

Francia: reforma del seguro de desempleo

Violencia social por decreto

 vientosur.info/violencia-social-por-decreto

"Somos como geógrafos frente a personas que piensan que la tierra es plana", comentó un sindicalista al término de una reunión de consulta sobre la reforma del seguro de desempleo. Tenía razón: este proyecto demuestra que la burguesía vive en otro planeta.

Para comprender plenamente esta reforma, primero debemos recordar brevemente cómo está organizado el sistema del seguro de desempleo en Francia. Está gestionado por dos instituciones: Unédic y Pôle Emploi. Unédic recauda las cotizaciones pagadas por las empresas en función de su nómina y determina las reglas para el cálculo de la compensación. Los demandantes de empleo se registran en Pôle Emploi, que se encarga de calcular y pagar las prestaciones por desempleo, ayudarles en la búsqueda de un empleo y monitorear cómo se da este proceso.

Unédic se creó en 1958 en base a un criterio paritario. Por ello, su directorio está integrada por cinco representantes de las centrales sindicales (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT y CGT-FO) y cinco representantes de la patronal (de la que tres son para Medef, la gran patronal). A lo largo de los años, la mayoría de los acuerdos firmados fueron el resultado de un acuerdo de facto entre la parte patronal y la CFDT. Sin embargo, las cosas cambiaron en 2018: los representantes sindicales y los de la patronal recibieron indicaciones muy estrictas del gobierno que fijaron objetivos precisos de reducción del gasto. Por primera vez en mucho tiempo (los precedentes se remontan a 1979 y 1984) no se llegó a ningún acuerdo, por lo que las nuevas condiciones del seguro de desempleo fueron fijadas por decreto de 26 de julio de 2019.

La aplicación de la reforma se ha pospuesto debido a la pandemia y acaba de ser puesta de nuevo en el orden del día por la ministra de Trabajo, Empleo e Integración, Elisabeth Borne, quien, en un registro noticioso muy orwelliano, acaba de declarar: "Soy una mujer de izquierda. La justicia social y la igualdad de oportunidades son las luchas de mi vida. Y es en Emmanuel Macron donde encontré a su mejor defensor"^{1/}. El examen de su dilatada trayectoria permite dudarlo, pero sobre todo ilustra el doble lenguaje de este gobierno y la degeneración de cierta *izquierda* incorporada desde hace mucho tiempo al neoliberalismo. De hecho, Elisabeth Borne, antes de ser nombrada ministra por Emmanuel Macron, ha alternado puestos de responsabilidad en el sector público y gabinetes ministeriales bajo François Hollande. Su trabajo estuvo fundamentalmente dirigido al desmantelamiento de los servicios públicos: SNCF, RATP (transporte parisino) o EDF [sector eléctrico]. Fue ella quien negoció jugosos contratos con las empresas concesionarias de autopistas después de haber sido directora de una de ellas (Eiffage: grupo de construcción, concesiones y servicio público francés) y luego, como ministra de Transportes, oponerse a su renegociación.

La violencia de la reforma

El sistema francés es muy complejo. Basta con consultar la documentación de Unédic para entender que es más fácil definir la nómina de un empleado que el subsidio de un desempleado. Así pues, el diablo está en los detalles.

La primera parte de la reforma consiste en modificar el método para calcular el salario de referencia diario (SJR, en francés), que determina el monto de los subsidios. Hasta ahora, este cálculo se basaba en el salario anual percibido por un empleado durante sus períodos de empleo: la remuneración percibida durante los últimos doce meses se dividía por el número de días trabajados durante ese período. El nuevo cálculo consiste en tener en cuenta las retribuciones percibidas a lo largo de dos años -ya no un año- y dividirlos por el número de días trabajados a los que ahora se suman los días no laborables. El resultado es *matemático*: contando los períodos no trabajados y ampliando en un año el período profesional, el promedio colapsa. El SJR es más bajo. Y con él, las prestaciones por desempleo”2/ .

En su versión inicial, el proyecto preveía incluso tener en cuenta todos los periodos no trabajados, lo que habría supuesto dividir por cuatro los subsidios en los casos más desfavorables. El Consejo de Estado censuró esta cláusula mediante decisión de 25 de noviembre de 2020, señalando que el monto del salario diario de referencia podría "variar del básico al cuadruplicado según la distribución de los períodos de empleo durante el período de referencia", lo que llevaría a "una diferencia de trato manifiestamente desproporcionada con respecto al motivo de interés público perseguido". En su versión actual, la reducción no puede superar el 43%.

Esta medida es orientada a penalizar a determinados sectores que alternan contratos cortos de trabajo - que les permite *recargar* sus derechos- con periodos de desempleo, beneficiándose de prestaciones. La patronal y sus economistas afines^{3/} llevan mucho tiempo denunciando el "escándalo de la optimización de los parados". Muriel Pénicaud, entonces ministra de Trabajo, durante un debate parlamentario, declaró incluso que uno puede "permanecer indefinidamente en el paro trabajando uno día de cada dos"^{4/} y, en última instancia, ganar más estando desempleado que trabajando. Además del hecho de que esta observación es falsa^{5/}, el verdadero escándalo es que esta práctica se implementa con mayor frecuencia por iniciativa la patronal, que la ve como un instrumento para una buena gestión de su fuerza de trabajo.

La segunda modalidad de la reforma se refiere a las condiciones que se deben cumplir para tener derecho al subsidio. Hasta ahora, era preciso haber contribuido 4 meses en los últimos 28 meses. Con la reforma será necesario haber cotizado más (6 meses) y en un período más corto (24 meses). El gobierno argumenta que, a cambio, la gente desempleada será compensada durante más tiempo. Sin embargo, los autores de un notable estudio sobre la historia del seguro de desempleo en los últimos 60 años, utilizando un simulador, observan que “esta mejor cobertura en el tiempo está lejos de compensar el hundimiento de las cantidades a percibir, al contrario de lo que afirma el gobierno”^{6/}. Llegan a preguntarse si el seguro de desempleo “sigue siendo un seguro de desempleo para la gente empleada con empleo discontinuo”. Podemos ver que a pesar de

su carácter aparentemente secundario, el impacto será especialmente violento en el período actual en el que es precisamente la gente precaria la que ha estado más expuesta a la pérdida del empleo.

La tercera parte de la reforma introduce la disminución de los subsidios de la gente desempleada con salarios más altos: al final del séptimo mes deberían caer un 30%. Pero, por el momento, esta medida se ha suspendido. Antes de abordar los efectos deletéreos de la reforma, no podemos resistir la tentación de mencionar este *lapsus* de Muriel Pénicaud, ministra de Trabajo en el momento del proyecto inicial. Durante su presentación, el 18 de junio de 2019, habló de una reforma "contra el desempleo y a favor de la precariedad", aunque luego corrigiera^{7/}.

La sombría ecuación de la reforma

Unédic^{8/} ha realizado un estudio de impacto de la versión inicial de la reforma. El mismo estima que el número de personas inscritas durante el primer año de la reforma será de 2,24 millones. El 37% de ellas, o sea 840.000 beneficiarias, se verían afectados por la misma. Las reducciones en la asignación vinculadas a la reforma oscilarían entre el 7% y el 50% según la trayectoria de la persona beneficiaria (su "índice laboral"), estimándose la pérdida media en un 24%.

Esta reforma es tanto más perniciosa cuanto que se está produciendo en un contexto de crisis y pérdida de puestos de trabajo. El siguiente gráfico, extraído del citado estudio de Unédic, muestra la evolución del desempleo compensado [por las medidas gubernamentales a causa de la pandemia] vinculado a la destrucción de empleo (en millares). Hasta marzo de 2021, la curva reproduce las distintas fases de las medidas sanitarias: un pico en abril correspondiente al primer confinamiento, seguido de una disminución y luego una nueva progresión con el segundo confinamiento. Pero, de forma extraña, la curva comenzaría a descender regularmente a partir de marzo de 2021; así que no podemos sino preguntarnos legítimamente sobre la fiabilidad de semejantes pronósticos.

Como se muestra en el siguiente gráfico, nos encontramos con el mismo perfil en cuanto al número de desempleados que cobran el subsidio. Hasta el estallido de la pandemia, la cifra fluctúa entre 2,7 y 2,8 millones. El primer confinamiento hace que salte a casi 3,5 millones, y luego encontramos el mismo aumento a partir del otoño hasta un nivel casi equivalente a este pico observado en abril. Pero, una vez más, cabe preguntarse por el optimismo de las previsiones: según Unédic, el número de personas desempleadas que reciben prestaciones bajaría en 700.000 entre marzo y diciembre de 2021.

Evidentemente, el impacto de la pandemia ha provocado un déficit mayor para Unédic: sus ingresos han caído al igual que la masa salarial sobre la que se calculan y debido a la moratoria de las aportaciones de las empresas más en dificultades. En cuanto a los gastos, obviamente aumentaron con el número de personas indemnizadas, pero también porque el subsidio de actividad parcial pagado a la patronal (dicho de otro modo, hacerse cargo de los trabajadores y trabajadoras en paro parcial) es imputable, en un tercio, al seguro de desempleo.

Se espera que el gasto alcance los 38.400 millones de euros en 2021, pero se espera que la reforma ahorre mil millones. Es decir, reduciremos el gasto del seguro de desempleo en menos del 3% gracias a una reforma que agravará la situación del 37% de las personas desempleadas. A esto se resume, al final, la sombría ecuación de esta reforma.

Un frente sindical unido

La pandemia obligó al gobierno a posponer la reforma, pero ahora mismo quiere implementarla. Por una vez, la unidad del frente sindical es impecable y su oposición radical. Para el secretario general de la CFDT, Laurent Berger, esta reforma es "injusta, incoherente, desequilibrada, anacrónica, y por tanto no tiene razón de ser"^{9/} y prevé un nuevo recurso ante el Consejo de Estado, con argumentos contundentes: "Es injusta porque golpea a las personas paradas más precarias que ya son las grandes víctimas de la crisis que atravesamos. Es anacrónico porque ¿es este el momento para hacer una reforma que ahorre dinero a costa de las personas desempleadas, cuando no sabemos cuál será la situación del paro en julio?"

François Hommeril, el líder de la CFE-CGC al que nos hemos referido más arriba, es aún más directo: "Tenemos un gobierno que considera que con una buena patada en el culo, es decir, bajando sus subsidios, la gente en el paro volverá al trabajo. ¡Esto es totalmente falso! Todos los sindicatos lo han dicho y se lo han repetido al Ministro, en términos más educados"^{10/}.

El proyecto neoliberal en marcha

El sentido común de los sindicalistas se opone frontalmente a una lógica neoliberal que se puede resumir de forma sintética en: un subsidio por desempleo *demasiado generoso* alienta a las personas en el paro a prolongar su condición de vida asistida, y esto cuesta *una pasta loca*, para usar una expresión del presidente Macron dirigida a toda la protección social^{11/}.

Para remediar esta situación, la hoja de ruta es clara: lo que hay que hacer es estigmatizar a las personas desempleadas, *activarlas*, controlarlas y empeorar su situación; todo al mismo tiempo. Las llamadas políticas de *activación* del mercado laboral consisten en presionar a la gente en paro para que vuelvan a no importa que trabajo, aunque no tenga nada que ver con su situación anterior y aunque suponga que tenga que complementar su salario con otras medidas. Esta filosofía la resumieron bien los autores del estudio citado sobre la historia del seguro de desempleo anteriormente: "la idea subyacente es que un *trabajo cualquiera* (contrato de corta duración, salario bajo, etc.) es mejor que ningún trabajo. y que cualquier *trabajo, por precario que sea*, es un *trampolín* hacia otro trabajo mejor".

Para lograrlo, la forma más sencilla es complicar a tope los trámites para inscribirse en el desempleo y la fórmula para el cálculo del subsidio. Luego, se pueden incrementar los controles para penalizar a quienes no están en regla e, incluso, privarles de sus derechos borrándoles de la lista: un método ampliamente desarrollado en Francia. También se

puede, como ocurre con la reforma actual, activas otros parámetros: acortar la duración del subsidio, reducir el nivel de los subsidios o reducirlas al cabo de un tiempo (degradación).

Todos estos procedimientos solo tendrían sentido si la mayoría de las personas desempleadas defraudaran para aprovecharse del sistema. Sin embargo, no es éste el caso. Así, para el año 2016, la Delegación Nacional de Lucha contra el Fraude valoró en 178,1 millones el fraude, que tan frecuentemente se denuncia en los subsidios. Una cantidad insignificante frente a los 33.000 millones pagados este año^{12/}. Lo mismo ocurre en relación a la búsqueda de un empleo: un estudio de Pôle Emploi ha demostrado que el 86% de los solicitantes de registro cumplen con sus obligaciones de buscar empleo. Y del 14% que finalmente fue dado de baja, más de la mitad se acogió a los fondos de solidaridad o ya no percibía ningún subsidio^{13/}.

Por otra parte, numerosos estudios refutan la tesis oficial^{14/}. Uno de los más detallados es sin duda el que concierne a Suiza^{15/} porque pone de relieve el objetivo real del control de las personas desempleadas: obligarles a aceptar un trabajo degradado en comparación con su situación anterior. Ciertamente, señalan los autores, "activar [a buscar empleo] a la gente desempleada mediante la introducción de un sistema de sanciones puede ser un método relativamente económico y eficaz de hacer que vuelvan a trabajar más rápidamente [pero] las y los solicitantes de empleo expuestos a una sanción tienden a reducir sus requisitos de calidad del trabajo" y se ven obligados a aceptar trabajos de menor calidad desde el punto de vista "del salario y de la duración del empleo".

Finalmente, la lógica neoliberal de reanudar el empleo a toda costa olvida que al presionar a las y los desempleados para que acepten un trabajo que no se corresponde con sus habilidades, al final conduce a privar a otros desempleados menos calificados de estos trabajos, "en un triste juego de las sillas"^{16/}.

Una larga degradación

A finales de 2019, había 6,1 millones registrados en Pôle Emploi, pero solo 3,7 millones podían "percibir subsidio", y sólo 2,7 millones lo percibieron realmente^{17/}. Estas diferencias se pueden explicar por toda una serie de motivos: ingresos por actividad reducida no acumulables, compensación diferida, período de espera, sanción, cobertura de la Seguridad Social. En el mismo período, la dotación media era de 1.231 € brutos (antes de impuestos y otras deducciones) mensuales para un salario medio anterior de 2.135 €. La mitad de las personas indemnizadas recibió menos de 1.077 euros y una cuarta parte menos de 912 euros^{18/}.

A la gente en desempleo compensada por Pôle Emploi, hay que agregar a quienes perciben subsidios estatales. El principal es el ASS (subsidio específico de solidaridad) destinado a quienes han agotado sus derechos. Su nivel es muy bajo (16,74 euros al día), pero [para percibirlo] es necesario haber ejercido una actividad asalariada de al menos cinco años en los últimos diez años. En total, la proporción de personas inscritas en Pôle

Emploi que recibe subsidio está disminuyendo constantemente: en 2010 era el 62% y antes de la pandemia solo llegaba al 56%. Obviamente, este porcentaje aumentó con la llegada de la pandemia, como se muestra en el siguiente gráfico.

Hacia la inclusión del seguro de desempleo en los presupuestos

Detrás de la reforma, hay un proyecto más ambicioso que tiene como objetivo deshacerse del carácter paritario [de las instituciones que gestionan el paro] y de la lógica garantista del mismo, y reinsertar los subsidios por desempleo en las finanzas públicas. La cogestión se justificaba por el hecho de que los recursos del sistema consistían exclusivamente en cotizaciones proporcionales a la masa salarial, por lo que era lógico que su gestión fuera fruto de la negociación entre patronals y sindicatos.

Cabe señalar aquí que el sistema de protección social francés establece una distinción, en parte artificial, entre las cotizaciones sociales de la patronal y las de las y los trabajadores. Sin embargo, las cotizaciones por desempleo de las y los asalariados se abolieron en 2018 y se sustituyeron por una parte del producto de la CSG (Contribución social generalizada) que es un impuesto que se establece sobre todos los ingresos. Esta nueva fuente de financiación representa ahora un tercio de los recursos de Unédic, que por tanto ya no proceden exclusivamente de aportaciones. Este es un cambio importante, ya que, al menos formalmente, las y los asalariados ya no contribuyen a la financiación del sistema.

Pero este es, sin duda, solo un primer paso. Junto con las consultas sobre la reforma, y de forma muy oportuna, tres economistas acaban de lanzar un globo sonda^{19/}. Su escrito subraya acertadamente una falla en el sistema; a saber, que sus ingresos caen cuando la economía está mal y que, al mismo tiempo, el número de desempleados tiende a aumentar. Podríamos imaginar diferentes formas de modular mejor los ingresos según la situación económica, pero los autores tienen en mente un objetivo mucho más radical. No se trata ni más ni menos de integrar todo el seguro del paro en el presupuesto de la Seguridad Social (que también recomienda el Tribunal de Cuentas), para "controlar mejor la evolución del gasto público en su conjunto".

Básicamente, el reto de esta reforma es contribuir a la transición de una lógica aseguradora a una lógica asistencial. Este objetivo ya fue reivindicado de forma clara por Macron durante la campaña presidencial cuando declaró que quería dejar atrás un "sistema asegurador en el que todo el mundo dice: yo he aportado, tengo derecho a ser compensado"^{20/}. Así pues, se abre la puerta a la compensación por desempleo desconectada de las contribuciones e indexada únicamente a las limitaciones presupuestarias.

08/03/2021

<http://alencontre.org/europe/france/reforme-de-lassurance-chomage-en-france-la-violence-sociale-par-decret.html>

Notas:

^{1/} BFM TV, 28 de febrero de 2021. El video se puede ver [**aquí**](#)

2/ Cécile Hautefeuille, "**La réforme de l'assurance-chômage donne la priorité à la baisse des allocations**", *Mediapart* , 19/02/2021.

3/ Pierre Cahuc y Corinne Prost « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi » , nota del conseil d'analyse économique , septembre de 2015.

4/ Citado por Anne Eydoux, "Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi" , nota de Les économistas atterrés, julio de 2019.

5/ Henri Sterdyniak, "Peut-on gagner plus en étant chômeur qu'en travaillant?" *Mediapart* , 10/03/2019.

6/ Mathieu Grégoire, Claire Vivès, Jérôme Deyris, "Quelle évolution des droits à l'assurance chômage?" IRES, mayo de 2020.

7/ Este gran momento de comunicación quedó inmortalizado **aquí**

8/ Unédic, "Evolution des règles d'assurance chômage. Impact des évolutions au 1er avril 2021" 12/11/2020.

9/ France Info, "Réforme de l'assurance chômage : le secrétaire général de la CFDT, Laurent Berger, envisage un recours devant le Conseil d'État", 3/03/2021 .

10/ Recopilación de Sandrine Foulon, "Chômeurs : par ici l'addition !", *Alternatives économique* , 3/03/2021.

11/ No hay mas que ver **este video** alucinante (¿y alucinado?), filmado en el Palacio del Elíseo y, por lo tanto, asumido por el presidente.

12/ Sandrine Foulon, "Faut-il durcir le contrôle des chômeurs ?", *Alternatives économique* n ° 376, 26/01/2018.

13/ Alain Ruello, "Contrôle des chômeurs : les vrais chiffres de Pôle emploi", *Les Echos*, 8/11/2017.

14/ Michel Husson, "Assurance chômage : une voie punitive inefficace", *Alternatives économique* , mayo de 2017.

15/ Patrick Arni *et al* ., "How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit ", *Journal of Applied Econometrics* , vol. 28, n° 7, noviembre / diciembre de 2013.

16/ Ioana Marinescu, "Le chômage et le jeu de chaises musicales", *Release* 4/05/2017.

17/ Unédic, Taux de couverture par l'indemnisation, 2021.

18/ Unédic, Allocations chômageo , 2021.

19/ Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Camille Landais, "Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance ", nota del Conseil d'analyse économique n ° 61, enero de 2021.

20/ Emmanuel Macron, “Mon projet économique”, *Les Echos* , 23/02/2017.