

FRANCIA

LA MOVILIDAD DE LOS ASALARIADOS¹⁸

Presentación por el economista Christian de Boissieu

El objeto de la denominada flexiseguridad es combinar una mayor flexibilidad de las empresas en la gestión del empleo con una mayor seguridad de los itinerarios individuales de los trabajadores.

Las cifras de este informe muestran que la flexibilidad en el empleo se ha desarrollado en Francia de manera significativa en los últimos años. Sin embargo, se constata una movilidad, (en sus tres facetas: profesional, sectorial o geográfica) insuficiente de los asalariados. Propone medidas para desarrollar las movilidades voluntarias y reforzar las competencias generales más que las competencias específicas de los asalariados. Cabe destacar, la idea de un sistema de “bonus-malus” sobre las cotizaciones al seguro de desempleo, medidas relativas a la vivienda para facilitar la movilidad geográfica y un conjunto de propuestas destinadas a incitar a las empresas y sus asalariados a una mayor utilización de la formación profesional.

Movilidad de los asalariados: primera constatación.

Más flexibilidad del mercado laboral pero poca movilidad.

Francia ha iniciado un proceso de “flexiseguridad” en el marco del cual se ha aprobado la “ruptura por mutuo acuerdo del contrato de trabajo” y la “utilización diferida del derecho a la formación”. No obstante, si la flexibilidad ha evolucionado de manera significativa, la movilidad no ha progresado.

En efecto, en primer lugar, el análisis de los recientes cambios en el derecho del trabajo muestra una progresión más rápida de la flexibilidad que de la seguridad. En segundo lugar la rapidez en el ajuste del empleo a las variaciones económicas es más rápida: hay un aumento del número de asalariados con contratos temporales. En 2007 15,3% de asalariados tenían contratos temporales frente al 9,6% en 1990 y al 6,6% en 1.982.

Sin embargo, los cambios de empleo han evolucionado muy poco, La movilidad voluntaria es poco numerosa y no se ha reforzado la seguridad de los itinerarios profesionales. Así, entre 2007 y 2008, sólo un 5% de asalariados ha cambiado de empresa. La movilidad profesional es escasa, pero tampoco ha evolucionado mucho la movilidad intersectorial ni geográfica. La movilidad geográfica, entendida como la proporción de familias que han cambiado de residencia en un año, permanece prácticamente estable. Se sitúa alrededor de un 10% y de esta movilidad, solo un 20% se realiza

¹⁸ Informe 3/2010 del “Conseil d’analyse économiques”

entre diferentes departamentos. Además, el incremento de movilidad recientemente constatado concierne a la población joven, mientras que la movilidad de los adultos de más edad ha bajado.

Ahora bien, si los contratos temporales permiten a los empresarios ajustar los recursos humanos a las variaciones de la demanda y a los asalariados entrar en el mercado laboral, la flexibilidad sin la movilidad puede tener consecuencias negativas sobre la productividad y la cohesión social y, consecuentemente, sobre el crecimiento. En efecto, la degradación de la calidad de los empleos pesa sobre la productividad. La flexibilidad originada por el aumento de los empleos temporales genera un deterioro importante del capital humano. Además, la ausencia de movilidad voluntaria aumenta el estrés de los trabajadores cuando hay tensiones profesionales en el centro de trabajo porque están obligados a permanecer en el mismo medio durante largos periodos.

Para reequilibrar las recientes evoluciones del mercado laboral, hay que superar el concepto macroeconómico de “flexiseguridad” y mejorar la movilidad y, especialmente, la movilidad voluntaria. Para los autores del informe esto requiere crear incentivos importantes para que los empresarios participen de manera efectiva en la mejora cualitativa de los empleos. Los autores mantienen que en el sistema actual, los empleadores no tienen ningún interés económico en desarrollar la capacidad de los asalariados para buscar otro empleo, es decir mejorar sus competencias generales y no únicamente las específicas.

Las propuestas

Incitaciones importantes para formar y formarse, derechos reforzados para los asalariados precarios

Partiendo de las constataciones anteriores, los autores hacen sus propuestas agrupándolas en tres objetivos:

- Que la movilidad voluntaria sea una especie de seguro contra los accidentes de la vida, sin desestabilizar los individuos y las familias: la movilidad debe ser una opción más en el espacio de las posibles, no una complicación más.
- Desarrollar las competencias generales de los asalariados y formarlos continuamente
- Condicionar la concesión de ayudas a unos criterios generales (formación inicial insuficiente, necesidad de formación, edad) con el fin de favorecer la igualdad de tratamiento entre trabajadores despedidos y trabajadores precarios. En efecto la comprensión y transparencia de las ayudas no está asegurada cuando se conceden a ciertas categorías de personas en función de criterios específicos (geográficos o sectoriales)

De lo dicho se desprenden 6 principios de acción:

Principio 1: Vale más prevenir que curar. Acompañar preventivamente a los trabajadores incitándoles, así como a los empresarios, a realizar un esfuerzo cualitativo de formación, pudiendo sancionar a las empresas que falten a estas obligaciones. Esto implica a ambos más allá de la simple obligación de cotizaciones

Principio 2: Ofrecer a los trabajadores los medios de desarrollar sus competencias generales y no solamente específicas (aumento del número de formaciones con diploma, complemento de salario cuando haya cambio de oficio o sector)

Principio 3: Aplicar criterios transparentes en materia de intervención pública y de ayudas, basándose en las características propias de los individuos (antigüedad, formación, experiencia, posibilidades de empleo) y no de la empresa.

Principio 4: Deben intensificarse las acciones de los organismos públicos dirigidas a las personas en situación precaria y con grandes dificultades, es decir acciones, con carácter temporal, que afectan a una minoría de la población. El resto de los medios deben dedicarse a incitaciones individuales que permitan a cada cual efectuar su elección. En todo caso, el tema de la distribución de medios entre “políticas paternalistas” cuyo objetivo es ayudar y respaldar a las personas y las acciones incitativas en las que los individuos toman las decisiones óptimas en respuesta a las incitaciones, debe ser central y previa a la discusión presupuestaria.

Principio 5: Hacer accesible y competitiva la oferta de formación, independientemente de que los sistemas de financiación sean públicos, privados o paritarios.

Principio 6: Armonizar, coordinar y procurar la máxima transparencia y facilidad de comprensión de las acciones en materia de movilidad de los diversos ministerios.

De estos principios y objetivos extraen los autores las siguientes propuestas:

Incitar a los empresarios para que formen a los trabajadores antes de que se produzcan situaciones de crisis. Que no se espere a los planes sociales para formar a los asalariados.

Ni los trabajadores ni los empresarios tienen interés económico en aplicar esta propuesta. Ahora bien, su no aplicación tiene un elevado costo social. Por eso, los autores del presente estudio proponen que se instaure un sistema incitativo de “bonus-malus” aplicable en función de criterios como el número de asalariados formados, el contenido y la transversalidad de las cualificaciones profesionales que ofrecen las formaciones y la importancia del diploma. El “bonus-malus” se aplicaría a las cotizaciones al seguro de desempleo, y a las obligaciones de reclasificación a las empresas. Las

empresas que hubiesen formado al personal con antelación verían disminuidas sus obligaciones en materia de reclasificación profesional en situaciones de crisis o planes sociales.

Incitar a los trabajadores para que se formen anticipadamente.

Para facilitar la formación anticipada de los trabajadores los autores del informe proponen que sea obligatorio el “balance profesional de etapa”, previsto en la ley de orientación profesional. Este balance se fundamenta en entrevistas personalizadas sobre la formación y las competencias. Además, las formaciones ofertadas deben ser fácilmente accesibles e identificables. Debe mejorarse el conocimiento relativo a la calidad de las formaciones.

Por último, para mejorar la accesibilidad a la formación, los autores recomiendan la instauración de “cheques formación” que permitan a los empleados escoger libremente la formación y el organismo encargado de la misma.

Ofrecer seguridad a la movilidad

El tercer conjunto de propuestas se refiere a la seguridad en el supuesto de movilidad. En efecto, además de la mejora de la formación profesional y del desarrollo de las competencias generales parece necesario modificar los dispositivos institucionales que se oponen a la movilidad voluntaria. Para ello, los autores proponen tres tipos de medidas:

La primera consiste en ofrecer complementos salariales para los trabajadores que tengan una cierta antigüedad en un sector o empresa y que sufrirían una reducción salarial debido a la pérdida de competencias específicas en caso de cambio de sector o profesión. El complemento sería proporcional a la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario, y no podría sobrepasar un tope máximo (se tomaría como salario antiguo, para evitar las fluctuaciones, el salario medio de los tres últimos años); el complemento se abonaría durante un periodo de 12 a 24 meses y disminuiría de forma progresiva.

Ofrecer seguridad a la movilidad implica también reforzar y coordinar las ayudas a la movilidad geográfica. Estas ayudas deben ser gestionadas por el servicio público de empleo en el marco de un servicio específico dedicado a la movilidad.

Por último, hay que seguir eliminando los derechos adquiridos por la experiencia en la empresa y sustituirlos por los derechos adquiridos por la experiencia en general, incluyendo la acumulación de derechos en caso de pluriempleo a tiempo parcial. Actualmente, la protección del empleo se basa en el criterio de la antigüedad, tanto para la determinación del importe de la prima legal por despido, como por las posibilidades de indemnización en general, lo que representa un potente freno a la movilidad cuando se lleva un cierto tiempo en la misma empresa.

Por ello, los autores preconizan que los diferentes derechos se acumulen en una cuenta individual en función de la antigüedad en la actividad y no en el empleo actual, como se hace para el cálculo de los derechos a la jubilación, salvo en los supuestos de empleos penosos o insalubres.

Acompañamiento de los desempleados

Se puede reforzar el acompañamiento y la seguridad en el itinerario de los desempleados de dos formas: desarrollando la formación durante el periodo de paro parcial o mediante la instauración de un régimen de obligaciones y sanciones en las prestaciones por desempleo.

El periodo de paro parcial representa una ocasión de formar los trabajadores para otros oficios. Se debe responsabilizar a los trabajadores instaurando un sistema de prestaciones regresivas. Ahora bien, según los autores es conveniente que la administración encargada de aplicar las sanciones a los trabajadores que incumplan sus obligaciones no sea la encargada de disminuir el desempleo. Que un mismo organismo asuma estas dos funciones plantea, en efecto, un problema moral y aumenta los riesgos de sanciones administrativas arbitrarias o infundadas, restando seguridad a los desempleados. En caso de fraude, sugieren los autores, es el juez el que aplicaría la sanción, administrativa o penal, para garantizar el derecho a la defensa.

Corregir las desigualdades en materia de acceso a la formación

El acceso a la formación es desigual entre asalariados puesto que la mayor parte de contratados temporales, los trabajadores de las pequeñas empresas y los menos cualificados están excluidos. Para combatir esta tendencia, los autores proponen de abrir ciertos dispositivos (como el denominado contrato de transición profesional, CTP) a los asalariados con contrato temporal y extender su ámbito de aplicación a todo el territorio. Esta medida podría ser financiada con cargo al nuevo fondo de inversión social.

Acompañar la movilidad transversal

El objetivo de todas las propuestas presentadas por los autores del informe es el cambio de sector o de profesión de los asalariados. Deben ser gestionadas en colaboración con varios servicios de los ministerios de trabajo, vivienda, educación nacional, e incluso de sanidad en materia de estrés y de la justicia para todo lo relativo a las sanciones en materia de prestaciones por desempleo.

Deben ser visibles y contar con un presupuesto propio: no se trata de tener más dispositivos, sino menos pero con una lógica que sea coherente con el conjunto. Para ello, los autores piensan en la creación de una estructura interministerial del tipo: “delegación interministerial para la movilidad”, con una duración de vida limitada (cinco años, por ejemplo, que coordinaría y armonizaría los diferentes dispositivos, apoyándose en las competencias del servicio público de empleo para la aplicación de las

sanciones. Esta estructura debería reagrupar los medios y estructuras existentes en el seno de los diferentes departamentos y no ser una estructura más.