgo de desempleo. A partir de 1982, se observa un proceso de individualización de los derechos de indemnización a través de la introducción de un nuevo principio en las condiciones de atribución de las prestaciones. Así, el decreto del 24 de noviembre de 1982 instaura el mecanismo de la trayectorias de indemnización, tal y como se denominó. De un modo concreto, eso significa que, a partir de aquella fecha, las condiciones en las que el parado se ve indemnizado no dependen de las circunstancias en las que el asalariado ha perdido su empleo, sino sobre todo del tiempo durante el que ha cotizado al régimen paritario antes de acabar en el paro. En consecuencia, el tiempo de indemnización varía de un parado a otro únicamente en función del tiempo durante el cual cada parado ha cotizado al régimen antes de perder su empleo. La reforma tuvo graves consecuencias en las condiciones de vida de los parados. Mientras que en 1979, bastaba con haber trabajado tres meses para tener derecho a una indemnización durante tres años, en la actualidad con el mismo tiempo de afiliación al régimen ya no se puede tener acceso al régimen de seguro de desempleo. En lo que respecta a los períodos de cotización un poco más largos, no permiten más que un derecho muy limitado en el tiempo al sistema de indemnización.

La reforma consagra el recentramiento la UNEDIC en una lógica pura de seguro a través de una mayor contributividad¹ del régimen. El hecho de tener en cuenta ese criterio de contributividad acentuó las desigualdades de tratamiento entre parados y reprodujo así las disfunciones de un mercado laboral que el régimen había intentado corregir hasta la fecha. En 1984, se dio un paso más en ese proceso de individualización de los derechos de los parados. Se modifica la organización institucional del seguro de desempleo bajo la presión de una fuerte reivindicación patronal. Se divide el régimen en dos. Por un lado, «el seguro de desempleo gestionado y financiado únicamente por los interlocutores sociales y reservado a los asalariados que han cotizado el tiempo suficiente. Por otro lado, la ayuda (o solidaridad) dependiente del Estado, financiada a través del impuesto y des-

¹ Se considera que un régimen de protección social es contributivo cuando intenta conseguir que las prestaciones percibidas sean proporcionales a las cotizaciones abonadas.

tinada a los excluidos del seguro» (parados de larga duración, jóvenes en busca del primer empleo o parados que no han trabajado más que un corto período). La reforma va a dar pie a una reestructuración de las prestaciones abonadas por los dos regímenes. Sea como sea, en ambos casos las consecuencias para la gran mayoría de los parados van en igual sentido: el de una reducción de los derechos a la indemnización. En efecto, la distinción institucional realizada entre los parados, según su mayor o menor grado de proximidad al empleo, no deja de afectar a la franja de los asalariados en la que la UNEDIC centra sus intervenciones. Ante la agravación del desempleo y su amenaza sobre el equilibrio presupuestario, se establece en 1992 una tercera reforma de la UNEDIC. Tres disposiciones ilustran el carácter regresivo de la reforma que llevará a excluir del campo de la UNEDIC a los parados más expuestos a la precariedad del empleo.

- Las prestaciones existentes se reestructuran en una única prestación decreciente en el tiempo por tramo de cuatro meses.
- Se endurecen las condiciones de acceso al régimen. Ya no se exigen tres meses sino cuatro (en el transcurso de los últimos ocho meses) para que el parado tenga acceso a derechos al régimen de seguro.
- Dentro de cada una de las trayectorias de indemnización creadas en 1982, se incrementan las condiciones de cotizaciones previas. Para mantener constante el período de indemnización del desempleo, hay que haber cotizado más tiempo al régimen.

1.2 Unas consecuencias financieras dolorosas para los parados

Aunque, a través de ese rápido análisis de las reformas adoptadas, se aprecie perfectamente el sentido general de las transformaciones introducidas en la gestión del riesgo de desempleo, es en cambio más difícil evaluar sus efectos en cada categoría de parados, cuando la característica fundamental de dichas reformas consiste precisamente en haber intentado individualizar la gestión de las indemnizaciones a los parados. Para entender mejor el impacto de esos cambios reglamentarios en las condiciones de indemnización de los parados, estudiaremos los principales resultados del análisis de casos-tipo realizado por el IRES² (Institut de Recherche Économique et Sociale).

Una de las primeras consecuencias de las restricciones sucesivas aportadas al sistema de indemnización es la disminución regular de la tasa de cobertura observada entre 1985 y 1997. El porcentaje de parados cubiertos pasa del 60% al 53% (de este porcentaje el 42% es para el régimen de seguro de desempleo y el 11% para el régimen de solidaridad financiado por el Estado). Lo cual significa que el régimen paritario instaurado en 1958 no conserva de su carácter obligatorio más que el nombre, dado que casi la mitad de los parados ya no está cubierta contra el riesgo de desempleo. El fenómeno afecta aún más a los jóvenes. A penas el 36% de los parados menores de veinticinco años tiene derecho a una indemnización en 1996 cuando en 1985 la cobertura era del 50%. En el caso de los demandantes de empleo cubiertos por el seguro de desempleo, la multiplicación de las distintas reformas realizadas desde 1982 tuvo graves repercusiones sobre sus condiciones de indemnización. El cuadro reproducido a continuación proporciona una primera ilustración de la situación. Intenta circunscribir el impacto de los cambios reglamentarios sobre la situación de los parados que presentan características profesionales idénticas aunque hayan tenido acceso al régimen de indemnización en distintas épocas.

Evolución de los derechos a indemnización de un demandante de empleo menor de cincuenta años, con un salario de referencia igual al SMI (derechos calculados en número de SMI acumulados)

| Tiempo De afiliación | 1979 | 1982 | 1984 | 1990 | 1992 | 1997 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 3 meses | 20,67 | 2,40 | 1,69 | 1,62 | 0 | 0 |
| 4 meses | 20,67 | 2,40 | 1,69 | 1,62 | 2,08 | 2,72 |
| 6 meses | 20,67 | 12,32 | 7,83 | 9,15 | 4,53 | 4,46 |
| 8 meses | 20,67 | 12,32 | 7,83 | 9,15 | 8,55 | 8,46 |
| 12 meses | 20,67 | 17,28 | 15,65 | 17,85 | 8,55 | 8,46 |
| 14 meses o más | 20,67 | 17,28 | 15,65 | 17,85 | 16,93 | 16,28 |

Fuente : IRES, 1999

Las características del caso-tipo analizado corresponde aquí al perfil medio de los beneficiarios del régimen paritario. Constatamos el efecto considerable que tuvo la introducción del criterio del tiempo

previo de actividad sobre la evolución de los derechos. Sea cual sea el tiempo de afiliación, la tendencia a la baja es general para el conjunto de los parados. Sin embargo, la erosión fue selectiva y afectó sobre todo a los parados con un escaso antecedente profesional. Aquellos que sólo habían cotizado tres meses al régimen percibían en 1979 el equivalente de casi 21 SMI acumulados. En 1997, los mismos parados ya no se ven cubiertos por el régimen. Para aquellos que habían cotizado durante 4 meses, las prestaciones percibidas pasan de 21 SMI acumulados en 1979 a 3 SMI acumulados en 1997 (y así sucesivamente). En el caso de los parados que habían tenido una trayectoria profesional más estable antes de estar en paro, su situación de derecho a indemnización se deterioró aunque en proporciones mucho más pequeñas.

Tal y como hemos señalado, ese deterioro de los niveles de indemnización se debe a la adopción de reformas que supusieron una reducción de la duración total de indemnización con, en este caso también, fuertes diferencias según el período previo de cotización. El principio de contributividad fue relativamente menos duro para las duraciones de indemnización de aquellos parados que habían cotizado más tiempo al régimen de seguro de desempleo³.

Sin embargo, los reajustes realizados para asegurar el equilibrio financiero de la UNEDIC en un contexto de desempleo masivo suponen una paradoja, ya que contribuyeron profundamente a incrementar las desigualdades de ingresos salariales entre los parados. El cuadro reproducido a continuación ilustra de modo patente esta situación. El caso-tipo seleccionado para el análisis se interesa por los parados con más suerte, ya que todos tienen una duración previa de cotización de 27 meses; esta situación es sin ninguna duda la más favorable desde el punto de vista de la orientación de las reformas iniciadas.

³ Como ejemplo, 4 meses de cotización al régimen daban derecho a una indemnización durante 36 meses. En 1997, con la misma duración de afiliación, el régimen sólo asegura la cobertura de derechos durante 4 meses. Para aquellos que han cotizado durante 6 meses, la duración total de la indemnización pasa de 36 meses en 1979 a 7 meses en 1997. Por lo que respecta a la duración de afiliación más larga (14 meses previos de cotización) se pasa de 36 meses a 30 meses en 1997.

Evolución de los derechos a indemnización en función del salario, para un demandante de empleo que tiene una duración previa de cotización de 27 meses. (derechos en número de SMI acumulados)

| Edad y salario de referencia | 1979 | 1984 | 1990 | 1992 | 1997 | Evolución 197/1979 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| 40 años-1 SMI | 20,67 | 15,65 | 17,85 | 16,93 | 16,28 | -21,2% |
| 40 años-4 SMI | 43,67 | 39,66 | 43,25 | 52,92 | 52,73 | +20,7% |
| 50 años-1 SMI | 36,69 | 24,19 | 30,54 | 27,21 | 27,06 | -26,2% |
| 50 años-4 SMI | 80,35 | 62,80 | 72,12 | 79,07 | 84,25 | +4,8% |
| 55 años-1 SMI | 36,94 | 45,00 | 43,25 | 39,71 | 39,06 | +5,7% |
| 55 años-4 SMI | 81,19 | 144,00 | 137,70 | 131,70 | 131,70 | +62,2% |

Fuente : IRES, 1999.

Se impone una primera constatación: los titulares que tienen unos salarios relativamente bajos son aquellos que más sufrieron los drásticos recortes introducidos en el régimen. En el período 1979/1997, el nivel de indemnización de aquellos que se beneficiaban anteriormente del SMI bajó en más de 20 puntos aunque hubieran contribuido ampliamente a la financiación del seguro. Únicamente los mayores de 55 años ven cómo sus prestaciones de desempleo se incrementan en el período. Sea como sea, vemos perfectamente los motivos que están en el origen de esa protección efectiva de los asalariados mayores. A la inversa de los objetivos del seguro de desempleo que se propone indemnizar a los parados con el objetivo de devolverlos al mercado laboral en condiciones destinadas a preservar su estatuto salarial, se trata en este caso de incitarles a abandonar el mercado de trabajo a través de un nivel de indemnización muy beneficioso cuyo coste ha sido considerable para las finanzas del régimen. En este caso, el seguro de desempleo desempeña un papel más pró-

ximo a un régimen de jubilación anticipada cuyo objetivo es conseguir que su exclusión de la esfera productiva sea socialmente aceptable.

Los otros beneficiarios de las transformaciones reglamentarias introducidas desde hace veinte años son aquellos que tienen altos salarios, sea cual sea su edad. Su tasa de sustitución se ha incrementado considerablemente en todo el período. En consecuencia, el campo de intervención de la UNEDIC ha disminuido, aunque de modo selectivo mediante el abandono de aquellos cuya posición en el mercado laboral era más precaria, sea en términos de duración del contrato de trabajo y/o en términos de salarios. Los resultados no hacen más que desbaratar la legitimidad de esa rama de la protección social que ya no consigue, tal y como hizo en el pasado, proteger «el trabajo asalariado de los rigores de la lógica del mercado». Podemos ofrecer un último ejemplo de esa especie de demisión, partiendo del tratamiento dado por la UNEDIC a los asalariados contratados a tiempo parcial.

Esta forma de empleo, en aumento constante desde el inicio de los años ochenta, es el producto de una fuerte reivindicación patronal que ha visto en el tiempo parcial un medio para ajustar mejor el volumen del empleo a las incertidumbres de la producción. Ampliamente soportado por los asalariados, el tiempo parcial fue considerado por la UNEDIC hasta 1992 como una forma de subempleo que los asalariados aceptaban al no disponer de otra cosa. Basándose tal vez en esa representación del funcionamiento del mercado laboral más que justificada en los hechos, los gestores del régimen paritario han decidido reforzar la protección de indemnización de aquellos parados y concederles una ventaja financiera relativa respecto de los asalariados a tiempo completo. Así, el riesgo de «precariedad» era objeto de una compensación teniendo en cuenta una forma de empleo considerada atípica, con toda la razón. Desde 1992, los asalariados a tiempo parcial privados de empleo han perdido la ventaja financiera que la naturaleza de su contrato laboral les otorgaba. Su tasa de sustitución superior de modo muy significativo a la de los asalariados a tiempo completo antes de 1992 ha vuelto a ser idéntica desde aquella fecha a sus homólogos asalariados contratados a tiempo completo. ¿Significa eso que se debe considerar de ahora en adelante el tiempo parcial como una figura salarial de pleno derecho?

Y de modo más general, ¿cómo interpretar el cambio de perspectiva que esas reformas introdujeron? En efecto, ese repliegue de

indemnización, regresivo al menos desde el punto de vista de los derechos de los parados, ha contribuido enormemente a alimentar, por no decir acelerar, los fenómenos de precarización que el mercado laboral ha desarrollado conjuntamente. Algunos autores han interpretado esa insensibilidad del régimen de seguro de desempleo como una consecuencia más general del carácter exclusivamente técnico de los reajustes realizados en las distintas ramas de la protección social. En nombre del control de los gastos sociales, una lógica de gestión ha sustituido a la lógica política en las decisiones adoptadas y ha llevado, bajo el efecto de una ausencia de política, a imponer una reorientación de los principios fundadores de la Seguridad Social⁴. Aplicada al campo del desempleo, el análisis está más que demostrado.

En efecto, si bien el seguro de desempleo supo adaptarse siempre a los nuevos riesgos a los que las empresas exponían a sus asalariados, en cambio ha sido incapaz de ver las transformaciones de los sistemas de empleo debidas a la instalación de un mercado laboral más flexible. Considerado desde este punto de vista, la introducción de un criterio de antigüedad profesional en el cálculo de los derechos de indemnización, en el mismo momento en el que se extienden nuevas formas de empleos precarios (contrato por tiempo definido, trabajo temporal, tiempo parcial, etc...) que impiden cualquier modo de acceso duradero al régimen de indemnización, parece, como poco, anacrónica y contraria a la vocación inicial del régimen.

2. LA INSENSIBILIDAD DEL RÉGIMEN ANTE EL AUGE DEL TRABAJO PRECARIO

En efecto, el mercado de trabajo ha ido transformándose considerablemente en los últimos veinte años. El modelo del empleo a tiempo completo y por tiempo indefinido ha dejado paso rápidamente a todo un abanico de empleos precarios que se caracterizan por la brevedad del contrato de trabajo y unos salarios muy bajos. Ese proceso de precarización de la mano de obra es el resultado del análisis de la situación del empleo que se hizo en los años ochenta. La crisis y el desempleo se interpretaron como el resultado de un exceso de la reglamentación del trabajo que influía en los comporta-

⁴ P. Concialdi, Pour une économie politique de la protection sociale. *La revue de l'IRES*, nº 30. 1999.

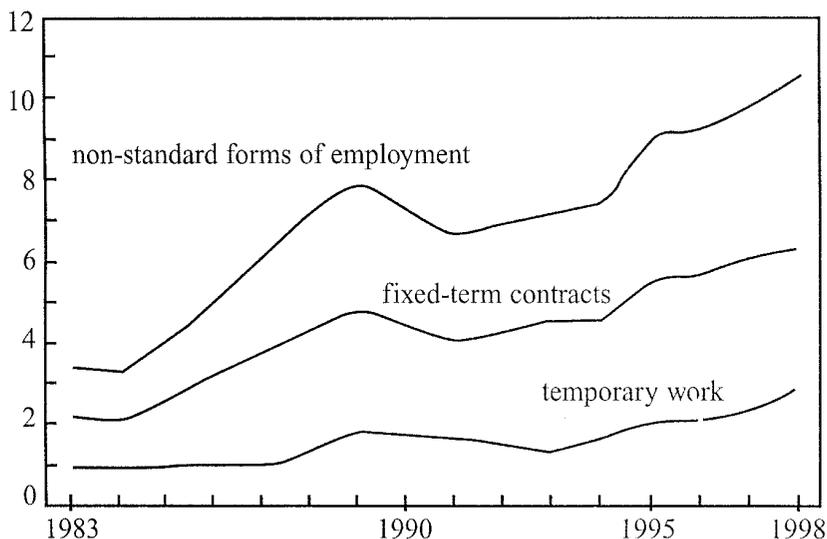
mientos de colocación de las empresas. El período se vio marcado por el éxito que conoció el tema de la flexibilidad del trabajo en los debates económicos y sociales. Para salir de la crisis convenía proceder a un mejor ajuste de la masa salarial a los supuestos condicionamientos económicos. El deseo de «asear el código del trabajo» para hacer frente a las necesidades de flexibilidad de los empresarios se tradujo por el auge de lo que se denomina en Francia nuevas formas de empleo. Al adoptar esa lectura de la crisis, la legislación contribuyó en buena medida a la difusión de esas formas de empleo. Desde mediados de los años ochenta, se puso en práctica cierto número de disposiciones para incitar a las empresas a que ofrecieran empleos temporales a los parados. Se introdujeron así flexibilidades en la reglamentación del contrato por tiempo indefinido y del trabajo temporal. La supresión de la autorización administrativa exigida en algunos casos para recurrir a esas formas de empleo y la posibilidad de alargar el tiempo máximo de esos contratos permitieron que los condicionamientos que pesaban sobre sus condiciones de utilización fueran menos rigurosos.

Las medidas adoptadas en el ámbito de las políticas públicas de empleo fomentaron también la multiplicación de los empleos atípicos. Las subvenciones al empleo concedidas a las empresas en caso de contratación de personas que tenían dificultades de inserción se basaron en la mayoría de los casos en contratos atípicos (contrato por tiempo definido y trabajo a tiempo parcial). En lo que se refiere al tiempo parcial, su desarrollo fue el resultado de un impulso estatal más tardío. Las medidas de exoneraciones de cargas sociales adoptadas en los inicios de los años noventa explican, desde la fecha, el crecimiento importante de esa modalidad de empleo.

Esa dinámica de diversificación de las formas de empleo ha llevado a relegar la figura del empleo estable en la que se basaba el sistema de protección social de los parados. Unas pocas cifras bastan para ilustrar la extensión de los empleos temporales. En 1988, el 9% de los asalariados se contrata bajo una forma particular de empleo (contrato por tiempo determinado, trabajo temporal, cursillos y contratos apoyados por la política de empleo). En 1983, no llegaba al 3% el número de contrataciones bajo esa forma de empleo. Si bien el empleo asalariado total sólo progresó en el 9% en ese período, el número de esas formas particulares de empleo se multiplicó por cuatro entre 1983 y 1998.

La parte de las formas particulares de empleo en el empleo asalariado (con exclusión del Estado y de las Colectividades locales)

As a %



Fuente: Insee, encuestas sobre el empleo

**[Intérim= trabajo temporal - CDD= contrato por tiempo definido -
Formes particulières d'emploi= Formas particulares de empleo]**

Esa tendencia al alza persiste incluso en una época de reactivación económica. Si bien inicialmente esos empleos atípicos estaban concebidos en una lógica de gestión de la crisis, constatamos que en la actualidad el recurso a los empleos periféricos se intensifica aunque el período suponga una vuelta al crecimiento. Entre 1996 y 1998, los empleos con contrato por tiempo definido se incrementaron en un 15%, los empleos temporales en un 51%. De un modo general, durante aquellos dos años, esos empleos supusieron casi las tres cuartas partes del incremento del empleo asalariado en el sector privado y semipúblico. Lo cual equivale a decir que, bajo el efecto de la legislación y de las políticas de empleo, las empresas han acabado con el paso del tiempo por inscribir de modo duradero esas modalidades de empleo en sus prácticas de contratación. Los últimos análisis no han hecho más que confirmar esa situación. El recurso constante a los empleos temporales corresponde al paso de una forma de uso ocasional, ligada a excesos de actividad, a un recur-

so casi permanente vinculado al intento de conseguir una mayor reactivación del empleo cuyos cambios son coyunturales⁵.

En 1999, más de la mitad de las ofertas de empleo presentadas a la ANPE (equivalente del INEM) por las empresas son empleos temporales de menos de 6 meses o contratos ocasionales de menos de un mes. Por lo que se refiere a los parados, cerca del 40% de las inscripciones en la ANPE es el resultado de la finalización de una misión de trabajo temporal o de un contrato por tiempo definido. Sea como sea, esos contratos acaban en muy pocos casos en contrataciones definitivas. Son unos empleos inestables y también con frecuencia mal remunerados, ésta es la otra consecuencia de las mutaciones que ha conocido el mercado laboral. La extensión del trabajo a tiempo parcial explica en buena medida el incremento de los salarios bajos en Francia. Entre 1983 y 1997, la proporción de los asalariados con sueldos bajos pasó del 11% al 15%⁶. De un modo más general, los años ochenta vieron cómo las desigualdades de salario se incrementaban sensiblemente.

Todas esas nuevas figuras del empleo asalariado, que están en fuerte ruptura con la norma clásica de empleo procedente del período fordista, no han sabido apenas imponerse en el campo de la protección social de los parados. El sistema de indemnización del desempleo no ha sabido asumir la irrupción de esos nuevos modos de gestión de la mano de obra. Semejante rechazo a concebir reglas de indemnización adaptadas a la nueva fisionomía del mercado de trabajo ha tenido dos consecuencias:

- La más evidente es el estado de inseguridad en la que se encuentran los jóvenes, los asalariados precarios, o también aquellos y aquellas que ocupan un empleo a tiempo parcial. Esas categorías, sometidas más que las demás a la persistencia del desempleo, tienen cada vez menos protección por parte del seguro de desempleo cuyo modelo de referencia sigue siendo el empleo estable. Y si están protegidas, el período de indemnización es muy corto y las prestaciones abonadas por el régimen son muy bajas. En 1998, casi el 40% de los beneficiarios del régimen de seguro de desempleo percibieron prestaciones cercanas o inferiores a la mitad del sala-

⁵ L. Lizé. Usage des emplois temporaires dans la sélection à l'embauche.

⁶ Ver el artículo de P. Concialdi y S. Ponthieux en este mismo número.

- rio mínimo, es decir, unos ingresos de sustitución cercanos al nivel de los mínimos sociales. Esa escasa protección a nivel de indemnización modifica la estrategia de búsqueda de empleo de los parados y les lleva a aceptar más fácilmente formas de empleos precarios que no habrían aceptado en otro contexto financiero. Y en este punto se sitúa la segunda consecuencia de la insensibilidad del régimen al auge de los empleos precarios.
- El rechazo a mejorar las condiciones de indemnización ha contribuido a un deterioro de las normas de empleo y de sueldos vigentes en el mercado de trabajo. El carácter decreciente de las prestaciones ha desplazado la noción de empleo conveniente y ha incitado a los demandantes de empleo a disminuir sus pretensiones salariales y estatutarias. De hecho, la UNEDIC ha contribuido a la instalación de la precariedad del empleo en el mercado laboral. Su participación en la fragmentación salarial se ha reforzado cuando en 1986 la UNEDIC aceptó establecer el principio de la actividad reducida que se basa en la posibilidad de acumular un pequeño sueldo conseguido con una actividad ocasional con el mantenimiento de una fracción de las prestaciones de desempleo. Este sistema de participación en los beneficios del empleo poco remunerado supone una fuerte ruptura en la historia de la UNEDIC. Mientras que durante más de veinte años la política de indemnización de la UNEDIC consistía en mantener un nivel de prestaciones por desempleo relativamente alto para apoyar las normas de empleo y de salarios, la adopción del principio de las actividades reducidas supone una lógica radicalmente opuesta. La introducción de este mecanismo ha sido la respuesta decepcionante dada por los interlocutores sociales a la siguiente pregunta: «¿cómo incitar a los parados a trabajar si la vuelta al empleo no paga debido a la difusión de empleos precarios escasamente remunerados?». Desde una óptica liberal, se puede siempre reforzar el interés por la vuelta al empleo a través de una actuación a la baja en el «salario de reserva», un salario constituido por las prestaciones por desempleo. Pero podemos imaginar perfectamente que, teniendo en cuenta los bajos niveles de indemnización alcanzados ya, esa opción no parecía socialmente factible. En consecuencia, se optó por la solución de la acumulación salario-prestaciones de desempleo, la única que, de algún modo, hace aceptable la ocupación de un empleo cuyo salario puede ser inferior al ingreso de

sustitución. Una solución por defecto, un remedio para salir del paso cuyo mayor inconveniente consiste en confirmar el deterioro de los ingresos salariales y sociales y mantener el proceso.

3. LA BUENA SOLUCION ERRONEA DE LAS ACTIVIDADES REDUCIDAS

En 1986, los interlocutores sociales de la UNEDIC decidieron autorizar la acumulación salarios/prestaciones de desempleo. Hasta la fecha, el sistema de indemnización francés sólo reconocía el binomio empleo estable/desempleo completo, el único que podía dar lugar a una compensación financiera. Ciertamente, existían mecanismos de indemnización del desempleo parcial, aunque contrariamente al mecanismo de la actividad reducida, se mantenía el contrato de trabajo firmado con la empresa. El principio de la actividad reducida sólo se pone en marcha después de la ruptura del contrato de trabajo.

Para tener derecho a esta medida, se imponen inicialmente dos condiciones mínimas:

- el tiempo de trabajo en el mes no debe superar las 78 horas
- el salario conseguido con la actividad ocasional no debe pasar del 47% del salario de referencia anterior.

Estas dos condiciones mínimas fueron objeto de numerosas revisiones reglamentarias. En 1989, el criterio «tiempo de trabajo» desaparece y la acumulación sólo se ve sometida ya al criterio de la remuneración. En 1995 la medida vuelve al criterio de intensidad de trabajo. Lo cual significa que durante casi seis años, un parado podía ejercer una actividad a tiempo completo siempre y cuando aceptara una desclasificación salarial consecuente. Varios juristas han subrayado esa desviación. «Al principio, no se exigió ninguna condición de intensidad mensual de trabajo. La única condición requerida era la pérdida de remuneración sufrida por el parado. En consecuencia, habría sido preferible calificar dichas actividades de actividades con salario reducido, antes que a tiempo reducido, ya que el parado podía realizar un trabajo a tiempo completo, beneficiándose al mismo tiempo de sus prestaciones»⁷.

⁷ A. Arseguel: Vers un infléchissement des missions du régime d'assurance chômage, *Droit Social*, junio 1996.

En 1992, se flexibiliza el criterio salarial y se fija el límite del salario conseguido a través de la mal denominada «actividad ocasional» en el 80% de la última remuneración bruta. Esa ampliación de las posibilidades de acumulación se debió sin duda a la situación muy deteriorada del mercado laboral: el recurso a las actividades reducidas constituye una suerte de calmante social que permite esperar una situación más boyante. Ante el éxito de la fórmula, en 1995 se procede a un nuevo ajuste de la reglamentación esta vez en un sentido más restrictivo. El tope de remuneración se fija en el 70% y se vuelve a introducir un límite en la intensidad mensual del trabajo. La actividad reducida no puede superar las 136 horas de trabajo al mes. Éste es el régimen que rige actualmente la actividad reducida. En lo referente a la acumulación prestaciones por desempleo/salario, sólo se autoriza durante diez y ocho meses, el límite significa que el parado en actividad reducida debe proseguir, en paralelo a su actividad profesional, la búsqueda de un empleo con el fin de encontrar un puesto que corresponda a sus expectativas⁸.

Los gestores de la UNEDIC han presentado varios argumentos para justificar la introducción de las actividades reducidas.

- Una razón explícita: favorecer la inserción de los parados a través de actividades precarias reducidas que pueden eventualmente dar acceso a un empleo estable. Sin embargo, la reglamentación de la UNEDIC no permitía concebir semejantes pasos entre el desempleo y el empleo. La reanudación de cualquier actividad parcial suponía inmediatamente la suspensión del conjunto de los derechos a indemnización. El mantenimiento del principio del todo o nada resultaba inadecuado en la medida en que llevaba a los parados a rechazar empleos menos remunerados que las prestaciones por desempleo que cobraban. Para evitar una instalación en el desempleo, convenía por tanto fomentar la reanudación de un trabajo, aunque fuera precario, con la

⁸ Desde un punto de vista administrativo, el parado en actividad reducida que se beneficia del mantenimiento de su indemnización de desempleo sigue inscrito como demandante de empleo en la ANPE, incluida la época en la que ocupa este empleo. Por motivos que resultarían muy largos de explicar aquí, se crearon en 1995 nuevas categorías de parados para aislar a los parados en actividades reducidas de aquellos que se encuentran en situación de desempleo total. Sin embargo, la cifra oficial de desempleo publicada cada mes por el ministerio de trabajo tiende a omitir progresivamente a los parados clasificados en actividades reducidas.

hipótesis, ciertamente discutible, según la que, mirándolo bien, esa actividad era mejor que una privación total de empleo.

- Un motivo implícito: favorecer la oferta de trabajo precario para responder a las exigencias de flexibilidad de las empresas. En efecto, tal como hemos visto, el período se caracteriza por el éxito de las tesis liberales que denuncian el corsé jurídico en el que las empresas se encuentran atrapadas por culpa de un código de trabajo demasiado protector con el asalariado. Los juristas captaron esas motivaciones. Un artículo publicado en 1995 en la revista *Droit Social* mencionaba esa convergencia ideológica: «Aunque era evidente, no se decía que en un momento en el que las condiciones de trabajo ganaban en flexibilidad, dicha flexibilidad respondía también al interés de las empresas que no habrían tenido idénticas facilidades para encontrar el complemento de mano de obra que necesitaban, en especial la del trabajo temporal, si los parados hubieran preferido seguir inactivos antes que ocupar un empleo que les habría privado de su indemnización y les habría proporcionado menores ingresos»⁹.
- Un motivo casi inconfesable: promover el principio de la actividad reducida para mejorar el nivel de vida de los parados. Porque no hay que olvidar que desde el inicio de los años ochenta, no sólo el acceso sino también el nivel y la duración de la indemnización de paro han sufrido reajustes drásticos de los que los parados han sido las víctimas. Con las actividades reducidas, es probable que los interlocutores sociales hayan encontrado el medio para no revisar el sistema de indemnización, dado que el salario logrado con una actividad ocasional proporciona un complemento de ingresos a una indemnización insuficiente. Aunque no pretendamos explicar aquí detalladamente el aspecto técnico de la medida, las actividades reducidas ofrecen también otras dos ventajas. Para los parados excluidos del seguro de desempleo, la sucesión de episodios de actividades reducidas les permite volver a constituir derechos y, quizás por esta vía, acceder al sistema paritario. Para aquellos que ya están indemnizados, el recurso a las actividades reducidas les permite, mediante la acumulación de nuevos períodos de cotización, diferir las

⁹ H. Goarnisson L'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi des demandeurs d'emploi en activité occasionnelle ou réduite, *Droit Social*, abril 1995.

fases de prestaciones por desempleo decrecientes. No cabe la menor duda de que los parados han podido ver en las actividades reducidas un medio para mejorar su situación material. Varias encuestas llevadas entre los asalariados-parados confirman además esta constatación.

Sea como sea, el principio de la actividad reducida tardó varios años antes de imponerse a los interlocutores sociales porque se temían, con razón, que este tipo de mecanismo viniera a reforzar la precariedad del empleo ya vigente en las empresas. «Sin embargo los hechos fueron el argumento más fuerte (...) con el fin de no desanimar a los beneficiarios para que ejercieran cualquier otra actividad que no fuera a tiempo completo, la idea de actividad reducida surgía en el derecho de la indemnización por la pérdida de empleo, para comprobar el objetivo principal del régimen, es decir, la inserción profesional de los demandantes de empleo»¹⁰. Dicha inserción se fomenta tanto más cuanto que se realiza ahora con el acicate de la necesidad.

Con el cuadro reproducido a continuación, entenderemos los motivos por los que el fenómeno de las actividades reducidas ha suscitado en los medios administrativos y políticos más de un quebradero de cabeza y numerosos interrogantes. En efecto, en el conjunto de los demandantes de empleo indemnizados por la UNEDIC, la proporción de parados indemnizados en concepto de actividad reducida no ha dejado de incrementarse desde 1991.

| Evolución de la población indemnizada en concepto de actividades reducidas | | | | | | |
|--|----------------------------|--|---|-----------|---|--------|
| | Beneficiarios indemnizados | | Conjunto de los beneficiarios | | Proporción de las actividades reducidas | |
| Fecha | en actividad reducida (1) | | indemnizados por el seguro de desempleo (2) | | Sobre el conjunto de los indemnizados (1)/(2) | |
| Dic-91 | 126 275 | | | 1 767 157 | | 7,1% |
| Dic-92 | 215 517 | | | 2 018 173 | | 10,70% |
| Dic-93 | 253 598 | | | 2 195 454 | | 11,60% |
| Dic-94 | 267 232 | | | 1 986 115 | | 13,50% |
| Dic-95 | 247 835 | | | 1 916 427 | | 12,90% |
| Dic-96 | 273 767 | | | 1 941 238 | | 14,10% |
| Dic-97 | 329 600 | | | 1 855 430 | | 17,80% |
| Dic-98 | 320 500 | | | 1 847 600 | | 17,30% |

Fuentes : UNEDIC

¹⁰ A. Arseguel, *Vers un infléchissement des missions du régime d'assurance chômage*, op. cit.

Una ligera disminución del régimen se produce en 1995, pero se debe sobre todo al endurecimiento de las condiciones de acceso a la medida (introducción de un límite en la duración del trabajo) hasta la fecha en pleno auge. De todos modos, el repliegue es pasajero y a finales de 1998, 320.500 beneficiarios tuvieron la oportunidad de acumular los ingresos obtenidos durante un período de actividad con parte de las prestaciones por desempleo. La cifra es elevada ya que representa casi el 20% de los parados cubiertos por el seguro de desempleo. La cuestión del estatuto de esas personas en actividades reducidas parece haber planteado un problema a los responsables de la política de empleo. ¿Qué puesto debe reservar la política de empleo a unas personas que no están empleadas del todo (ya que siguen inscritas como parados a la ANPE), ni tampoco en paro del todo? ¿Deben ser consideradas como públicos prioritarios en igual concepto que los parados de larga duración cuando en realidad están más cerca al mercado laboral? De un modo más general, ¿qué impacto inducen esas actividades accesorias en los procesos de vuelta al empleo de las personas implicadas? ¿Los pasos repetidos por esas actividades reducidas ofrecen acaso mayor probabilidad de tener acceso a un empleo estable o, por el contrario, no tendería el fenómeno a encerrar a los parados en trampas de “trabajos basura” que los alejarían de cualquier perspectiva de inserción duradera y aumentarían al mismo tiempo la frecuencia de su paso por el desempleo?

Los estudios realizados sobre el tema permiten esclarecer en parte las zonas de sombra. Proporcionan alguna información sobre las motivaciones de los parados que han entrado en esa vía estrecha y también sobre sus perspectivas de encontrar un empleo estable al final de esas actividades.

En primer lugar, se confirma el impacto de la medida sobre la oferta de mano de obra precaria. En más del 70% de los casos, las actividades reducidas se ejercen sobre la base de contratos de trabajo temporales. Para ser más exactos, el 37% de esos demandantes de empleo han obtenido un contrato por tiempo definido. Por lo que respecta al trabajo temporal, representa el 35% de esas actividades reducidas. Las características socioprofesionales de los parados que recurren a esas medidas no los diferencian de modo sensible de las demás categorías de demandantes de empleo. Sin embargo, la frecuencia de recurso a las actividades reducidas es mucho menor entre los mandos. Esta constatación se debe al hecho de que las reglas que rigen el

principio de la acumulación salario/prestaciones por desempleo no incitan a los altos salarios a realizar actividades ocasionales.

La puesta en marcha de la actividad reducida depende fuertemente del tiempo pasado en el desempleo y también del motivo de inscripción en la ANPE. Por lo que se refiere al primer punto, algunos estudios han mostrado que suele ser al cabo de un año de desempleo cuando la práctica de la actividad reducida es más frecuente. La disminución de los niveles de indemnización debida al mecanismo de prestaciones decrecientes en el tiempo explica sin duda que el recurso a la actividad reducida se plantee entonces para retrasar un eventual cierre de los derechos a prestaciones por desempleo¹¹. Así, los candidatos a la actividad reducida se reclutan mayoritariamente bajo el efecto del condicionamiento financiero. Conviene por tanto relativizar esa opción ya que parece depender en buena medida del contexto de indemnización.

Los individuos inscritos en el desempleo a raíz de un cese o un despido tienden a recurrir menos a las actividades reducidas que aquellos que están apuntados en la ANPE a raíz de la finalización de un contrato temporal. Esas diferencias de comportamiento se deben a la naturaleza de las trayectorias profesionales de los parados. «Al haber dimitido de un empleo considerado poco satisfactorio o al haber sido despedidos de un empleo por tiempo indefinido, esos parados no serían candidatos a actividades reducidas (...) ya que prefieren dedicar su tiempo y su indemnización a buscar un empleo estable. Y viceversa, más acostumbrados a situaciones precarias, con frecuencia a su pesar, los individuos que han entrado en el desempleo al finalizar un contrato por tiempo definido estarían más dispuestos a aceptar propuestas de actividades reducidas»¹². A través de este resultado, vemos perfectamente el papel que el mecanismo de la actividad reducida desempeña, un papel que refleja los límites de la política de indemnización adoptada por la UNEDIC. También se ven relegados a esa medida los asalariados que están expuestos desde hace mucho tiempo a la precariedad del mercado laboral. Lejos de poner fin al proceso, la UNEDIC ratifica las desigualdades prolongando esa fase de inseguridad profesional relativa.

¹¹ P. Garnier, X. Joutard, L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage, *Economie et Statistique*, N° 321-322, 1999.

¹² P. Garnier, X. Joutard, op. cit.

Por otro lado, las expectativas de los demandantes de empleo confirman la insatisfacción que experimentan ante su situación profesional. El 87% de los individuos desea encontrar la estabilidad del empleo en forma de contrato por tiempo indefinido que les permita abandonar las actividades reducidas. Esa expectativa resulta tanto más legítima cuanto que las perspectivas de inserción duradera ofrecidas por la medida de actividades reducidas son escasas. Éste es el resultado al que ha llegado una encuesta realizada por la ANPE, en enero de 1998, entre 1000 demandantes de empleo. Por otro lado, casi el 90% de ellos eran, en el momento de la encuesta, parados de larga duración inscritos en la ANPE desde hacía más de un año¹³. El estudio se proponía evaluar, con todas las dificultades metodológicas que eso suponía, el efecto del paso por actividades reducidas sobre el proceso de reinserción profesional de los parados. Los resultados muestran la escasa probabilidad de salir del desempleo después del ejercicio de una actividad reducida. O, dicho de otro modo, la medida no desempeña ningún efecto motor sobre los procesos de vuelta duradera al empleo.

En el momento de la entrevista, que tuvo lugar poco tiempo después del paso por una actividad reducida, el 61% de los entrevistados seguían apuntados en la ANPE al tiempo que seguían trabajando en el marco de esas actividades ocasionales. El 30% son parados «a tiempo completo» que declararon que ya no trabajaban. Únicamente el 9% de las personas entrevistadas salieron del desempleo en el momento de la encuesta, la mayoría de ellos había vuelto a encontrar un empleo estable (el 6% tiene un contrato por tiempo indefinido y el 3% un contrato por tiempo limitado). En consecuencia y de modo global, la medida parece funcionar en circuito cerrado ya que para la gran mayoría de esas personas, los empleos que ellos consideran como empleos de transición hacia un empleo estable, en realidad no transitan más que hacia actividades temporales, situación de la que les gustaría salir. Aunque no sea nada sorprendente, el resultado es

¹³ M. Béraud, *Les demandeurs d'emploi en activités réduites*, ANPE, 1999.

La muestra se componía del 15% de individuos inscritos en la ANPE en 1994; el 20,6% inscritos en 1995; el 50,9% en 1996 y el 13,1% en 1997. Se realizó la encuesta por teléfono durante los meses de diciembre de 1997 y enero de 1998 entre parados que habían ejercido actividades reducidas en el marco de su búsqueda de empleo; se seleccionó a individuos que habían ejercido al menos 4 meses de actividad reducida (de modo continuo o discontinuo) durante el período octubre 1996-octubre 1997 de manera a eliminar las actividades estacionales por naturaleza.

decepcionante. En efecto, sería abusivo imputar a la medida de la actividad reducida resultados que existían ya antes de la instauración de dicha medida. Porque no debemos olvidar que, aparte de la aportación de un complemento de ingresos sociales a los titulares de empleos precarios, el concepto administrativo de actividades reducidas, que suele adoptar en la práctica la forma de contrato por tiempo definido o de trabajo temporal, no presenta ninguna innovación especial en el campo de la inserción.

Ahora bien, el desarrollo de esas formas de empleos atípicos, aunque resulte abultado bajo el efecto de las nuevas disposiciones de indemnización, desde hace mucho tiempo ya, es objeto de investigaciones para confirmar o invalidar la hipótesis según la que esos empleos constituirían una especie de trampolín hacia el empleo estable. La investigación más reciente no hace más que confirmar los resultados de la encuesta ANPE sobre las actividades reducidas. Se realice o no en régimen de actividades reducidas, el trabajo temporal se practica en la mayoría de los casos al no disponer de otra cosa. Los análisis provenientes de la encuesta empleo realizada por el INSEE son categóricos al respecto. «Cada vez más numerosos son los asalariados empleados bajo una forma particular de empleo que buscan otro empleo. Les gustaría trabajar más, siguen apuntados en la ANPE y más del 10% de ellos se encuentra en una situación de subempleo en el sentido que da el BIT»¹⁴. Con el paso del tiempo, el sentimiento de insatisfacción se ha agravado. Si, en 1991, el 33% de los trabajadores de trabajo temporal dice que está buscando otro empleo, el 52% en 1998 expresa el mismo punto de vista. En el caso de los trabajadores con contrato por tiempo definido, la parte de insatisfechos es menor, aunque en este caso también se acentúe con el tiempo (20% en 1991 frente al 29% en 1998). La segunda conclusión, que tiene mucho que ver con el punto anterior, se refiere a las posibilidades de transición entre formas particulares de empleo, empleo estable, desempleo e inactividad. El cuadro reproducido a continuación refleja el deterioro de las trayectorias profesionales tras el paso por una forma particular de empleo.

¹⁴ L. Bloch, M-A Estrade, Les formes particulières d'emploi: un marche pied vers les emplois stables, *France, portrait social*, INSEE, 1998-1999.

| | | En % | | | | | | |
|-------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Situación Año N-1 | Situación Año N | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Formas | Empleo estable | 35 | 33 | 28 | 29 | 29 | 27 | 29 |
| Particulares | FPE | 31 | 31 | 33 | 39 | 38 | 39 | 42 |
| De empleo | Desempleo | 28 | 30 | 33 | 26 | 28 | 28 | 24 |
| (FPE) | Inactividad | 6 | 7 | 7 | 6 | 5 | 5 | 5 |

FPE : Formas particulares de empleo : CDD, Trabajo temporal, cursos de formación y contratos asistidos

Lectura : el 35% de los individuos en empleo estable en 1992 estaban en 1991 empleados bajo una forma particular de empleo ;

Fuente : INSEE, encuesta sobre el empleo

La probabilidad de tener acceso a un empleo duradero tras un contrato temporal ha disminuido desde el inicio de los años noventa. Y viceversa, esas formas particulares de empleo ya no son el preludio a un proceso sistemático de exclusión del mercado de trabajo, aunque sí el riesgo de que exista para una cuarta parte de los trabajadores precarios. En cambio, hay realmente una trampa de precariedad de empleo para los asalariados inscritos previamente en ese segmento del mercado de trabajo. Esas situaciones de subempleo se parecen cada vez más a un recurso permanente al mal menor del que los asalariados afectados no saben muy bien cómo salir. En 1998, el 42% de los asalariados que trabajaban bajo una forma atípica de empleo, ocupaban ya el año anterior un empleo marginal. En 1992, sólo el 31% vivía esa situación, el 35% de ellos había conseguido acceder a un empleo estable. Resulta por tanto evidente que los contratos temporales son trampas de precariedad que llevan a situaciones de desempleo recurrente. Tal como hemos visto en la encuesta realizada por la ANPE, las actividades reducidas no escapan de la regla. Ofrecen una especie de servicio mínimo evitando la exclusión gracias al mantenimiento de una relación con el empleo que no puede sino perpetuar las desigualdades estatutarias existentes en el mercado laboral.

A modo de conclusión, quisiéramos volver a las enseñanzas que podemos extraer de las cuestiones que se plantean en el caso de los demandantes de empleo en situación de actividad reducida. Queramos o no, el mecanismo introduce una forma de institucionalización del trabajo temporal que se caracteriza por un fomento del desplie-

gue masivo de formas de empleos intermitentes. El fenómeno coincide con la publicación de trabajos que, al mismo tiempo que recurren a varias disciplinas (economistas, juristas, sociólogos), tienen en común la promoción o la búsqueda de nuevos modos de regulación de la actividad asalariada (informe Boissonnat, Gazier, Supiot)¹⁵. Más allá de los múltiples matices ideológicos que distinguen esos trabajos, todos postulan el final del empleo estable. Sus límites remiten a las condiciones en las que debe realizarse esa proyección en el «más allá del empleo»¹⁶. Desde ese punto de vista, las respuestas resultan poco construidas. El estudio de los nuevos marcos doctrinales no constituía el objeto del artículo, cuyo campo se circunscribe al examen de una medida específica de indemnización. Sin embargo, las actividades reducidas forman parte, queramos o no, de las prácticas actuales, ya que se trata, a través de la medida, de ofrecer al titular de empleo temporal garantías sociales que le aseguren una estabilidad de ingresos. Además, algunos estudios recientes han visto en las actividades reducidas una posibilidad de etapa en la construcción de los mercados de transición, dado que la discontinuidad de los recorridos profesionales se ve compensada en parte por cierta permanencia de los ingresos. Esos trabajos aportan conclusiones ambiguas, aunque no parezcan llevar al optimismo. En algunos casos, se describen las actividades reducidas como formas regresivas de mercados de transición para los parados implicados. La dinámica de transición que actúa en ellos «reproduce una segmentación del mercado de trabajo que adopta la forma de una relegación menos brutal que el desempleo de larga duración»¹⁷. En cambio, la idea según la cual la actividad reducida podría relacionarse con modos de mercados transicionales ascensionales (puente hacia un empleo duradero) no parece demostrarse a la luz de la tipología propuesta.

Por otro lado, la ambigüedad de esas nuevas corriente radica en su finalidad. Todas buscan, en distintos grados, vincular libertad y seguridad. «La seguridad se propone garantizar cierto número de

¹⁵ Para un análisis detallado de esos distintos trabajos, ver el artículo de C. Ramaux, *Economie d'une nouvelle forme institutionnelle: le contrat d'activité, état professionnel des personnes et marchés transitionnels*, *l'économie sociale, XIX journées de l' AES*, l'Harmattan, París, 1999.

¹⁶ Supiot, *Au delà de l'emploi*, Flammarion, 1999.

¹⁷ A. Eydoux, M. Béraud, *L'indemnisation des chômeurs en activités réduites et l'organisation de marchés transitionnels: vers une segmentation renouvelée du marché du travail?*, *L'économie sociale, XIX journées de l' AES*, l'Harmattan, 1999.

derechos más allá de las incertidumbres de las trayectorias individuales. La libertad designa al mismo tiempo la flexibilidad dada el empresario y la posibilidad para el trabajador de elegir su trayectoria profesional al cambiar de empresario o de tipo de trabajo»¹⁸.

Precisamente, no se respeta el principio de libre elección individual en el caso de las actividades reducidas. En su gran mayoría los parados que desempeñan algún tipo de actividades reducidas, declararon que habían «optado» por el recurso a esa posibilidad al no disponer de otra cosa, mientras esperaban poder tener acceso a un empleo estable. En efecto, esta última posibilidad parece constituir la norma de empleo de referencia, con cuyo rasero se mide el valor de los empleos que están distantes de ésta. La principal motivación aludida por los parados para justificar su paso por la actividad reducida es la incidencia que ésta ejerce sobre su modo de vivir el desempleo. Casi el 90% de los parados interrogados por la ANPE declararon que el ejercicio de actividades reducidas les había permitido vivir mejor el desempleo. Lo cual significa que, en su mente, la medida sigue asociada a una concepción pasiva de la indemnización del desempleo, dado que mejora las condiciones de vida de los parados al tiempo que deja sin resolver la cuestión de su reclasificación.

Debemos subrayar también que los parados no son los únicos actores que consideran las actividades reducidas como una solución temporal que debe dejar paso a una inserción más duradera. La norma de un empleo estable y a tiempo completo está presente implícitamente en la medida de las actividades reducidas. Desde este punto de vista, las condiciones fijadas para el ejercicio de dichas actividades hablan por sí solas. En efecto, la posibilidad de acumular salario y prestaciones por desempleo se limita a un período de dieciocho meses. Este tope significa que los gestores de la UNEDIC no desean ver a los parados instalarse de modo duradero en una situación que consideran, de alguna forma, como una situación de subempleo. Además, un segundo requisito impone que el parado en actividad reducida siga inscrito en la ANPE como demandante de empleo. Lo cual equivale a exigir que el parado dedique parte de su tiempo en su período de relativo subempleo a buscar activamente un verdadero empleo.

Al autorizar en 1986 el principio de acumulación empleo/desempleo, los interlocutores sociales optaron finalmente por la fórmula

¹⁸ C. Ramaux, op. cit.

consistente «en nadar y guardar la ropa». Esta especie de no elección traduce la ausencia de representación del mercado de trabajo en la que pueda basarse la política de indemnizaciones. Por un lado, la UNEDIC se ha apuntado a un movimiento de precariedad/flexibilidad de la mano de obra que ha contribuido a amplificar mediante la introducción de un régimen que deteriora las normas de empleo y también los salarios vigentes en el mercado. Pero por otro lado, sigue razonando sobre la base de un ideal tipo que se identifica con la norma clásica de empleo. En su conjunto las actividades reducidas y la política de indemnizaciones son el reflejo de esa ambivalencia.

Es urgente que la UNEDIC salga del dilema que socava su legitimidad. Dos opciones son posibles:

- Ratificar un modelo de empleo en el que la figura del asalariado intermitente se convierta en la norma a través de las medidas de indemnizaciones y asegure al asalariado una acumulación permanente salario-prestaciones por desempleo, a imagen del régimen instaurado para los intermitentes del espectáculo.
- Convertir el seguro de desempleo en un instrumento capaz de interactuar sobre los sistemas de empleo y oponerse a la tendencia actual a la precarización del empleo mediante la adopción de una política de indemnizaciones que se proponga proteger las normas de empleos y salarios.

Por los motivos desarrollados en nuestro artículo, nos parece necesario reorientar la política de la UNEDIC en torno a ese segundo planteamiento con el fin de acabar con las desigualdades producidas por una desregulación excesiva del mercado laboral. Para lograrlo, se debería mejorar las condiciones de indemnización de los asalariados precarios y de los jóvenes con el objeto de evitar que acepten, bajo obligación, cualquier empleo. Esa protección social adicional tendría seguramente por efecto reducir, por parte de los asalariados, la oferta de trabajo temporal, lo cual obligaría a las empresas a revisar su estrategia de reclutamiento. Otra solución, en buena medida complementaria de la primera, consistiría en implicar activamente a los empresarios en la asunción financiera del riesgo de precariedad. Para ello, se podría pensar en modular las cotizaciones de desempleo en función de las prácticas de contratación de los empresarios. Sería una manera para incitar a las empresas, que han optado por la flexibili-

dad, a que no siguieran trasladando a la colectividad el coste social de su modo de gestión. Sería también una manera para influir positivamente en la naturaleza del contrato de trabajo propuesto.

Esa forma de participación en el restablecimiento de normas de empleo más estabilizadas permitiría que la UNEDIC, que atraviesa desde hace varios años una crisis de legitimidad, recobrara ante los asalariados-parados algo de la confianza perdida.