



**Nº 20**

**“LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO FRANCÉS FRENTE  
A LOS PROBLEMAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL  
CAPITALISMO DE FIN DE SIGLO”**

**Luciano Andrenacci**

**Buenos Aires, Setiembre de 1998**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: DE LA POSGUERRA A LA CRISIS DEL RÉGIMEN KEYNESIANO–FORDISTA.....</b>	<b>7</b>
1.1 AUGE Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR FRANCÉS (1945–1983) .....	7
1.2 ACERCA DEL POSFORDISMO Y LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL (1981–1998) .....	11
1.3 LOS ORÍGENES DEL SISTEMA FRANCÉS DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	14
<b>CAPÍTULO 2: EL SISTEMA FRANCÉS DE PROTECCIÓN SOCIAL .....</b>	<b>15</b>
2.1 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA .....	17
2.2 EL RÉGIMEN DE SALUD .....	19
2.3 EL SISTEMA JUBILATORIO .....	20
2.4 EL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES .....	22
2.5 EL RÉGIMEN DE COBERTURA DEL DESEMPLEO .....	23
<b>CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE EMPLEO .....</b>	<b>25</b>
3.1 LA CUESTIÓN DEL DESEMPLEO .....	25
3.2 LOS PROBLEMAS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN FRANCIA .....	29
3.3 EXCURSO SOBRE LA CUESTIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LA DURACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO .....	33
BREVE HISTORIA LEGISLATIVA SOBRE TIEMPO DE TRABAJO .....	34
3.3 ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE EMPLEO .....	36
3.4 EL REVENU MINIMUM D'INSERTION (INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN).....	40
3.4.1 Características generales del dispositivo .....	40
3.4.2 Las paradojas de la reinserción .....	41
3.4.3 ¿El dispositivo de reinserción del RMI ha conjurado los peligros de “desocialización” de los “nuevos pobres”? .....	43
<b>CAPÍTULO 4: LA DERIVA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 1990 ..</b>	<b>44</b>
4.1 EL GOBIERNO DE JACQUES CHIRAC Y ALAIN JUPPÉ (1995–1997) Y LA CUESTIÓN SOCIAL.....	44
4.1.1 El presupuesto 1996 y el problema del déficit fiscal .....	44
4.1.2 El déficit de la Seguridad Social .....	46
4.1.3 La política laboral del gobierno Chirac–Juppé .....	49
4.1.4 Plan de reforma y estallido social: las huelgas de noviembre y diciembre de 1995 .....	53
4.1.5 Después de las huelgas .....	56
4.2 EL GOBIERNO DE LIONEL JOSPIN Y LA CUESTIÓN SOCIAL (1997–1998).....	59
<b>ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>64</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>72</b>

## INTRODUCCIÓN

Se podría decir, de manera esquemática, que los Estados de los países capitalistas tienen dos grandes herramientas de política económica: la distribución de las cargas fiscales y del gasto público, llamémosle *política presupuestaria*; y la regulación de la circulación de la unidad monetaria acuñada por el Estado, su precio local (o tasa de interés) y su precio internacional (o tipo de cambio), llamémosle *política monetaria*. Estos atributos del Estado –exigir impuestos y acuñar moneda– existen desde tiempos inmemoriales, aunque funcionando de maneras diferentes según las formas geográficas o institucionales de articulación del poder político. La modalidad contemporánea data de la estabilización de los Estados–naciones monárquicos europeos a partir de fines del siglo XV<sup>1</sup>. Aunque los sistemas de tributo, de gastos del monarca o de control del tenor en metal noble de la moneda se pueden asimilar bastante a las políticas fiscales, presupuestarias y monetarias de los Estados contemporáneos, la diferencia fundamental radica en el grado de confusión institucional entre dineros públicos y peculio personal del Príncipe. Se podría decir que semejante confusión ha existido *siempre*, y que ha sido objeto de diferentes marcos regulatorios y de controles institucionales.

Desde la creación de repúblicas liberales (o la parlamentarización de monarquías absolutas) en los siglos XVIII y XIX –llamémoslos *liberalismos democráticos*<sup>2</sup>–, los atributos del Príncipe están fuertemente regulados por instituciones con mayor o menor grado de representatividad según las circunstancias –llamémosles *poliárquicas*<sup>3</sup>. La disputa por someter a un control menos arbitrario que la sola voluntad del Príncipe la distribución de cargas fiscales fue, incluso, el desencadenante de las revoluciones políticas inglesa, norteamericana y francesa en los siglos XVII y XVIII. En realidad, fueron los movimientos revolucionarios antiabsolutistas del liberalismo clásico los que definieron un nuevo rol económico para un Estado entregado a la soberanía popular –era decir entonces, salvo en el caso de Francia, la soberanía de los grandes contribuyentes. Contra las estrategias “desarrollistas” de los monarcas europeos (que se suelen incluir bajo el rótulo apresurado de *mercantilismo*), el pensamiento naturalista del liberalismo clásico postulaba que el Estado debía abstenerse de interferir en un mundo cuyo progreso se definía por el libre juego de los agentes participantes y no por la voluntad del Príncipe.

El progreso del *laissez-faire* fue en realidad el progreso de la vertiginosa onda de industrialización que sacudió a Europa desde los telares de Sheffield; claro que no a toda Europa por igual y no a toda Europa al mismo tiempo. La industrialización siguió las coordenadas territoriales del nuevo modo de organización de la política y de la economía representado por el Estado–nación, que recubría un territorio no necesariamente más extenso (a menudo más restringido) que los circuitos comerciales o productivos de la Edad Media y del Renacimiento. Rápidamente incorporó la estrategia británica del *free trade* entre Estados, estrategia ideal para la situación comercial y productiva del flamante Reino Unido, quizás el *hinterland* de la última gran ciudad–Estado del Renacimiento, Londres. Los Estados del siglo XIX (tanto

<sup>1</sup> Ver BRAUDEL, Fernand: *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVème–XVIIIème siècle* (tres tomos); Paris, Armand Colin, 1979.

<sup>2</sup> Seguimos la definición de NUN, José: *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*; Buenos Aires, Nueva Visión, 1989.

<sup>3</sup> Seguimos la definición de DAHL, Robert: *Polyarchy: Participation and Opposition*; New Haven–London, Yale University Press, 1971.

los republicanos y parlamentarios como los absolutistas) adaptaron el *laissez-faire* y el librecambio británicos a sus propias estrategias nacionalistas promoviendo sectores productivos, sectores sociales, sectores geográficos, según las necesidades de la guerra, la diplomacia o el equilibrio político interno.

Las profundas crisis económicas y sociales de las primeras décadas del siglo XX trajeron aparejada una profunda revisión de los mecanismos de funcionamiento, no tanto de la economía en sí sino de las formas de intervención del Estado sobre la misma. Se pensó que una intervención estratégica del Estado sobre los mecanismos del mercado (tan estratégica como la conclusión de un acuerdo de intercambio o una declaración de guerra) podía prevenir la repetición de los ciclos de auge/depresión que el capitalismo había mostrado en las últimas décadas, y cuya última manifestación había sido la temible crisis de los años 1930, onda expansiva de la crisis financiera norteamericana de 1929. Se pensó también que una intervención estratégica del Estado en forma de protección social podía cumplir el doble rol de proveer a la integración sociopolítica nacional de sectores populares y de prevenir movimientos socialistas, que hacía pocos años se habían apoderado de Rusia y (por poco) de la Alemania de la primera posguerra.

La extensión de las instituciones de protección social llamadas de *Estado de Bienestar*, y la intervención macroeconómica identificada como *keynesiana* (por John Maynard Keynes, el economista británico que sistematizara algunas de sus técnicas) datan de esos años, aunque su auge es posterior a la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces y hasta los años 1970, la *intervención social del Estado* y la *intervención económica del Estado* han formado parte de la técnica “legítima” de gestión pública en los países capitalistas occidentales. Siguiendo la lectura materialista que el sociólogo alemán Jürgen Habermas hace de los análisis clásicos de Max Weber<sup>4</sup>, los Estados capitalistas deben responder a un imperativo de *legitimidad* para con sus “bases” sociales que supone el respeto a un marco normativo pero no se agota en él. En efecto, mientras que la *legalidad* supone el respeto a un conjunto de reglas, la legitimidad es una creencia, basada en un juicio de valor, sobre la naturaleza de las reglas y sobre el funcionamiento de las instituciones legalizadas a través de esas reglas. En el contexto del complejo juego de la acumulación capitalista de posguerra, el Estado debe legitimarse no sólo por su respeto de las reglas constitucionales –digamos legitimidad *procedimental*– sino también por los resultados de su intervención –digamos legitimidad *instrumental*– sobre los ciclos de la acumulación y sobre las estructuras sociales definidas por esa acumulación.

En la Europa de posguerra el Estado tuvo un relativo éxito en la legitimación de su doble intervención económica y social, intervenciones que eran percibidas por el socialismo clásico como estructuralmente contradictorias. Por un lado garantizó la continuidad del ritmo de acumulación suavizando hasta casi suprimir los ciclos recesivos considerados hasta entonces inherentes a la producción capitalista. Por el otro, canalizó el conflicto social por la vía de la asistencia públicas y la regulación protectora de la fuerza de trabajo. Los *treinta gloriosos* (las décadas del 50, 60 y 70) institucionalizaron así esas formas de intervención social y económica que habían tenido orígenes complejos y que habían respondido a otros imperativos en épocas anteriores. El Estado, reforzando sus atributos presupuestarios y monetarios, podía colocarse en una situación de relativa *autonomía* –respecto de los problemas de la acumulación y de los conflictos sociales– que legitimaba su intervención como garante colectivo del bien común.

Esto se aclara si se analiza, en los términos que proponen Adriana Marshall y Rosalía Cortés, las formas

<sup>4</sup> Ver HABERMAS, Jürgen: Problemas de legitimación en el capitalismo tardío (*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1974); Buenos Aires, Amorrotu, 1986.

específicas de *intervención social del Estado*, con un impacto en la regulación del mercado de trabajo y en la regulación de los conflictos sociales<sup>5</sup>. Analíticamente, la intervención social del Estado (ISE) regula por tres vías superpuestas e interrelacionadas. Las medidas de política laboral (1) incluyen leyes laborales que regulan las condiciones de utilización, negociación y venta de la fuerza de trabajo (1.1); y políticas específicas al mercado de trabajo que regulan el volumen, la estructura y la distribución de la oferta de trabajo (1.2). La provisión pública de bienes, servicios y transferencias monetarias (2) implica diferenciales de percepción de ingresos fiscales (2.1) que tienen impacto redistributivo (regresivo o progresivo); y la provisión de bienes y servicios colectivos (educación, vivienda, etc.) que adaptan el volumen y la calidad de la oferta de trabajo a las necesidades de la acumulación (2.2). La seguridad social, por último (3), provee ingresos a trabajadores en situación de inactividad forzosa reduciendo la responsabilidad familiar en el mantenimiento de inactivos y desempleados (3.1) y estableciendo límites al uso de la fuerza de trabajo (con esquemas de retiro, por ejemplo) (3.2).

Por su temporalidad y sus características, es difícil dar una explicación causal lineal de porqué estas formas de intervención del Estado entraron en crisis en la segunda mitad de los años 70. Pero resulta posible inferir que, pese a que hubo “pérdidas de legitimidad” en varias áreas de acción estatal, el desencadenante de la crisis fue la repentina falla en los resultados de la intervención económica del Estado. Como señalan los estudios en términos de regulación, o “regulacionistas”<sup>6</sup>, los fenómenos inflacionarios, la crisis de los déficits públicos y la caída en la tasa de ganancias señalaban un cambio en las estructuras productivas sobre las cuales el Estado intervenía. Una forma de intervención económica y social del Estado pasaba a ser *disfuncional*, y por ende crecientemente *ilegítima* sobre un plano instrumental, si bien no lo era sobre un plano procedimental.

En ese contexto el pensamiento económico dominante, fundado en el tipo de intervención de posguerra habitualmente denominado *keynesiano*, fue gradualmente reemplazado por una nueva visión de los problemas económicos y del tipo de intervención deseada, visión que por sus características se suele denominar *neoclásica* o *neoliberal*. A partir de medios universitarios y del sector financiero privado, los economistas neoclásicos conquistaron primero los organismos financieros internacionales y luego las instancias decisorias económicas de los gobiernos estadounidense y británico a principios de los años 80. En tales condiciones crearon en poco tiempo una nueva ortodoxia en términos de intervención económica del Estado.

La política monetaria, en primer lugar, adquiere cada vez más independencia del Estado nacional autonomizando los Bancos Centrales respecto de las necesidades monetarias públicas. En efecto, a partir del privilegio que el combate de la inflación obtiene sobre la emisión para financiar el déficit público o sobre las “devaluaciones competitivas”, las tasas de interés directoras, base sobre la cual los agentes económicos toman préstamos, se fijan siguiendo una lógica de deflación y de revaluación de la moneda. Por ejemplo, en el caso de los países de la Unión Europea, a través de una flotación de equilibrio de las monedas principales al interior de una “banda” preacordada (cuyo punto de referencia es el movimiento del marco alemán). El imperativo de estabilidad reduce así los márgenes de autonomía de la política

---

<sup>5</sup> Ver el marco teórico (*analytical framework*) del trabajo de CORTÉS, Rosalía; y MARSHALL, Adriana: “Growth Model, State Social Intervention and Labour Regulation – Argentina, 1890–1990”; Labour Market Programme Discussion Papers; Genève, International Institute for Labour Studies, 1991.

<sup>6</sup> Ver un resumen de estas teorías en BOYER, Robert: *La Théorie de la Régulation. Une analyse critique*; Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

monetaria del Estado. A diferencia de otras épocas en donde esta situación podía ser deseable en coyunturas de crisis financiera, desde los años 1980 la creciente hegemonía de los diagnósticos macroeconómicos neoclásicos transforma a la estabilidad del tipo de cambio de la unidad monetaria en condición *sine qua non* de la política económica.

Respecto del manejo del presupuesto público ocurre básicamente lo mismo, es decir que el imperativo central de la política económica es la estabilidad financiera del Estado, y para ello aparece como necesario mantener el déficit y el endeudamiento públicos en umbrales bajos. La macroeconomía convencional acepta que cuando se inyecta dinero en la economía –por la vía neokeynesiana “directa” del gasto público o por la vía neoclásica “indirecta” de una baja de impuestos– se estimula la actividad económica. Al contrario, si se actúa al revés, la actividad tiende a perder velocidad. Comúnmente se cree que la diferencia principal entre las estrategias neokeynesianas y las neoclásicas es la centralidad respectiva del sector público o del sector privado como motores de la economía. Ésta es probablemente una visión correcta pero superficial: en ambas estrategias se trata de inducir el crecimiento económico del sector privado, si bien en la primera se asigna un rol importante a la existencia de un sector público importante, *funcional* al sector privado. La diferencia más esencial es el signo pro o anticíclico de la política pública, y la puesta al servicio de una intervención anticíclica del gasto y la inversión públicas. Para Keynes, que buscaba instrumentos para afrontar la Gran Depresión en los años 1930, la búsqueda de equilibrio presupuestario por parte de los gobiernos agravaba la recesión y el desempleo de factores. El déficit público, al contrario, gracias al “efecto multiplicador” del gasto público, podía ser benéfico sobre la demanda global induciendo actividad e inversión, reduciendo el desempleo y autoequilibrándose por la vía del aumento de los ingresos fiscales. La economía keynesiana funcionaba así en un círculo virtuoso de fuerte crecimiento mutuamente inducido por el sector público y el sector privado.

Semejantes imperativos de política económica no pueden sino afectar directamente el funcionamiento de la intervención social del Estado, por lo menos de dos maneras. Directamente, el imperativo de reducción del déficit y de la deuda pública imponen “racionalizaciones” del gasto público que afectan la gestión de los pasivos de la seguridad social y la provisión pública de bienes y servicios. Indirectamente, el tipo de política monetaria que se utiliza hace recaer los costos de competitividad exclusivamente en las microeconomías empresarias, lo cual es generalmente acompañado, como veremos, por políticas de reforma del encuadre legal de las relaciones laborales en sentido liberalizante y “flexibilizante”.

Sin embargo, pese a la hegemonía “global” del pensamiento neoclásico y la influencia particular de la experiencia económica del Reino Unido de los años 1980, el manejo de las políticas públicas en los Estados europeos no varió de la noche a la mañana ni mucho menos. El proceso de “liberalización” de las estructuras económicas y de las formas de intervención del Estado fue actuando lentamente, a medida que las estrategias tradicionales dejaban de dar efectos “positivos”, interactuando con la integración económica en el marco de la Comunidad Económica Europea. Y aún hoy, en términos globales, las políticas económicas públicas de Europa continental (e incluso del Reino Unido) están lejos de reproducir mecánicamente los paradigmas teóricos del neoclasicismo.

Las políticas económicas de los Estados europeos parecen más bien responder a un conjunto de imperativos prácticos de coyuntura económica y *al mismo tiempo* a necesidades de legitimación nuevas, surgidas de los fenómenos de desafiliación social producidos por los cambios en la estructura de la acumulación. Dicho de otra manera, el Estado europeo intenta garantizar la reproducción de la acumulación según sus nuevas coordenadas de funcionamiento, en condiciones tales que la menor

cantidad posible de ciudadanos sufran las consecuencias negativas de los nuevos parámetros de la competitividad, generalmente la quiebra de empresas o de sectores de la economía, el desempleo, el subempleo y la degradación del poder adquisitivo permitido por la relación salarial. De tal manera, es posible encontrar mezclas variables de políticas neokeynesianas y neoclásicas, centralidad diversa del Estado en la economía, grados diferentes de tutela estatal de sectores privados económica o políticamente estratégicos, diferentes tipos de gestiones de la seguridad social. Quizás el modelo más singular en ese sentido es el de la segunda economía europea en tamaño, la de Francia.

La singularidad de Francia, que los intelectuales locales gustan denominar *l'exception française*, está marcada por dos circunstancias capitales: el rol central del Estado en la historia de la regulación macroeconómica nacional; y el hecho particular de que el país aborda la crisis de su modelo de acumulación después de la llegada al gobierno del Partido Socialista de François Mitterrand en 1981. Pese a que las políticas económicas redistributivas del primer gobierno socialista fueron abandonadas con relativa rapidez, un cierto “consenso” entre los dos grandes partidos (el Partido Socialista y el RPR, *Rassemblement pour la République*<sup>7</sup>) tendió a establecerse sobre el rol central del Estado como garante de la reproducción de las empresas y como guardián de la cohesión social. El resultado será un modelo de fuerte intervención estatal sobre las relaciones económicas y laborales, financiado con altas tasas de imposición progresivas: un Estado Tutelar<sup>8</sup>.

Pero las circunstancias en las cuales este modelo se implementa van a generar, lentamente, un grave problema de equilibrio, que tenderá a transformarse con el tiempo en un problema de racionalidad. En efecto, el modelo estatista francés debe enfrentar el problema de un capitalismo en plena reconversión, de una degradación pronunciada de importantes sectores asalariados, en el contexto de una doble globalización (la del mercado financiero internacional y la del comercio europeo) y de compromisos de frugalidad en el déficit público. El Estado podrá aminorar la velocidad de la reconversión, “preservando” a ciertos sectores privados de los resultados de una competencia libre y de la gestión completamente autónoma de activos y pasivos; a ciertos sectores públicos de los resultados de la privatización y la “racionalización” de estructuras. El Estado intentará, a la vez, frenar el proceso social centrífugo que las nuevas condiciones productivas del capitalismo imponen. Tratará de preservar los núcleos duros de la legislación de la organización salarial “fordista”, a la vez que abrirá gradualmente las puertas a las formas de “flexibilización” contractual. Aumentará enormemente sus gastos destinados a preservar las instituciones de la protección social y a subsidiar el empleo, creando una vasta zona gris de asistencia pública entre la exclusión social y la integración salarial “plena”.

Todas estas funciones implicarán altos costos operativos y por ende una presión al alza del déficit público, en el contexto de los compromisos que, por el Tratado de Maastricht, impulsan una convergencia de las condiciones macroeconómicas que se consideran necesarias para la creación de una moneda y un Banco Central únicos en 1999. Entre las condiciones aceptadas por los Estados signatarios se halla, precisamente, la de una tasa máxima de déficit público anual del 3 % del PBI. Entre los gastos crecientes y el cepo de la tasa máxima de déficit público, el Estado francés centró su estrategia en un complicado

<sup>7</sup> El RPR fue la creación del líder de posguerra Charles De Gaulle. Aunque es difícil encerrarlo en una definición precisa, el eje central es un fuerte nacionalismo republicano y laico que se autodenomina de “centro” o de “centroderecha”, que según las coyunturas y los personajes toma posiciones neoliberales o estatistas.

<sup>8</sup> JOBERT, Bruno y MULLER, Pierre: *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*; Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1987.

engranaje de reforma fiscal tendiente a lograr objetivos difícilmente compatibles en el contexto de una economía no keynesiana: dinamizar la economía reduciendo los costos fiscales y laborales de las empresas, aumentar el empleo, recaudar más. El resultado fue un creciente deterioro relativo de las finanzas públicas, un empleo estable o descendente (y gastos sociales en alza), una estructura fiscal crecientemente compleja y que pierde rápidamente sus mecanismos progresivos. Francia, como veremos, es un Estado Tutelar que sufre un deterioro tan gradual como constante de sus finanzas y de su legitimidad, cuyo esfuerzo ha restringido sin detener el proceso de degradación socioeconómica típico del capitalismo posfordista.

La exposición que sigue se organiza en 5 capítulos, el último a manera de conclusión. El primero explicará la construcción histórica del modelo económico francés, su crisis y la gestión de los problemas sociales inherentes a la economía poskeynesiana y la relación salarial posfordista. En el segundo capítulo analizaremos la estructura de la seguridad social y los procesos de cambio en los que se halla inserta. En el tercer capítulo estudiaremos la política laboral del Estado francés y la gestión del problema del desempleo. En el cuarto capítulo recorreremos la gestión de los dos últimos gobiernos, para ver cómo hacen frente a la crisis abierta del modelo de intervención social del Estado. Cerraremos este trabajo con algunas reflexiones impunes en torno al modelo francés.



## CAPÍTULO 1: DE LA POSGUERRA A LA CRISIS DEL RÉGIMEN KEYNESIANO–FORDISTA

### 1.1 Auge y crisis del Estado de Bienestar francés (1945–1983)

«La posguerra francesa fue la historia del éxito improbable de una modernización inacabada, administrada por fuerzas conservadoras, que entra en crisis en el momento mismo en que los “progresistas” ya no saben a qué progreso apostar»<sup>9</sup>. Así define Alain Lipietz la economía francesa, producto de la reconstrucción de posguerra y del Plan Marshall. El tipo de industrialización que Francia encara en 1945 se caracteriza, según Lipietz, por una alta tasa de urbanización y de salarización de la fuerza de trabajo, acompañada por una gestión “socialdemócrata” o “keynesiana” de la economía que supone una serie de rasgos específicos:

- a) negociación colectiva del salario directo a partir de un salario mínimo y de una tasa de indexación salarial comunes a todas las ramas;
- b) protección social de “Estado de Bienestar”: cobertura colectiva de riesgos de salud, retiro y desempleo, garantizada por un sistema de seguros públicamente regulados y por intervenciones directas del Estado;
- c) regulación pública de la concurrencia en el sector privado (inversión tutelada, protección de ramas con problemas de competitividad);
- d) “planificación indicativa” de la macroeconomía y rol central de la inversión pública;
- e) regulación pública del sector financiero privado a través de políticas de creación o destrucción de moneda centralizadas por el Banco Central.

Hasta aquí, la gestión macroeconómica keynesiana del Estado de Bienestar francés comparte los rasgos de la mayor parte de las economías europeas de posguerra. Sin embargo, el “fordismo” francés supone ciertas particularidades que ayudan a explicar su evolución posterior. Para Lipietz, Francia es un país insuficientemente modernizado e industrialmente dependiente:

- a) centralidad del sector terciario en la población asalariada;
- b) alta dispersión de la escala salarial;
- c) inflación estructural, producto de fuertes conflictos por la apropiación del ingreso;
- d) extraversión de la industria sumada a una especialización productiva en sectores de menor valor agregado relativo (los sectores de punta responderían exclusivamente a la demanda del sector público).

En tales condiciones la economía francesa, aún durante el apogeo del ciclo virtuoso fordista–keynesiano,

---

<sup>9</sup> LIPIETZ, Alain: *L'audace ou l'enlissement. Sur les politiques économiques de la gauche*; Paris, La Découverte, 1984; p.13.

sufría el peso de su sector externo: la necesidad de fuertes aumentos de productividad, de limitar la progresión salarial, o eventualmente de devaluar la moneda nacional para mantener la competitividad global de la economía. Sobre tal regulación económica se desencadena la crisis general del fordismo de la segunda mitad de la década de 1970, una crisis de rentabilidad del capital caracterizada por la detención brusca del crecimiento de la productividad y por el aumento de la tasa de capital fijo necesaria para mantener el valor agregado.

Diferentes estrategias se pusieron en juego para contener la crisis, íntimamente vinculadas con una evolución política compleja. En efecto, el Estado de Bienestar que se había puesto en marcha en los años '50 no había sido el producto de una alianza política modernizante entre derecha e izquierda, como en otros casos europeos. El *gaullismo*, sucesión de partidos y coaliciones cuya versión última es el *Rassemblement pour la République*, nacido del liderazgo de un militar nacionalista, el general Charles De Gaulle, se arroga la representación política de la totalidad del arco ideológico, bajo el manto comprehensivo de la Nación. Mientras logró obtener el predominio electoral y el control del Estado, el gaullismo y sus aliados conservadores y demócratas cristianos sostuvieron un ambiguo mundo de rápida modernización económica y relativo inmovilismo cultural. La izquierda, tradicionalmente dividida entre comunistas y socialistas (y estos últimos entre “clasistas” y “reformistas”) mantenía una oposición política parlamentaria no demasiado amenazante. El mundo político francés será fuertemente sacudido por un evento inesperado, una suerte de estallido más cultural que económico, sin consecuencias dramáticas en el corto plazo, pero a partir del cual “nada sería como antes”: las revueltas estudiantiles de mayo de 1968. Mayo de 1968 sacudió las plácidas bases de la hegemonía gaullista sobre el sistema político, abrió el período “transicional” de las presidencias de Georges Pompidou (1969–1974) y Valéry Giscard d’Estaing (1974–1980), y preparó el camino para la constitución de la nueva izquierda socialdemócrata que ganaría las elecciones presidenciales de 1981.

La crisis del fordismo francés fue gestionada de diferentes maneras por las presidencias pos-gaullistas y por la presidencia socialista. Según Lipietz, esta gestión de la crisis pasó por dos momentos claramente marcados, aunque no homogéneos en el tiempo: uno por el cual se trató de relanzar el crecimiento económico con instrumentos keynesianos tradicionales, y otro que asumió la aparente irreversibilidad de la crisis con una mezcla de instrumentos neoclásicos y estructuras de redistribución preventiva del ingreso. El estallido de la crisis del petróleo de 1973 coincide con la llegada a la presidencia del demócrata cristiano Valéry Giscard d’Estaing, que se impuso en 1974 a François Mitterrand. Bajo el gobierno del primer ministro Jacques Chirac, el Estado francés enfrenta la crisis con tentativas típicas de la época fordista: devaluación, impulso a la demanda y contención del desempleo con una profundización de las estructuras de protección social. Pero el “keynesianismo nacionalista” se encuentra con reacciones patronales adversas: deslocalización de empresas, despidos, búsquedas de aumento de la productividad por la vía de nuevas estrategias organizacionales y tecnológicas. El estancamiento económico resultante será tratado por el primer ministro Raymond Barre con estrategias monetaristas que coincidirán con el segundo shock petrolero de 1979: limitación del consumo, control del déficit público, apertura de la economía, revalorización de la unidad monetaria.

Los conflictos sociales resultantes fueron el contexto en el cual se producirán las elecciones presidenciales de 1981. Los partidos y asociaciones sindicales de izquierda habían acordado en 1972 un “programa común”, subscrito por la izquierda “tradicional” centralista y jacobina (Partido Comunista y Confédération Générale du Travail–CGT) y la “moderna” libertaria y autogestionaria (Partido Socialista y

Confédération Française de Travailleurs–CFDT). Se trataba de un programa reformista keynesiano, producto de la combinación de dos expectativas diferentes: grandes nacionalizaciones y “capitalismo de Estado” por el lado del PC y la CGT; descentralización y “democracia industrial” por el lado del PS y la CFDT. Tal coalición compleja de intereses, sumada a una expectativa popular muy grande, lleva a François Mitterrand a la presidencia en junio de 1981.

El gobierno del primer ministro Pierre Mauroy llevará adelante el programa de la coalición, a través de las siguientes grandes medidas:

- a) desmontaje de los “aparatos represivos” policiales, legislativos y culturales, legados de la administración gaullista del Estado;
- b) nacionalización de los principales grupos industriales, financieros y de servicios públicos;
- c) relanzamiento de la economía por la vía de la demanda pública y popular (27% de aumento del presupuesto público, inversiones públicas, subsidios a la contratación, inversión en vivienda y educación, alza de impuestos a los ingresos y a las fortunas personales);
- d) contención del desempleo por la vía de la reducción de la duración del trabajo semanal (de 40 a 39 horas semanales, quinta semana de vacaciones y sistemas de jubilación anticipada), negociada a cambio de la flexibilización de la legislación contractual (empleos temporarios, de medio tiempo y contratos de práctica y formación);
- e) descentralización y autogestión en las agencias del Estado francés, y política de contratación en el sector público (alrededor de 100.000 empleos nuevos);
- f) alza del salario mínimo y de las prestaciones sociales mínimas (50% las asignaciones familiares y 30% la jubilación mínima).

Desgraciadamente para Francia y para su gobierno, esta política de expansión se realizaba en el contexto de una economía ya abierta (en pleno proceso de integración europea) y de una serie de políticas recesivas implementadas por los gobiernos vecinos. Los problemas de balanza de pagos forzarán al gobierno a abandonar una buena parte de la estrategia “keynesiana de izquierda” un año más tarde, en junio de 1982. La derrota electoral de la izquierda en las elecciones municipales de marzo de 1983 precipitará un cambio de gobierno y de estilo: el primer ministro Pierre Mauroy y su “lugarteniente” Jean–Pierre Chévènement serán reemplazados por Laurent Fabius, en cuyo gabinete estarán los políticos hegemónicos del socialismo francés de los 80 y los 90, Michel Rocard y Jacques Delors. A partir de este cambio de gobierno comenzará la gestión socialista propiamente dicha de la crisis del fordismo francés. Tal gestión, marcada por una creciente ambigüedad entre propósitos redistributivos y una cierta permeabilidad a las estrategias neoclásicas, es caracterizada por Frédéric Lordon como *desinflación competitiva*<sup>10</sup>.

En líneas generales, la desinflación competitiva es el resultado de la *crisis de territorialidad* de la política económica (el desborde, por parte de las fuerzas económicas, del espacio de acción del Estado–nación)

<sup>10</sup> LORDON, Frédéric: Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu; Paris, Albin Michel, 1997.

y de la resignación de una parte de la soberanía económica del Estado (la sumisión a la tutela del mercado y a un conjunto de condiciones monetarias sobredeterminantes). «La estrategia de la desinflación competitiva es el final de un proceso de tanteo abierto por el agotamiento del régimen de política económica keynesiano–fordista, cuya crisis se abre en el momento en que los procedimientos de regulación nacionales entran en contradicción con un contexto de crecimiento que cesa de ser autocentrado»<sup>11</sup>. En ese sentido, es una entre varias posibilidades de política económica que se abrieron para la Francia de principios de la década de 1980. Pero la singularidad de la desinflación competitiva es la ruptura que representa respecto del mundo keynesiano–fordista del que surge.

En efecto, «el régimen de política económica keynesiano–fordista estaba construido alrededor de un proyecto de regulación coyuntural de la producción, del empleo y de los precios. El régimen de desinflación competitiva que lo reemplaza progresivamente a partir de los años 80 está concebido, de forma radicalmente diferente a un proyecto de *regulación directa*, como un proyecto sobre el *ambiente* de la actividad económica. En lugar de pesar sobre la formación de los componentes de la demanda, la desinflación competitiva apunta a garantizar un contexto general de estabilidad –de cambios, de precios– en el marco del cual se supone que la actividad encontrará las mejores condiciones par su desarrollo “espontáneo”. La intensidad del crecimiento cesa de ser la responsabilidad *directa* de la política económica, para ser devuelta a agentes privados respecto de los cuales el Estado sólo se compromete a mantener un marco global “favorable”»<sup>12</sup>. Así, al imperativo de *expansión* de la economía keynesiano–fordista sucede uno de *estabilidad*.

La desinflación competitiva se basa en un principio enunciable en tres “certezas” pletóricas de consecuencias para el rol del Estado: 1) es imposible promover de manera aislada el consumo o el gasto público; 2) el crecimiento debe provenir de las exportaciones; y 3) las exportaciones dependen de un aumento de la competitividad fundado en la baja de los precios, es decir en la desinflación. El círculo virtuoso capaz de generar crecimiento (e, indirectamente, empleo) pasa a ser:

Desinflación > competitividad > exportaciones > crecimiento > empleo

Siempre siguiendo a Lordon y a Lipietz, en el caso de Francia esta secuencia central se ha obtenido de una manera bastante singular. La desinflación no debía provenir de medidas devaluatorias, percibidas como “artificiales”, sino de una reforma estructural sobre los modos de formación de los precios en la economía francesa, obtenida a través de una política económica basada en un pilar central, el “franco fuerte”, sostenido por dos contrafuertes esenciales: la disciplina salarial y la austeridad presupuestaria.

El “franco fuerte” es el resultado de la política de anclaje de la unidad monetaria francesa al marco alemán en el contexto del Sistema Monetario Europeo (un sistema de flotación controlada entre “bandas” del tipo de cambio de las monedas europeas). La apreciación tendencial del franco debía cumplir una doble función: la baja en los precios de productos importados debía ayudar a controlar la evolución de los precios internos, mientras que la estabilidad de la moneda debía permitir una baja tendencial de la tasa de interés, contribuyendo a abaratar las inversiones capaces de modernizar el aparato productivo. Se esperaba así imitar el modelo alemán, en donde la apreciación de la moneda nacional no es

<sup>11</sup> LORDON op.cit. p.9.

<sup>12</sup> Idem p.33.

contradictoria con una estrategia de competitividad internacional en la medida en que ocurre un “desplazamiento” de la especialización nacional en la división internacional del trabajo hacia un esquema de exportaciones con alto valor agregado. La disciplina salarial (y la flexibilización de los modos de contratación y de organización del trabajo) debía contribuir a la vez con la estrategia desinflacionaria y con la estrategia de aumento de la rentabilidad de las inversiones. Y la disciplina presupuestaria debía contribuir a esto último y a una mayor “credibilidad” de la macroeconomía, capaz de permitir la baja en las tasas de interés. Se entiende así porqué, en el caso de Francia, la estrategia de la integración económica europea ha estado siempre vinculada a la liberalización económica y a la reconversión productiva.

La “vía francesa al neoliberalismo” se combinó con un conjunto de medidas heterodoxas capaces, en teoría, de suavizar el proceso de reconversión estructural y de mantener una cierta dosis de legitimidad política al gobierno socialista que debía implementarlas: a) conservación del esquema de nacionalizaciones en el marco de una descentralización de la gestión de las nuevas empresas públicas dirigidas a sostener su viabilidad financiera; b) “laxismo” de la austeridad fiscal respecto de gastos en la protección social (dirigidos a contener el desempleo y a gestionar sus consecuencias) y en los subsidios a la contratación (dirigidos a mantener un ritmo mínimo de absorción de empleo) –estrategia que ha sido denominada “gestión social del desempleo”–; c) esquemas de asistencia pública a la reconversión productiva de ramas de la economía con problemas de competitividad. Es que el problema central de la nueva estrategia económica de la Francia posfordista ha sido precisamente el conjunto de tensiones sociales que tuvo como consecuencia, resultado de dos efectos: la incapacidad de la economía de mantener un ritmo alto de creación de empleo; y la creciente degradación del tipo de inserción social permitida por una parte importante del empleo.

## 1.2 Acerca del posfordismo y la nueva cuestión social (1981–1998)

En otro libro, muy posterior al que citamos hasta ahora, Alain Lipietz reconstruye el camino recorrido por la relación salarial en Francia desde principios de la década del 80 hasta fines de la década del 90<sup>13</sup>. Para Lipietz, la crisis del capitalismo occidental que se manifestara desde principios de los años 70 como crisis del fordismo está hoy definitivamente superada en favor de un nuevo modo de regulación. En lo que respecta a la relación salarial, el “fordismo” reposaba en tres pilares: 1) una organización “taylorista” del trabajo (fuerte división técnica entre concepción y ejecución) combinada con una forma “fordista” de producción (series cada vez más grandes de productos altamente estandarizados) que permitía ganancias de productividad rápidas y duraderas; 2) una redistribución sistemática de esas ganancias de productividad a los asalariados en forma de aumento regular del poder adquisitivo, que cumplía macroeconómicamente la función de agilizar el consumo, componente central de la demanda agregada de la economía nacional; 3) una organización centralizada y rígida de esta redistribución por la vía de la red de convenciones colectivas, la legislación laboral y la seguridad social del Estado de Bienestar. La crisis del fordismo fue, en primer lugar, el producto de la perturbación que una creciente internacionalización de los intercambios insuficientemente acompañada por una armonización internacional de las condiciones de trabajo imponía a la regulación nacional de la economía. En segundo lugar, se trató de una crisis de rentabilidad de las empresas originada en el agotamiento de las “reservas

<sup>13</sup> LIPIETZ, Alain: *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*; Paris, La Découverte, 1997.

de productividad” que el sistema de organización taylorista–fordista suponía.

La pirámide de la distribución del ingreso<sup>14</sup> tomaba, en el mundo keynesiano–fordista, el carácter de un trompo invertido: *grosso modo* pocos ricos, pocos pobres, mucha clase media. Lipietz prefiere identificarla con un globo panzón, en la medida en que ello ilustra también la dinámica evolutiva del ingreso: esquemáticamente, todos los ingresos se elevan conjuntamente, manteniendo generalmente un esquema de diferenciación estable. La red legislativa y la política macroeconómica explicaban que este movimiento hubiera podido reproducirse durante los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, desde el Plan Marshall hasta las crisis del petróleo. La combinación de reconversión productiva, flexibilización laboral y relajamiento de la protección social ha transformado sustancialmente la figura producida por la pirámide de distribución del ingreso. Ahora esta se asemeja a una bolsa de arena o a una gota de agua, en la medida en que crece la parte inferior, es decir el porcentaje de la población de bajos ingresos. Lipietz llama a esta figura “reloj de arena”, para ilustrar la dinámica creciente de la parte de abajo.

Sin embargo, el problema no es solamente la reducción relativa del ingreso, sino las formas que ésta toma en una sociedad en donde la relación salarial es la forma privilegiada de la inserción social. En efecto, un análisis de la evolución reciente de la relación salarial indica una heterogeneización, en forma de efecto centrífugo, al cabo de la cual se pueden identificar cuatro categorías de asalariados que corren suertes desiguales: 1) un segmento altamente calificado, con funciones directivas, que recibe directamente una parte de los nuevos aumentos de productividad; 2) un segmento de asalariados por tiempo indeterminado en el Estado o en empresas públicas y privadas, relativamente calificados (o cuya calificación coincide con la demandada por los sectores dinámicos de la economía), que permanecen insertos en circuitos fordistas de redistribución de las ganancias de productividad; 3) un segmento de asalariados por tiempo limitado y a bajos salarios, calificados y no calificados, de inserción contractual precaria o amenazada de precarización; 4) un sector durablemente excluido de la relación salarial.

En tal sentido, es fácil entender cómo la *exclusión* europea no es, como por ejemplo en la mayor parte de América Latina, un fenómeno estructural de largo plazo<sup>15</sup>, sino el término de un recorrido de degradación de la inserción social<sup>16</sup>. En términos generales, la economía francesa muestra crecientes problemas de absorción de su población activa en relaciones salariales, a la vez que se degradan los tipos de inserción social que las relaciones salariales permiten. Se trata por un lado de sectores de la población sometidos a situaciones de *inempleabilidad* por sus competencias, sus estilos de vida, sus edades, etc. (ex empleados públicos, jóvenes sin experiencia laboral ni formación específica, alcohólicos o drogadictos recuperados, habitantes de barrios “difíciles”, inmigrantes ilegales, etc.). Por otro lado se trata de una *precarización* del empleo, producto de un fenómeno masivo de reemplazo de formas clásicas de

<sup>14</sup> Una “pirámide” de distribución del ingreso se construye con un eje vertical en el centro de la figura que indica el porcentaje de ingreso de los hogares disponible, descontados impuestos y prestaciones sociales (el vértice representa un ingreso nulo); y un eje horizontal en la base de figura que mide porcentajes sobre el total de hogares nacionales. De tal manera, las partes más anchas de la figura indican el tipo de ingreso de las franjas mayoritarias de la población. Cuanto más se asemeja la figura a una pirámide, la distribución del ingreso es más desigual, puesto que amplias franjas de la población tendrían ingresos disponibles muy bajos o nulos.

<sup>15</sup> El mismo que llevara a José NUN, a fines de los años 60, a identificar la exclusión latinoamericana con el concepto de *masa marginal*, contraponiéndola al *ejército industrial de reserva* europeo. Ver NUN, José: “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”; en *Revista Latinoamericana de Sociología* N° 2; México, 1969.

<sup>16</sup> Ver BOURDIEU, Pierre (éditeur): *La misère du monde*; Paris, Seuil, 1993; CASTEL, Robert: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*; Paris, Fayard, 1995; PAUGAM, Serge: *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*; Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1991; y *L'exclusion. Etat des savoirs*; Paris, La Découverte, 1996.

inserción laboral (contratos de duración indeterminada, a tiempo completo) por formas más flexibles y a la vez más precarias (contratos de duración determinada, a tiempo parcial, en forma de pasantías o períodos de prueba largos). Esta serie de fenómenos, estructuralmente diferentes a los problemas sociales clásicos de las economías capitalistas, ha sido analizada de múltiples maneras.

Seleccionando tres autores a nuestro juicio centrales en el debate actual, la cuestión social contemporánea en Francia se puede analizar en términos de tres conceptos clave: *exclusión*, *nueva pobreza*, y *desafiliación social*. La “exclusión”, como la “inserción”, se pueden definir en relación con el proceso del cual resultan, es decir de la *socialización*. Esta es entendida por Claude Dubar como el conjunto de procesos estructurales y biográficos (o institucionales e individuales) que aseguran la construcción de identidades sociales<sup>17</sup>. Desde ese punto de vista *inserción* y *exclusión*, y las diversas situaciones intermedias, son los dos resultados posibles de un proceso en el que se entrelazan las biografías familiares, las relaciones de sociabilidad y el empleo en el sistema económico. Consecuentemente, si la inserción no es una situación simple sino un proceso complejo y entrelazado de situaciones, la exclusión no es un estado al otro lado de un umbral preciso, sino un proceso generalmente acumulativo. En la misma línea de trabajo, Serge Paugam estudia la pobreza no como un estado económico, separado de otro por un umbral de ingreso, sino como un recorrido histórico que resulta de un proceso de auto-agravación económico, social y cultural<sup>18</sup>. Los “nuevos pobres” no son pobres “estructurales” (pobres por la región geográfica en donde viven, por el nivel de vida permitido por sus trabajos, etc.) sino “empobrecidos” por procesos de degradación del contexto en el cual se emplean, y embarcados en una espiral descendente de la cual resulta cada vez más difícil escapar. Dicho de otra manera, los “nuevos pobres” son justamente el producto no de la pobreza tradicional (tareas de baja remuneración, áreas geográficas económicamente deprimidas) sino de fallas en la capacidad de absorción del sistema económico en relaciones asalariadas que repercuten en el proceso de socialización, situación que produce fenómenos caracterizables como “exclusión”.

Quizás el concepto más abarcativo de estos fenómenos de degradación social sea el de “desafiliación social”. Para Robert Castel, el lugar que un individuo ocupa en la división social del trabajo marca las posibilidades de acceso de este último a las “redes de sociabilidad” y a los sistemas de protección social<sup>19</sup>. Esto genera “zonas” de cohesión social según el grado de vulnerabilidad que las redes de sociabilidad y los sistemas de protección social habilitan. La “composición de equilibrios” entre esas zonas indica el grado de cohesión de un conjunto social en un momento determinado. En la Europa contemporánea, el vector fundamental sobre el cual están construidas las redes de sociabilidad y los sistemas de protección social es el trabajo institucionalizado en formas de relación asalariada. La precarización del trabajo implica degradaciones en la protección social y en las redes de sociabilidad que están construidas precisamente en torno a éste. Es la razón por la cual estas “formas de desafiliación social” no se limitan a los problemas de empleo y a la vez los suponen.

Lo que se produce en Francia, a lo largo de los años 80 y 90, es un aumento cualitativo y cuantitativo de la zona de vulnerabilidad social. El resultado, respecto de la estructura social que acompañó al Estado

<sup>17</sup> Ver DUBAR, Claude: *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*; Paris, Armand Colin, 1991.

<sup>18</sup> Ver PAUGAM (1991) op.cit.

<sup>19</sup> Ver CASTEL op.cit.

keynesiano–fordista, es la redistribución de territorio entre zonas de cohesión social en favor de las zonas en donde las instancias de integración social son de menor intensidad. Semejante situación, a la vez causa y consecuencia de las transformaciones en el funcionamiento del régimen de acumulación, cambia brutalmente el contexto en el cual funcionan los esquemas de seguridad social y de promoción al empleo. La gran inflexión de los indicadores macroeconómicos franceses data de los años 70; y es fácil ver cómo la onda de choque llega a la protección social a lo largo de los años 80.

### 1.3 Los orígenes del sistema francés de protección social

Como la mayor parte de sus vecinos europeos, el sistema de protección social francés, visto en perspectiva histórica, muestra dos grandes tendencias: por un lado, el paso de la caridad eclesiástica generalmente local a la asistencia pública estatal en gran escala, proceso no exento de ambigüedades y retrocesos<sup>20</sup>. Por otro lado, la interpenetración, a veces conflictiva, a veces colusiva, de las reivindicaciones de obreros y artesanos sobre previsión y condiciones de trabajo, plasmada en las asociaciones mutuales desde la segunda mitad del siglo XIX, y la “estatización” de diferentes tipos que se opera desde fines del siglo XIX<sup>21</sup>. Entre ambos procesos, una transición marcada por sistemas de represión la mendicidad y el ocio, considerados “peligrosos” durante la etapa expansiva del capitalismo, desde fines del siglo XVIII a mediados del XIX<sup>22</sup>. Como señalan muchos autores, la asistencia militar y las pensiones de retiro a excombatientes son las instituciones sobre el modelo de las cuales se organiza la asistencia y los sistemas previsionales públicos. En Francia la Primera Guerra Mundial (1914–1918), con sus enormes pérdidas humanas, resulta el catalizador esencial de la asistencia pública<sup>23</sup>. Otro catalizador fue la organización de sistemas de protección y asistencia al interior de grandes empresas “fordistas”<sup>24</sup>.

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial el sistema de Seguridad Social adquiere las características actuales (ver Anexo, cuadro 1), aunque ciertamente no la dimensión y la profundidad actuales, frutos de una evolución histórica íntimamente ligada al fenómeno del Estado de Bienestar<sup>25</sup>. «¿Cuáles son las preocupaciones que, para mí, constituyen la base, el fundamento de la Seguridad social? Librar a los trabajadores del fantasma del mañana, de esa inseguridad que genera en ellos un complejo de inferioridad que paraliza la expansión de su personalidad y es el origen real de la distinción

<sup>20</sup> Ver GUESLIN, André; y GUILLAUME, Pierre: *De la charité médiévale à la sécurité sociale. Economie de la protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine*; París, Les Editions Ouvrières, 1992, en especial las conclusiones de Crouzet, que brindan un panorama histórico de síntesis. Ver también MOLLAT, Michel: *Les pauvres au Moyen Age*; París, Complexe, 1984.

<sup>21</sup> Ver HATZFELD, Henri: *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850–1940*; Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1989.

<sup>22</sup> Ver CASTEL, Robert: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*; París, Fayard, 1995.

<sup>23</sup> Ver JACKSON, Harriet: “L'impact de la guerre 1914–1918 sur la protection sociale”; en GUESLIN y GUILLAUME op.cit. Para un análisis general sobre Estado Benefactor, ciudadanía y fuerzas armadas ver JANOWITZ, Morris: “Military Institutions and Citizenship in Western Societies”; en TURNER, Bryan y HAMILTON, Peter (editores): *Citizenship. Critical Concepts*; Londres, Routledge, 1994.

<sup>24</sup> Ver un análisis de Michelin en GUESLIN, André: “Le système social Michelin (1889–1940)”; en GUESLIN y GUILLAUME (1992) op.cit.; y un enfoque global en CORIAT, Benjamin: *L'Atelier et le Chronomètre. Essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse*; París, Christian Bourgois Editeur, 1979.

<sup>25</sup> Sobre el Estado de Bienestar en Francia ver ROSANVALLON, Pierre: *La crise de l'Etat-providence*; París, Seuil, 1981; y EWALD, François: *L'Etat-providence*; París, Fayard, 1990.



de clase entre los que poseen, seguros de ellos mismos y de su porvenir y los que no poseen, constantemente bajo la amenaza de la miseria. Mi preocupación es alcanzar una mayor justicia social, reducir las desigualdades existentes entre los hombres en términos de la seguridad del mañana»<sup>26</sup>. Tal punto de vista –que puede resultar curioso por el lenguaje y la elección de metáforas– es sin embargo la clave del sistema francés de seguridad social: la reducción de la inseguridad inherente a la pérdida accidental de recursos: *la réduction des aléas de la vie active*<sup>27</sup>.

El proyecto gestionado por Laroque es aprobado en 1945, e incluye tres leyes: una sobre el régimen general, una organizando las prestaciones, y una tercera derogando la *Charte de la Mutualité* de 1898 y definiendo un rol complementario para las instituciones mutualistas. Éstas cedieron cajas aseguradoras y patrimonio a la nueva Seguridad Social. La reacción es grande, y rápidamente se genera un enfrentamiento entre el Estado y la CGT (con predominio comunista y con socialistas aún adentro, antes de crear en 1948 la CGT–FO, cuando la guerra fría convierte a los comunistas en sospechosos); del otro lado médicos, mutualistas, la CGC (*Confédération Générale des Cadres*: sindicatos de jerárquicos –“cuadros”– de empresas privadas) y la CFTC, la *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens*<sup>28</sup>. La CGT, en situación de cuasi-monopolio, conducirá la creación y organización de las cajas hasta 1947.

El año 1947 resulta clave. Los diputados habían votado favorablemente en 1946 un proyecto de generalización de la Seguridad Social a toda la población activa a partir del 1º de enero de 1947. Eso representaba el deceso automático de todos los regímenes de antes de la guerra. Una especie de frente múltiple de la clase media, entre quienes los más activos fueron los autónomos, artesanos, comerciantes, ejecutivos de empresas y profesionales liberales organiza la oposición, que culmina en el reconocimiento, a través de una nueva ley, de los particularismos de regímenes y cajas: los llamados *regímenes especiales*. En abril tienen lugar las elecciones en las nuevas cajas, en las que participa un sorprendente 75% de electores habilitados: la CGT obtiene el 60% de los votos, pero la CFTC, junto con los empleadores, están en condiciones de dejar a la CGT en minoría en la casi totalidad de cajas y organismos nacionales. Mientras tanto, el *Parti Communiste Français* (PCF) abandona el gobierno de unidad de posguerra, y ya en las elecciones de las cajas en 1950, con la aparición del desprendimiento CGT–FO (en adelante FO), la CGT no llega a obtener el 50% de los votos, inaugurando inmediatamente una larga historia de oposición y crítica al sistema de seguridad social que llega hasta hoy.

## Capítulo 2: EL SISTEMA FRANCÉS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El 4 de octubre de 1945, apenas unos días después del fin de la Segunda Guerra Mundial, y poco más de un año después de la liberación del suelo francés por tropas aliadas, un decreto indica que «es instituida una Seguridad Social destinada a asegurar a los trabajadores y a sus familias contra los riesgos de cualquier naturaleza susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de ganancia, cubrir las cargas de

<sup>26</sup> Memorias de Pierre Laroque citadas por BRACONNIER, Estelle: “Il était une fois la sécurité sociale”; en revista *Politis* N° 22, París, febrero–marzo de 1995.

<sup>27</sup> Sobre esta idea François Ewald escribe la historia del Estado de Bienestar francés. Ver EWALD op.cit.

<sup>28</sup> Par un resumen histórico del sindicalismo francés consultar MOURIAUX, René: *Le syndicalisme en France*; Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1992.

maternidad y las cargas familiares que soporten». La *Charte de la Mutualité*, que databa de 1898 y convalidaba la existencia de una variedad de instituciones mutualistas a cargo de la protección social, quedaba a la vez derogada. La intención original de Pierre Laroque, funcionario público que motorizó los acuerdos conducentes a la creación institucional de la Seguridad Social<sup>29</sup>, era de inaugurar un sistema universal que “superara” la organización estamentaria y diferenciada del sistema de preguerra: un sistema de seguridad social a la inglesa, de cobertura universal y financiamiento a base de impuestos, debía reemplazar a un sistema a la alemana, hecho de la superposición de seguros contraidos por empresa o por rama de la economía, financiado por cotizaciones salariales y patronales sobre la base de los salarios. Tal intención llevaba incluso la noble marca legitimatoria de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 24 de junio de 1793, que rezaba en su artículo 21: «El socorro público es una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos infelices, sea procurándoles trabajo, sea asegurándoles los medios de existir a aquellos que no están en condiciones de trabajar». El mismo texto, que, levemente transformado, llega a los preámbulos de las constituciones de 1946 y de 1958: «la nación asegura al individuo y a su familia las condiciones necesarias para su desarrollo. Garantiza a todos, sobre todo al niño, a la madre, al trabajador anciano, la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y el ocio. Todo ser que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación económica, se encuentre incapacitado de trabajar, tiene el derecho de obtener de la colectividad los medios convenientes para su existencia».

Cuarenta años después, el mismo Pierre Laroque, en una entrevista concedida al diario *Le Monde* en la que hacía un balance de la evolución de la Seguridad Social, confesaba que la ambigüedad de base del sistema francés sigue estando dada por la «voluntad firme de instalar un régimen universal, generalizado al conjunto de la población, fundado en la solidaridad entre los ciudadanos, por una parte; [y] la reivindicación de la democracia social que supone una gestión [de las cajas] por parte de los asegurados». Así, poco tiempo después de la institución de las nuevas cajas de seguridad social en 1945, y ante la presión de los interesados, la ley reconocía la subsistencia de los “régimenes especiales” para ramas de la economía y/o categorías profesionales, como veremos más abajo. Indudablemente se trata de una de las características fundamentales del sistema francés: para algunos es uno de los problemas de fondo más agudos del sistema; para otros, lo que constituye su especificidad. El debate puede plantearse en los términos siguientes: ¿la protección social es objeto y derecho de categorías socio–profesionales autónomas, o se trata de un sistema público y universal de base, indistinto para todos los ciudadanos? En Francia, como veremos, y al igual que en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos, se trata de sistemas mixtos, con áreas enteramente estatales financiadas con impuestos directos o indirectos; y áreas de solidaridad profesional “horizontal”, por rama o categoría socio–profesional, financiadas por cotizaciones sobre el salario<sup>30</sup>. Típicamente, las áreas de protección social de base responden a la lógica universal, y a la lógica sectorial o “corporativa” en los servicios complementarios. Así, por ejemplo, en un sistema de protección de salud, los hospitales públicos se financian con recursos fiscales, y los servicios especiales de tipo gremial o privado se financian con

<sup>29</sup> Pierre Laroque era consejero del ministro de Trabajo Alexandre Parodi, y su tarea consistió en reunir en 1944 una comisión multipartita que presentase un informe conducente al establecimiento de un nuevo sistema de protección social basado en la experiencia inglesa contemporánea.

<sup>30</sup> Ver para Europa DUMONT, Jean–Pierre: *Les systèmes de protection sociale en Europe*; Paris, Economica, 1993; y para América Latina MESA–LAGO, Carmelo: *Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America*; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989. Para Francia en especial MURARD, Numa: *La protection sociale*; Paris, La Découverte, 1989. Utilizaremos la palabra “cotizaciones” –de uso más extendido– para referirnos a lo que en Argentine normalmente se denomina “aportes”.

cotizaciones voluntarias o reglamentadas por la legislación. De igual manera ocurre en general con los sistemas de seguro de retiro por vejez o invalidez.

En la medida en que los sistemas de protección social, prácticamente en todas partes, se hallaban en una etapa de expansión –es decir de extensión de la cobertura y mejoramiento de las prestaciones– el debate sobre su financiamiento era asunto de especialistas. Pero desde fines de los años 70 los sistemas de protección social tienden a devenir deficitarios, sea por una gestión deficiente de sus fondos (como en el caso de Argentina), sea por el aumento relativo de la cantidad de perceptores respecto de la de cotizantes, por razones demográficas o de deterioro cualitativo y cuantitativo del empleo. En principio, los Estados nacionales han consolidado las deudas a través de la adjudicación directa de los montos percibidos por ciertos impuestos especiales (por ejemplo los impuestos a los combustibles o al consumo de tabaco), o lisa y llanamente absorbiendo los pasivos de determinados sistemas. Pero hacia fines de los años 80, al déficit financiero sistemático de los sistemas de seguro social se suma un déficit fiscal sistemático que complica la continuidad del financiamiento estatal de los déficits de la seguridad social. No se trata sólo de un fenómeno cuantitativo: a diferencia de lo que ocurría en la etapa “keynesiana”, o de “compromiso fordista”, en el contexto de un predominio de los diagnósticos económicos del neo-liberalismo, el déficit presupuestario pierde la legitimidad dinamizadora y distributiva con que contaba, para transformarse conceptualmente en cuerda de estrangulamiento de la actividad económica.

Tal situación ha conducido gradualmente a la revisión de la naturaleza y de los tipos de financiamiento de los sistemas respectivos. El debate es amplio y abarca desde una discusión superficial sobre técnicas de financiamiento y control de gastos, hasta una crítica más profunda a la existencia misma de determinados mecanismos de protección social y de redistribución del ingreso. La temperatura del debate subió sustancialmente cuando, durante el año 1995, el nuevo presidente Jacques Chirac y su primer ministro Alain Juppé decidieron colocar la prioridad de su gestión en la reducción del déficit fiscal. En el discurso oficial, nítidamente “neoliberalizado” desde las elecciones de mayo de 1995, en donde la candidatura de Chirac aparecía fundamentalmente como una vía “alternativa” al pragmatismo liberal predominante, tal búsqueda de equilibrio no se llevaba adelante sólo en razón de los compromisos de Maastricht, sino porque se diagnosticaba que la economía francesa no crecía a consecuencia justamente de la excesiva presión fiscal que el déficit conduce a ejercer sobre la producción y el consumo (Ver Anexo, cuadro 2). Resultaba clave, según tal diagnóstico, reformar el sistema de Seguridad Social, responsable tanto de la punción sobre los salarios (y por ende sobre los costos laborales de las empresas y sobre el consumo), como de las sumas de que debía disponer el Estado para cerrar los rojos crecientes de sus balances anuales.

## 2.1 Características del sistema

La última gran reforma de la Seguridad Social databa de 1967, cuyos decretos llevaron fecha del 21 de agosto de 1967 y del 22 de diciembre del mismo año. Organizaron la existencia de cuatro establecimientos administrativos: la CNAM (*Caisse Nationale d'assurances maladies*: caja nacional de seguros de enfermedad); la CNAF (*Caisse Nationale d'allocations familiales*: caja nacional de asignaciones familiares); la CNAV (*Caisse Nationale d'assurances vieillesse*: caja nacional de seguros de vejez); y la ACOSS (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale*: agencia central de organismos de seguridad social). Esta última es la superestructura coordinadora común a todos los riesgos, y que percibe a través de las 105 URSSAF (*unions de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations*

*familiales*: uniones de recubrimiento de la seguridad social y de las asignaciones familiares) las cotizaciones provenientes de las empresas, de los trabajadores independientes y de las personas con seguros colectivos por rama o por empresa.

En líneas generales, la protección social de los trabajadores asalariados consiste hoy en un sistema institucional, generalmente en tres niveles. Un primer nivel está compuesto por los *régimenes de base*, de características universalistas y asentado fundamentalmente sobre aportes obligatorios de empleadores y empleados sobre la base del salario de estos últimos. Este primer nivel vale para el sistema de seguro de salud (asistencia médica) y previsión (incapacidad, invalidez, maternidad, deceso); para el sistema de asignaciones familiares y para el sistema jubilatorio. En un segundo nivel semi-privado, similar al de las *obras sociales* argentinas, se encuentran las instituciones mutuales de salud y los seguros colectivos al nivel de la empresa o rama laboral, que complementan aquello que el régimen de base no cubre o cubre sólo parcialmente. En algunos casos, como en el sistema jubilatorio, es obligatorio cotizar en algún régimen complementario; en otros casos es voluntario. Por último, la cobertura individual se contrata privadamente o por empresa e incluye servicios de medicina prepaga, regímenes de capitalización para el retiro, o seguros de vida e incluso de desempleo.

Las cotizaciones o “aportes” representan *grosso modo* tres cuartos del financiamiento de las cajas de los regímenes de base, el resto se financia por impuestos especiales, contribuciones del Estado o transferencias entre cajas superavitarias y deficitarias. El crecimiento del gasto social inducido por el sistema es muy importante: mientras que en los años 50 contaba alrededor de un 15% del PBI y representaba alrededor de un 18% del ingreso medio disponible de los hogares, ya en 1987 llegaba al 29,5% del PBI y representaba el 34,5% de los ingresos de hogares.

Pese a que durante sus primeros años de vida las cajas de seguridad social gozaban de una administración paritaria patronal–asalariada “electa”, el decreto del 12 de mayo de 1960 inviste al “ejecutivo” (los directores) con poderes por sobre los consejos en donde están representados patrones y asalariados. A la vez, los directores son elegidos a partir de una lista de “aptitudes” y nominados con el acuerdo del ministro en cuya cartera se halle la seguridad social. Y son responsables esencialmente ante el ministro de finanzas. Tales medidas equivaldrían en abstracto a una cuasi–estatización del régimen, o por lo menos a una “ficción de autonomía”<sup>31</sup>. Pero lo que en verdad ocurrió es que el Estado, sobre todo bajo la presidencia de François Mitterrand (1981–1995), se convirtió de hecho en “repartidor” de regiones de influencia en la seguridad social entre sindicatos y federaciones sindicales, generalmente con la aprobación de la representación patronal. Ya desde la reforma de 1967 que dividió la Caja Nacional de Seguridad Social en tres cajas independientes: enfermedad, vejez y familia, el paritarismo patronal–asalariado tradicional es reemplazado por uno en sentido estricto: generalmente el sindicato FO y la patronal CNPF sustituirán con sus representantes directamente nombrados a los representantes elegidos del antiguo sistema. Últimamente, el rol privilegiado de *partenaire* sindical del gobierno que venía teniendo FO, está cada vez más compartido con la CFDT.

Así, en lo que se refiere a la administración de las cajas, existe una suerte de *diarquía* entre un presidente representante de los cotizantes, elegido por el consejo de administración y un director nombrado por el consejo de ministros (*Conseil de ministres* es el nombre que recibe en Francia el

<sup>31</sup> Ver MURARD op.cit., p.88 y siguientes.

“gabinete” del primer ministro). El hecho que desde 1983 estas autoridades no se renuevan sino por iniciativa única del Estado sin someterlas a elección, ha resultado en una adjudicación virtual de las cajas, por parte de aquél, a los diferentes sindicatos más o menos “adictos” al gobierno. Tal situación le complica sustancialmente al Estado la posibilidad de encarar reformas en el sistema, pese a que institucionalmente el Estado tiene la capacidad de decretar tasas de cotización, reglas de exoneración, y definición del contenido de las prestaciones.

En 1991 (siendo primer ministro el socialista Michel Rocard) se crea la CSG (*contribution sociale généralisée*: contribución social generalizada) de 1,1% de los ingresos, afectada en principio a la rama de asignaciones familiares. La característica principal de la CSG es que afecta a la cuasi totalidad de los ingresos monetarios de la población, abarcando un universo de contribuyentes mucho más amplio que los impuestos a las ganancias y a las fortunas personales (ISR e ISF, respectivamente). Es el principio de un proceso de “fiscalización” de una parte del sistema de seguridad social (por el momento asignaciones familiares y parte del seguro de salud), programado en el largo plazo para reemplazar la base financiera del sistema. Desde 1991 la CSG ha crecido gradualmente en porcentaje, alcanzando al 7,5% de los ingresos y la casi totalidad de la población activa en 1997 con el gobierno socialista de Lionel Jospin. La CSG goza de un consenso interpartidario bastante alto, pero enfrenta la oposición (nunca demasiado frontal) de la mayoría de las organizaciones sindicales.

## 2.2 El régimen de salud

Ya en 1989, el seguro de salud (régimen de base<sup>32</sup>) cubría al 99,6% de la población, que a su vez complementa la atención, en alrededor de un 70%, con mutuales de salud<sup>33</sup> o con contratos individuales. Al igual que en la Argentina, la población de mayores recursos adhiere además a sistemas privados o por empresa de medicina pre-paga. Las cotizaciones o aportes al régimen de base de salud representan un 19,60% del salario total: 6,80% de parte del asalariado y 12,80% del empleador<sup>34</sup>.

El organismo encargado de administrar el sistema es la CNAM (*Caisse Nationale d'assurances maladies*). La CNAM está “controlada” por FO desde su creación en 1967. Tiene a cargo por un lado los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez y deceso; y por otro los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Tiene además 16 cajas regionales que negocian con las clínicas y hospitales y pagan las prestaciones a éstos; y 129 Cajas Primarias que afilian personas, les pagan las prestaciones y negocian los servicios de atención con profesionales locales de la salud. La CNAM cubre a 47 millones de personas, y sus gastos en 1995 fueron de 590.000 millones de francos (el déficit fue de 36.600 millones). Emplea 100.000 personas (76.000 en las cajas primarias), y tiene gastos

<sup>32</sup> El régimen de base cubre una parte fija del costo de la atención o de los medicamentos, el resto corre por cuenta del asegurado, en proporción variable de acuerdo al tipo de asistencia. En los hospitales públicos el sistema es el mismo, con una diferencia de costo relativamente más baja (por ejemplo el costo diario de internación desde abril de 1996 es de 70 FF).

<sup>33</sup> Cuya función esencial es cubrir la diferencia (o parte de ella) entre el costo de la atención, intervención o medicación y lo reembolsado por la seguridad social.

<sup>34</sup> Tales porcentajes valen para los salarios situados bajo el *plafond* o límite superior, revisado semestralmente, actualmente alrededor de 13.000 francos mensuales. La parte del salario situada sobre el *plafond* es gravada en 0,10% adicional para la CNAM.

administrativos del orden de los 34.000 millones de francos (5,6% de sus ingresos).

Una convención médica aprobada por el Estado y renovada cada cuatro años fija el marco de las relaciones entre el seguro de salud y los médicos liberales: ello representa sin duda el rasgo más particular del sistema de salud. El sistema reembolsa parcialmente (y a veces adelanta) los gastos de salud del asegurado. En principio fija un costo o tarifa de convención negociada con profesionales y reembolsa al asegurado un porcentaje de esa tarifa<sup>35</sup>. El porcentaje restante corre a cargo del asegurado y se conoce como *ticket modérateur*, destinado teóricamente a evitar el exceso de consumo. Los gastos que sobrepasan la tarifa de convención corren también a cargo del asegurado. Para consultas o intervenciones con profesionales no convencionales el sistema establece un reembolso extremadamente bajo, destinado probablemente a forzar al profesional a firmar la convención<sup>36</sup>. Por último, la caja financia en casos muy especiales prestaciones médicas y para-médicas directas, generalmente de costos elevados o de alta complejidad.

La función llamada “de previsión”, a cargo de la CNAM, eventualmente compensa las pérdidas de salario por reducción o paro del trabajo por razones de salud o accidente, independientemente del ámbito del conflicto judicial. La *prestation incapacité* (temporaria) provee una indemnización diaria de un promedio del 50% del salario de base. La prestación por maternidad alcanza el 84% del salario diario. En caso de invalidez permanente que permita ejercer otra ocupación diferente de la habitual, representa un 30% del salario medio anual de los mejores diez años. Si la invalidez es total el monto es del 50%. Ante deceso, los derecho-habientes perciben el equivalente a tres meses de la última paga.

El resto de los gastos de salud son cubiertos con contratos individuales o a nivel empresa sobre instituciones mutuales o aseguradoras privadas que reembolsan los porcentajes de gastos médicos que no son cubiertos por la seguridad social. Tales sistemas son pagados anual o mensualmente con cuotas fijas o porcentajes fijos sobre el salario.

## 2.3 El sistema jubilatorio

El sistema jubilatorio es en realidad, como dicen los analistas franceses, un “mosaico” de regímenes a veces complementarios y a veces superpuestos. Un jubilado percibe en general tres o cuatro prestaciones a su retiro: las del régimen general de la seguridad social, las de los regímenes complementarios obligatorios, las de regímenes sobre-complementarios (generalmente por cotización a nivel empresa), y eventualmente las de regímenes contratados individualmente (aseguradoras).

El régimen de base funciona bajo la modalidad conocida como “de reparto”<sup>37</sup>. Las cotizaciones totales alcanzan al 14,75% del salario, porcentaje del cual 6,55 puntos son cotizados por el asalariado y 8,20%

<sup>35</sup> Por ejemplo, los medicamentos son reembolsados entre un 35 y un 65% (de acuerdo a una lista especial y una marca sobre el producto conocida como *vignette bleue* y *vignette blanche*) o totalmente si son especialidades costosas; los honorarios de médicos son reembolsados en un 70%; la hospitalización en promedio un 80%; los análisis de laboratorio 60%.

<sup>36</sup> Por ejemplo, si tomamos una consulta médica común, la tarifa convenciona es de 100 francos y el *ticket modérateur* de 30 francos. Con un médico no convenciona, el reembolso sería de 4 francos.

<sup>37</sup> Según la tradicional división (sin embargo contestada) entre la percepción por las cajas y el reparto “inmediato” en un mismo acto de las cotizaciones; o la generación de cuentas individuales de capitalización, que obtienen rentas de colocación financiera, como en Chile o en la mitad del sistema argentino desde 1993.

por el empleador<sup>38</sup>. La prestación jubilatoria del régimen de base es bastante complicada para calcular, ya que es función a la vez de (a) el salario medio anual calculado sobre los diez mejores años de la carrera laboral; (b) la duración de la afiliación (tiempo total de cotizaciones); y (c) la edad al momento del retiro. El sistema adquirió trazas de mayor igualdad luego de la instauración del *Fonds National de Solidarité Vieillesse*<sup>39</sup> (FNSV) y del *Minimum Vieillesse*<sup>40</sup>. Las jubilaciones bajo el mínimo han pasado del 65% en 1955 al 8% en los años 90, y el poder adquisitivo de la jubilación mínima, entre 1960 y 1980 por ejemplo, se ha multiplicado por 3,8, contra 2,3 del salario mínimo. A la vez, la ley Boulin, de 1972, fijó el cálculo del índice de jubilación en los diez mejores años de salario, medida que elevó el monto global de las prestaciones y que representó, según la crítica, el inicio de la aceleración de los déficits en las cajas jubilatorias.

La estratificación del sistema puede ser percibida con los datos de una encuesta del Ministerio de Asuntos Sociales publicada el 2 de mayo de 1996, según la cual los jubilados en Francia perciben en promedio un 78% real sobre el último salario neto en actividad. Para los salarios por debajo de 5.000 francos mensuales el porcentaje es de 96%, mientras que para los salarios de más de 20.000 francos mensuales es de 56%. Como se puede ver, la lógica redistributiva ocupa un lugar bastante importante.

El organismo administrador del régimen de base es, desde 1967, la CNAV (*Caisse Nationale d'assurances vieillesse*). La CNAV está bajo control de la CFDT. Quince cajas regionales pagan las jubilaciones. Tiene un presupuesto social de 3.000 millones de francos que financia la ayuda a domicilio de personas de edad. Actualmente además está pagando *l'allocation-dépendance* (asignación de dependencia) (ver más abajo) experimentalmente en 12 departamentos. Tiene 14 millones de cotizantes para 8,6 millones de jubilados. El presupuesto de 1995 fue de 344.000 millones de francos; el déficit de 14.700 millones. La caja tiene 14.000 empleados; y cuenta gastos administrativos por 6.000 millones de francos (1,7% de sus ingresos).

Las leyes del 5 de abril de 1928 y del 30 de abril de 1930; y el decreto del 28 de octubre de 1935 instituyeron un régimen general "común" para el comercio y la industria, mientras que los salarios que sobrepasaban un límite tenían derecho a la capitalización de una parte. El sistema, *grosso modo*, funcionó por capitalización hasta 1941. Cuando en 1945 se reinstituyó, se organizó sobre el esquema de reparto, rehabilitando los regímenes especiales desde 1948. El sistema abona prestaciones a personas de edad con recursos mínimos, pensiones (ley Boulin del 31 de diciembre de 1971) del 25% del salario medio de base (calculado desde la dicha ley sobre los diez mejores años), móvil reevaluado trimestralmente, a partir de 60 años o 150 trimestres de trabajo (decreto del 26 de marzo de 1982).

Los regímenes complementarios de retiro son obligatorios desde la ley del 29 de diciembre de 1972, y están agrupados en la ARRCO (*association des régimes de retraite complémentaires*: asociación de regímenes de retiro complementarios) y la AGIRC (*association générale des institutions de retraite des*

<sup>38</sup> Siempre hasta el límite de 13.000 francos. Para el sistema jubilatorio, una cotización del 1,60% del asalariado y 1,60% del empleador están previstas sobre el salario total.

<sup>39</sup> Fondo compensador, alimentado fiscalmente, de retiros que han tenido baja capitalización por ejemplo a consecuencia de la guerra.

<sup>40</sup> Equivalente al salario mínimo, fija el monto mínimo de las jubilaciones, independientemente de edad o aportes (la diferencia la aporta el FNSV).

*cadres*: asociación general de instituciones de retiro de los “cuadros”), según sean regímenes “comunes” (obreros y empleados calificados y no calificados) o regímenes especiales para personal con cargos de responsabilidad en las empresas (lo que se conoce en Francia como *cadres*, literalmente “cuadros”). Mensualmente los afiliados cotizan un mínimo de 4,5% (ARRCO) y 13% (AGIRC) en 1996 (aparte de contribuciones voluntarias adicionales), con lo cual compran “puntos” de jubilación cuyo costo se renueva periódicamente. La cantidad de puntos adquiridos al momento del retiro establece el monto de la jubilación a percibir. El sistema funciona con las mismas características que el régimen de base, es decir por reparto, pero las cajas son autónomas de la CNAV.

Por último, existen los regímenes sobre-complementarios, generalmente por empresa. Consisten en la contratación de un servicio privado o colectivo de capitalización de fondos cotizando un porcentaje mensual fijo; o a veces de un servicio que predefine el monto de la futura jubilación y adapta los aportes jubilatorios capitalizándolos a ese fin.

Junto al régimen general y sus regímenes complementarios coexisten algunos “regímenes especiales o autónomos” que por razones políticas o gremiales sobrevivieron a los diferentes procesos de unificación. Así los sistemas de los trabajadores agrícolas, los mineros o la empresa pública de ferrocarriles (la SNCF: *Société Nationale de chemins de fer*). Los trabajadores no asalariados o autónomos (artesanos, comerciantes, industriales y profesiones liberales), por su parte, poseen una caja interprofesional autónoma y 29 mutuales que proporcionan prestaciones suplementarias.

## 2.4 El régimen de asignaciones familiares

En el caso de las asignaciones familiares, se trata de la parte de la protección social financiada exclusivamente por cotizaciones patronales, y la que en teoría marcha más rápidamente hacia su *fiscalización*, es decir el pasaje del financiamiento por cotizaciones al financiamiento por impuestos, con la CSG (*contribution sociale généralisée*), instaurada en 1991 (ver más arriba).

La evolución fundamental de las prestaciones de la CNAF está caracterizada por su cambio de naturaleza. De una política de asistencia a la natalidad se ha pasado a un crecimiento de las prestaciones que subsidian ingresos débiles, como la asignación que subsidia los alquileres de vivienda (*allocation-logement*), y las que subsidian el mantenimiento de hijos en edad escolar (cuya duración tiende a alargarse tanto por el crecimiento de la matrícula universitaria como por el del desempleo). Actualmente, la CNAF paga asignaciones por padre único, sostén familiar, subsidio a las cotizaciones del seguro de salud, hijos pequeños, educación, subsidio a baby-sitter, mudanza, mejora del hábitat, adultos inválidos, vivienda (subsidio al alquiler), RMI (prestación a desempleados crónicos, ver más abajo), inicio del período escolar, gastos de escolaridad, subsidio al seguro de vejez de parientes en el hogar, subsidio a seguros personales.

Las asignaciones familiares son administradas por la CNAF (*Caisse Nationale d'allocations familiales*). La CNAF paga 24 tipos de prestaciones diferentes a nueve millones de personas, algunas por parte del Estado, como *l'allocation d'adulte handicapé* (subsidio a adultos inválidos) y el RMI. Desde fines de 1997, el 84,35% de las prestaciones son “*sous condition de ressources*” (a condición de poder demostrar escasez de recursos): generalmente, la existencia de un ingreso inferior a 25.000 FF anuales brutos con



dos hijos<sup>41</sup>. Las asignaciones familiares son móviles. Existe una *base mensuelle des allocations familiales* –BMAF– reevaluada periódicamente por las autoridades, en función de la cual se indexan las prestaciones. Las Cajas locales administran un presupuesto “social” de 10.000 millones de francos por año y cofinancian jardines de infantes con las colectividades locales<sup>42</sup>. Esta rama está bajo control de la CFTC (la central cristiana). Sus gastos totales fueron 236.000 millones de francos en 1995 (el déficit de 13.300 millones), de los cuales los gastos administrativos fueron de 8.000 millones de francos (3,5% de los ingresos). En 1996 los gastos fueron de 277.120 millones de FF. El sistema emplea 36.000 personas.

La “Ley Familia” de julio de 1994, o ley “Veil”, por la ministro de salud Simone Veil, representa la última extensión cualitativa del sistema hasta la fecha. Consistió en la extensión de la prestación parental de educación a familias de dos hijos (en lugar de tres); incluye además en los considerandos a hijos y padres trabajando a tiempo parcial y alarga la edad de percepción de esos derechos progresivamente de 20 a 22 años, modificación que se alcanzará gradualmente hasta el 31 de diciembre de 1999.

El 15 de noviembre de 1995 el primer ministro Juppé suspende el proyecto de *Prestation Autonomie*, o *Allocation de Dépendance* (subsidio a personas de edad que necesitan asistencia constante en la vida cotidiana), que el presidente Chirac había prometido en su campaña de febrero del 1995, y que el Consejo de ministros había presentado como proyecto de ley el 4 de octubre. Se trataba de un salario de hasta 4.300 francos mensuales atribuidos, bajo condición de recursos, a personas de edad dependientes de más de 60 años, para remunerar la contratación de la ayuda necesaria, o incluso –curiosamente– remunerar la ayuda familiar (lo cual se suponía que podía crear 50.000 empleos). La nueva prestación debía entrar en acción el 1º de enero de 1996 para personas que viven en sus domicilios y el 1º de julio de 1997 para los albergados en establecimientos especiales (entre ambos, unas 600.000 personas). El financiamiento, de 20.000 millones de francos, debía ser asegurado por el Estado, el FNSV y los departamentos.

## 2.5 El régimen de cobertura del desempleo

El seguro de desempleo consta de dos tipos de organismos:

- a) La ANPE (*Agence nationale pour l'emploi*: agencia nacional por el empleo), organismo autónomo gestionado paritariamente, con centros regionales, secciones departamentales y agencias locales,

<sup>41</sup> En 1970 sólo el 13,80% de las prestaciones eran a condición de recursos; y en 1994 el 49,70%.

<sup>42</sup> Las *collectivités locales* (Estados departamentales y regionales) son el fruto del proceso de descentralización territorial y administrativa (*réaménagement du territoire*) emprendido por la presidencia Mitterrand sobre el extremadamente centralizado sistema francés. Sobre una estructura territorial dividida en alrededor de 100 departamentos (hasta entonces única instancia administrativa aparte del Estado nacional) se crearon una veintena de regiones, con un consejo electivo y un presidente, y con funciones fundamentalmente económicas y sociales. Desde iniciado el proceso de descentralización en 1986, el Estado transfirió varias responsabilidades financieras a las regiones: liceos (colegios secundarios), universidades, sistemas de formación profesional asistida. Las colectividades locales se financian principalmente con (1) impuestos inmobiliarios a las personas y *taxe professionnelle* (impuesto territorial a las empresas), que oscilan en una carga de 500 a 800 francos per cápita según las regiones, y un 6,8% del PIB; y (2) con créditos privados, al igual que un gobierno provincial. El conjunto de los presupuestos de las colectividades locales es de alrededor 700.000 millones de francos, y se dedica en dos tercios a inversiones en educación, infraestructuras de transporte, medio ambiente, desarrollo urbano, comunicaciones. El Estado y las regiones coordinan los aspectos relativos a la planificación del desarrollo a través de Contratos de Plan, que seleccionan operaciones y ejes de desarrollo prioritarios.

hace la prospección de empleos disponibles y provee orientación y consejo a los trabajadores, a la vez que abona las prestaciones correspondientes;

- b) la UNEDIC (*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*: unión nacional interprofesional para el empleo en la industria y el comercio), de constitución paritaria autónoma también, fija las tasas de cotización para las empresas, percibe las cotizaciones y, a través de un fondo nacional de compensación, asegura el equilibrio financiero del sistema.

El sistema cuenta dos tipos de prestaciones:

- a) El seguro de desempleo (*assurance-chômage*), prestación de entre el 42 y el 60% del último salario, con una duración que depende de los años de afiliación al régimen, seguida de un “pago final”;
- b) y el *régime de solidarité* (régimen de solidaridad), prestación a los desempleados que ya carecen de derecho al régimen de seguro; a desempleados de “larga duración”; y prestación de reinserción bajo condición de seguir cursos de formación (*revenu minimum d'insertion*), que es abonada por la CNAF.

La *política de desempleo* del Estado francés, sin embargo, se basa fundamentalmente en la creación de empleo subsidiado, a través de la flexibilización de las normas de contratación y la reducción de los costos de contratación. Así, un número creciente de figuras contractuales especiales ocupa el vacío que deja la gradual pérdida de importancia del tradicional contrato por tiempo indeterminado y de tiempo completo, en general dirigidas a los sectores de la población activa considerados como frágiles o expuestos al desempleo, tales como jóvenes en busca de un primer trabajo, o desempleados de larga duración. Tales figuras implican, en general, la toma a cargo por parte del Estado de los aportes al sistema de seguridad social, y la exención de aportes patronales o la deductibilidad del impuesto a las ganancias de los montos salariales. Los contratos se sustraen también, al igual que en Argentina, a partes enteras de la normativa legal y convencional sobre despido, sobre todo en lo que respecta a preavisos e indemnizaciones. Pero trataremos este problema en el capítulo siguiente.

## CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE EMPLEO

En 1993 la economía francesa entró en recesión, a la vez que se registraba un alza continua del déficit público, pasando este último de alrededor del 2% del PBI a más del 6%. A partir de entonces, aunque el crecimiento anual del PBI volvió, los niveles de desempleo permanecieron, delimitando un umbral cada vez más “estructural”, no sólo superior al de otros países desarrollados, sino incluso a la mayor parte de sus vecinos europeos de la OCDE. Pero este umbral estructural, caracterizado por un desempleo cómodamente por encima del 10% de la PEA, con altos porcentajes de larga duración (alrededor de 30% de desempleados de más de un año) y concentrado en categorías demográficas específicas (jóvenes de menos de 25 años y mujeres), no es producto de la recesión de 1993, sino en todo caso una manifestación agravada por ésta de un fenómeno creciente desde los shocks petroleros de los años 1973 y 1979.

Si se estudian las diversas variables que influyen en el desenvolvimiento del empleo durante la segunda mitad de los años 80 y la primera mitad de los 90, se puede observar un conjunto de grandes paradojas. Aunque las tasas de crecimiento del PBI no son espectaculares, mantienen una cierta regularidad alrededor del 2% de crecimiento anual. Por otro lado la productividad del trabajo crece a mejor ritmo que los salarios reales, los que, de cualquier manera, progresan en alrededor de 1% anual. El marco regulatorio de las relaciones profesionales tiene por su parte una tendencia flexibilizatoria no demasiado pronunciada. Mientras tanto la actitud del Estado, si no se tiene en cuenta el impacto global en empleo de las decisiones macroeconómicas, se ha basado casi exclusivamente en la creación de empleo subsidiado en el sector privado y público.

El trabajo a tiempo parcial y el desempleo aparecen así, a primera vista, como las forma de ajuste de la economía francesa –pública y privada– a las nuevas pautas de consumo, producción y concurrencia que caracterizarían a los capitalismos desarrollados en los últimos veinte años del siglo. La indecisión del Estado francés frente al menú desregulatorio que ofrece el pensamiento neoclásico y a las tendencias sobrerregulatorias que su propia idiosincrasia e organismos técnicos le indican marca la ambigüedad que caracteriza a la política francesa de empleo.

### 3.1 La cuestión del desempleo

En principio, como señala Jacques Freyssinet<sup>43</sup>, «el desempleo nace en formas específicas de organización social caracterizadas por la generalización de la relación salarial como forma dominante de funcionamiento del trabajo remunerado». En efecto, empleo y desempleo son figuras estadísticas basadas en un conjunto de estructuras históricas específicas, las del capitalismo; y en un conjunto de visiones paradigmáticas de la naturaleza del individuo y de su articulación con el todo social, lo que podríamos llamar una “antropología” del liberalismo económico clásico y neoclásico. En ésta, empleo y

---

<sup>43</sup> FREYSSINET, Jacques: *Le chômage*; Paris, La Découverte, 1984.

desempleo adquieren sentido en la articulación entre un individuo presupuesto libre de movimiento y capaz de opción racional específica (maximización de la ganancia obtenida por su capital “trabajo”) frente a una abanico de posibles contratos de intercambio de su fuerza y tiempo de trabajo por una remuneración en moneda (o en especie).

Diferentes paradigmas macroeconómicos generan, no obstante, visiones diferentes sobre la naturaleza y las causas de función y “disfunción” al interior del sistema en el cual se encuentran estos agentes individuales, según la relación de familia más o menos atormentada que mantengan con la antropología económica neo-clásica. Estas visiones diferentes se pueden concebir como variaciones en la forma de entender la naturaleza de los tres pilares esenciales del análisis neo-clásico<sup>44</sup>: el *individualismo metodológico*, o la idea de una sociedad de individuos esencialmente autónomos entre sí; el *mercado*, o la idea de un lugar neutral de encuentro entre una oferta y una demanda que determinan un equilibrio entre precios y cantidades; la *racionalidad*, es decir la matriz sobre la cual un individuo decide lo que es o no es conveniente hacer o dejar de hacer.

Así, Pascal Salin, economista de l'Université Paris X–Dauphine, al referirse a la reducción del tiempo de trabajo como política de lucha contra el desempleo, define éste último sobre el paradigma neo-clásico<sup>45</sup> (traducimos *in extenso*), con todos los elementos de esa antropología tan singular: «[La reducción del tiempo de trabajo] puede enunciarse como una demostración matemática [...]: sabiendo que existe –tal es la hipótesis crucial– un cierto número de horas de trabajo por año en Francia, para suprimir el desempleo basta con repartir esas horas de trabajo entre todos los que están en edad de trabajar [...]. [Pero] ¿cómo puede ser que no exista un número mayor de empleos, al punto que nos veamos obligados a repartir la escasez? Hacerse esta pregunta, es en gran parte responderla. Implica, en efecto, que el desempleo proviene del hecho que un trabajador potencial y un empleador potencial no llegan a ponerse de acuerdo: o bien las condiciones ofrecidas por los empleadores no satisfacen a los trabajadores, o bien las condiciones que habría que ofrecer a los asalariados no son rentables para los empleadores. Dicho de otra manera, el desempleo no constituye una suerte de fatalidad inexplicable, sino que es el resultado de decisiones humanas, tomadas en un cierto medio ambiente institucional. El derecho del trabajo, las convenciones colectivas, el salario mínimo, que son otros tantos obstáculos a una libre negociación del salario y de las condiciones de trabajo, constituyen innegablemente obstáculos al empleo. Pero quiséramos insistir sobre todo en el rol nefasto que juega el sistema de deducciones obligatorias. Es, desde nuestro punto de vista, la causa mayor del desempleo: el nivel extraordinario de expoliación fiscal que sufren los franceses mata, en efecto, las incitaciones productivas [...]. El sistema fiscal y social actual, que castiga en proporciones considerables la creación de valor debida a un intercambio contractual entre un empleador y un asalariado, es el fenómeno destructor del empleo. [Pero] El desempleo se explica también por los efectos del sistema de deducciones obligatorias sobre las incitaciones a trabajar de los asalariados: [...] el beneficio marginal que obtienen al pasar de una situación de no-trabajo a una situación de trabajo es poco incitativo en muchos casos. El nivel de vida de mucha gente depende cada vez menos de su salario directo (es decir de su esfuerzo) y cada vez más de lo que reparten los sistemas de transferencias públicas».

Volviendo el razonamiento de Guy Caire, en el paradigma clásico de base, el mercado de trabajo

<sup>44</sup> CAIRE, Guy: L'emploi. Des repères pour comprendre et agir; Paris, Liris, 1994.

<sup>45</sup> Diario *Le Monde*, 21 de diciembre de 1995.

funciona según una serie de modelos que determinan la competencia perfecta: atomicidad completa de oferta y demanda (ausencia de “acuerdos” de precios o cantidades entre empleadores o “coaliciones defensivas” entre trabajadores); libre entrada y salida de trabajadores y empleadores en todas las ramas de la producción; homogeneidad básica del bien “trabajo”; información perfecta e inmediata de los “agentes económicos” respecto de la coyuntura y de los otros agentes; movilidad de los factores de producción. La evolución del paradigma clásico hacia los “paradigmas” keynesiano y neoclásico se puede resumir en el proceso de complejización de estas hipótesis básicas. La oferta de trabajo es función directa del nivel salarial, y la demanda función indirecta. Las variables son más o menos infinitamente elásticas y los ajustes son más o menos instantáneos hasta el encuentro de ambas curvas en el punto “de equilibrio” de un nivel de empleo con un nivel salarial. Al nivel de la empresa la oferta determina el salario y la demanda el empleo. Al nivel de la rama la oferta y la demanda determinan salario y empleo simultáneamente. Al nivel nacional, por último, la oferta determina el empleo y la demanda el salario. Así, «el desempleo es o bien transitorio, resultado de los retrasos en la adaptación de la oferta a la demanda, o bien voluntario, cuando los demandantes de empleo no aceptan trabajar por el salario que fija el mercado»<sup>46</sup>.

Las reflexiones y propuestas de John Maynard Keynes operan una suerte de revolución en la percepción del funcionamiento y las relaciones entre las mismas variables, aunque –lógicamente– no una revolución en la antropología esencial que las constituye. Así, se puede decir que el “keynesianismo”, más que un paradigma, es una estrategia de intervención pública en los países desarrollados sobre variables que la economía neoclásica consideraba hasta entonces esencialmente “automáticas”. En primer lugar (a) hay, según Keynes, otros equilibrios posibles aparte del punto de intersección de oferta y demanda determinando pleno empleo. Es deseable, en segundo lugar, tanto por razones éticas como de eficiencia económica, (b) buscar que el punto de equilibrio se acerque al de pleno empleo. Para ello, por último, resulta esencial que el Estado se constituya en regulador del mercado, única forma de lograr (b), teniendo en cuenta a (a).

Sintéticamente, y a manera de tipo ideal, los ingresos nominales y reales dependen del volumen de empleo, y el consumo es una función de estos ingresos (lo que se denomina “propensión al consumo”). A la vez, el volumen de empleo depende del nivel de consumo y de la cantidad de recursos nuevos dedicados a la inversión (lo que se denomina “demanda efectiva”). Dada una oferta de trabajo, una propensión al consumo y un nivel de empleo “deseado” (el pleno empleo), el sistema se dinamiza por la vía del aumento del gasto en inversión. Teniendo en cuenta que la economía sigue ciclos “naturales” de crecimiento y recesión, cuando durante una recesión hace falta mantener el pleno empleo y el aumento en la inversión no puede lograrse por la vía de la incitación a los agentes privados, es el Estado el que lo realiza (lo que se denomina política “anti o contra-cíclica”). Específicamente, una política monetaria de estimulación a la inversión privada por la vía de un descenso de tasas de interés inducido por la creación de moneda puede complementarse con una inversión pública, financiable sin temores morales con déficit público, cuya virtud esencial es la de poseer un “efecto multiplicador”: creación de empleo, consumo y economías externas a las empresas. Ello se complementa con una política fiscal que redistribuye ingreso de las clases “ahorristas” a las clases “consumidoras” y a la “inversión forzosa” que realiza el Estado. Es por ello que «para los clásicos sólo hay desempleo voluntario y equilibrio de pleno empleo, de los cuales puede dar cuenta una teoría microeconómica de los precios. Para Keynes hay desempleo involuntario y

---

<sup>46</sup> CAIRE op.cit. p.83.

equilibrios de subempleo que requieren un análisis macroeconómico en términos de circuito»<sup>47</sup>.

Es de esta manera, en el marco de un análisis macroeconómico que aparece la política de empleo, como un instrumento dirigido esencialmente a afectar la forma de funcionamiento del mercado de trabajo. En efecto, una política de empleo es «el conjunto de intervenciones esencialmente financieras de los poderes públicos que tiene por objetivos directos el mantenimiento y la promoción del empleo, la inserción y reinserción profesional de los desempleados, el mejoramiento del funcionamiento del mercado de trabajo, la protección de los demandantes de empleo»<sup>48</sup>. Nótese que la descripción de Caire corresponde a una política de empleo que parte de la íntima constatación de la debilidad relativa inherente al lado de la oferta de trabajo (o demanda de empleo). Una política de empleo puede también estar dirigida, según diagnósticos neoclásicos, no a “proteger” sino a reestructurar la oferta de trabajo para readaptarla a necesidades específicas de la demanda. La política de *flexibilización laboral*, en ese aspecto, constituye el punto de encuentro entre una política de empleo dirigida a la reforma de la oferta de trabajo, una “reatomización” de la oferta, y la transformación de las formas contractuales y de organización del trabajo típicas de la época de los modos de intervención keynesiana sobre una relación salarial “fordista”<sup>49</sup>.

La categoría estadística de desempleo se constituye así de manera funcional a un paradigma explicativo del fenómeno económico del capitalismo. En el sentido habitual general que ha internacionalizado la Oficina Internacional del Trabajo, desempleadas son las personas que durante un período determinado han estado sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente trabajo. En una dimensión más analítica, y pese a un sinnúmero de definiciones de mayor o menor detalle y precisión, se habla de *desempleo friccional o coyuntural*, para referirse al desempleo producido por el tiempo de retardo de ajuste de la oferta de trabajo a las transformaciones en la demanda. Así habrá desempleo “estacional”, por ejemplo en la época del año en que las empresas toman decisiones respecto a la contratación de efectivos y las personas se “ofrecen” en el mercado de trabajo (en general durante el otoño), o en regiones geográficas dependientes de ciclos agrícolas o atmosféricos. Así también puede haber desempleo “tecnológico”, en la medida en que la introducción de nuevas tecnologías produzca un reajuste en las necesidades de contratación de las empresas y de calificación de los demandantes de empleo. El desempleo *estructural* se refiere a fenómenos más globales. Se trata, a primera vista, como indica Caire, de un *décalage* entre la evolución demográfica, el progreso técnico y la demanda efectiva de trabajo. Esa “disfunción” adquiere carácter repetitivo en la medida en que las empresas se reconvierten siguiendo pautas específicas que tienden a disminuir la “empleabilidad” ya sea de categorías precisas de la población, o de todas las categorías en regiones geográficas precisas o en ramas precisas de la producción.

---

<sup>47</sup> Idem p.111.

<sup>48</sup> Idem p.134.

<sup>49</sup> Para la articulación entre fordismo e intervención pública keynesiana, ver BOYER, Robert: *La Théorie de la Régulation. Une analyse critique*; Paris, Presses Universitaires de France, 1986; y LIPIETZ (1984) op.cit.

### 3.2 Los problemas de la política de empleo en Francia

La política de empleo en Francia ha pasado por una serie de etapas diversas, en el reverso de las cuales puede leerse un importante rasgo de continuidad que, si bien difuso en la primera mitad del siglo XX, se afirma claramente a partir del final de la segunda guerra mundial: el rol central del Estado en la regulación global de los problemas del mercado de trabajo y el predominio de una visión keynesiana del empleo. A partir de mediados de la década de 1950, una vez culminado el proceso de reconstrucción de posguerra y echado a rodar un proceso de crecimiento económico rápido, el problema esencial que surge es el de escasez relativa de mano de obra (y desempleo sólo “friccional”). Este problema es enfrentado por el Estado con una política activa de apoyo al éxodo rural, a la salarización de la población femenina y a la inmigración organizada. A partir de 1963, en que el desempleo comienza a ser socialmente “problematizado”, se ponen en acción los instrumentos básicos de la política de empleo actual: el fondo nacional de empleo, la indemnización al desempleo, y la ANPE (*Agence Nationale pour l'Emploi*), el organismo paritario que regula el seguro de desempleo.

Pero el desempleo se transforma en un problema creciente, *estructural*, sólo a partir de 1974, luego del primer shock petrolero; y de 1979, luego del segundo shock. El gobierno socialista de François Mitterrand tendrá dos políticas diferenciadas, fruto de dos coyunturas diferentes. Al inicio del mandato, en 1981, se intenta una política de “empleo y solidaridad intergeneracional”, que se plasmó en un impulso al crecimiento por la vía de incentivos al consumo interno: reducción de la jornada de trabajo y aumento de salarios se combinan, creación de empleo público, políticas activas de inserción de jóvenes a través de la figura del *stagiaire* (“pasante” o aprendiz en empresas privadas o públicas) y de desempleados de larga duración. El giro económico del gobierno a partir de 1982 conduce al abandono de instrumentos macroeconómicos keynesianos y a un intento de control de déficits públicos y de atención a la competitividad global de la economía. En ese contexto, la política de empleo se basará en incentivos al empleo para los grupos claves de gran crecimiento relativo respecto del desempleo estructural: jóvenes, desempleados de larga duración y asalariados alcanzados por las reconversiones de empresas, que son numerosas durante ese período, en especial en el sector minero, en el metalúrgico y el siderúrgico. Como señala Boyer<sup>50</sup>, «[...] desde mitad de los años 70, las transformaciones de la relación salarial, la crisis y las orientaciones de la política económica aparecen estrechamente imbricadas. Por un lado, la ruptura de las tendencias anteriores de crecimiento, sea por factores internos o como consecuencia de los desequilibrios provocados por el sistema internacional, ha desestabilizado las relaciones industriales y en algunos casos ha descubierto, en forma de “rigideces”, el núcleo mismo de la relación salarial fordista. Los procedimientos de [indexación] de los salarios con respecto a la inflación pasada, el principio de reparto de los aumentos de productividad, las garantías asociadas al contrato de trabajo, la estructura de las [calificaciones] y la relativa inercia del empleo se sitúan, por lo tanto, en el centro del debate»<sup>51</sup>.

Progresivamente, la forma evolutiva o la respuesta a las respectivas crisis de las empresas privadas francesas, y –hasta cierto punto– de las empresas públicas, planteará desafíos cada vez más complejos a la política de empleo del Estado. En los años siguientes a los shocks petroleros, los cambios en el

<sup>50</sup> BOYER, Robert: “Segmentaciones o solidaridad, decadencia o recuperación: ¿qué modelo para Europa?”; en BOYER, Robert (director): *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*; Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

<sup>51</sup> Idem p.243.

ambiente macroeconómico nacional, el avance técnico, las nuevas formas de organización del trabajo, pero sobre todo los efectos de la presión competitiva creciente fruto de la globalización del intercambio y de la apertura de las economías, generarán un escenario de supervivencia económica y de formas de obtención de productividad y de beneficios progresivamente muy diferentes a las de los “treinta gloriosos” años de crecimiento de la posguerra. Las empresas recurrirán durante los años 80 y 90, en líneas generales, a una política de *gestion des sureffectifs* (“gestión del exceso de efectivos”) o *dégraissage* (“adelgazamiento”), proceso muchas veces confundido al de *flexibilización*.

Adelgazamiento de las empresas y flexibilización de las formas productivas son en realidad procesos superpuestos, relacionados entre sí en tanto síntomas de un proceso más global de adaptación microeconómica a un ambiente macroeconómico transformado. Como sugiere Freyssinet<sup>52</sup>, «es posible hablar de un paradigma de flexibilidad en el sentido de que tanto los objetivos como las prácticas, a primera vista heterogéneas (polivalencia de los trabajadores, variabilidad de los horarios de trabajo, precarización de los contratos, individualización de los salarios, privatización de fragmentos del sistema de protección social), son “declinadas” como modalidades complementarias de un movimiento único. La pregunta reside en saber si estamos en presencia del simple ropaje ideológico de una ofensiva de regresión social, o si se dibuja un nuevo modo (durable) de regulación de la relación salarial»<sup>53</sup>.

En efecto, en Francia, cuando las reconversiones no produjeron situaciones límite (cierres, quiebras o despidos masivos), la reducción de personal siguió algunas líneas principales de corto y largo plazo. A corto plazo, en una serie de medidas generalmente controladas por el Ministerio de Trabajo y –en su mayoría– negociadas con los sindicatos al nivel de la empresa. En primer lugar *desempleo parcial*, es decir en la distribución de los costos del exceso de empleo en el conjunto de los trabajadores, a través de la reducción de la jornada individual, o los paros temporarios parciales o totales. Este instrumento es ambiguo por excelencia, ya que puede ser visto como una forma de flexibilización negociada de la jornada laboral, para adaptarla a una producción discontinua e irregular; o puede ser visto, a nivel macro, como un instrumento de solidaridad social entre trabajadores de una misma empresa o entre diferentes ramas y categorías laborales. Se trata de la cuestión, clave en el debate de la política de empleo en Francia, de la *réduction de la durée du travail*, a la que dedicaremos un excursus más abajo. En segundo lugar, la gestión del despido, sea por la vía de los *planes sociales* concertados con el Ministerio de Trabajo, sea a través de los sistemas de retiro anticipado, negociados con los organismos de la Seguridad Social.

Más a largo plazo, las empresas han implementado, en la medida en que la regulación legislativa se fue transformando para permitirlo, políticas de flexibilización del tiempo de trabajo (en 1987 la ley Séguin autoriza la anualización de los módulos de cálculo de la jornada laboral mediante acuerdos de rama o de empresa), de la estructura de la empresa (manteniendo un núcleo duro y externalizando tareas anexas), de la forma de cálculo del salario (desindexación desde 1983, individualización, privilegio del mérito sobre la antigüedad, participación en los resultados de la empresa, pérdida de importancia de las negociaciones por rama de actividad), del volumen de sus efectivos (en 1986 se suprime la autorización administrativa que regulaba el despido y se flexibiliza el acceso a los “planes sociales” de negociación tripartita de los

<sup>52</sup> FREYSSINET, Jacques: “¿Paradigma de la flexibilidad o nueva relación salarial?”; en STANKIEWICZ, François (director): *Las Estrategias de las Empresas frente a los Recursos Humanos. El post-taylorismo*; Buenos Aires, Humanitas/Proite, s/f.

<sup>53</sup> Idem p.218.



despidos en masa).

La perennidad de los problemas de empleo somete al sistema público de protección social a una tensión creciente. Hacia fines de 1992, un estudio público dibuja una radiografía del problema<sup>54</sup>. Tal estudio tiene tanto más valor, cuanto que aún no “enturbian” la situación los resultados de la recesión que sufrió Francia en 1993.

Veamos. La tasa de desempleo conjunta de la Comunidad Económica Europea, mucho más elevada que las de los otros países importantes de la OCDE (Japón y EE.UU.) alcanza en 1985–86 un nivel de 11%, luego de subir regularmente desde mediados de la década de 1970. El descenso que se registró en 1985–86 no alteró sino muy ligeramente esta tendencia. Francia, en particular, es uno de los países en los cuales la baja de desempleo a fines de los años 80 fue más tenue (ver Anexo, cuadro 5).

Las características del desempleo francés permiten, por otro lado, hablar de fenómeno *estructural* y bastante precisamente delimitado. El nivel de desempleo de larga duración (inscriptos en la ANPE por más de un año) mantiene en Francia un nivel alto y estable, de alrededor del 30% del total de demandantes de empleo. Por otro lado, los jóvenes entre 18 y 25 años son los más afectados por el desempleo (Ver Anexo, cuadro 6). El empleo, por último, reacciona de manera irregular, incluso inversamente proporcional, a la evolución del producto bruto interno.

Aunque la población en edad de trabajar (entre 15 y 65 años) ha aumentado con un ritmo medio anual de 0,7% entre 1982 y 1990, la población económicamente activa crece a un ritmo inferior al del resto de la Unión Europea (0,4% anual 1980–89 contra 0,8%). Esta reducción de la tasa de actividad se debe al alargamiento de la etapa de escolaridad, a la reducción de la edad de retiro, y a la debilidad en el crecimiento tendencial de la tasa de actividad femenina. Pero a la vez demuestra que el aumento del desempleo no puede atribuirse a la evolución de la población activa, sino a un déficit de creación de empleo. A la vez, la posición de Francia respecto de sus *partenaires* no puede explicarse por un crecimiento menor del PBI: la media anual francesa de crecimiento 1979–1989 (2,1%) coincide con la de la Unión Europea. El diagnóstico indica un *crecimiento menos rico en empleo* (ver Anexo, cuadro 7), o como señala el Informe al Commissariat du Plan, «la capacidad, para una tasa de crecimiento dada, de crear empleo, medida como relación entre empleo y valor agregado –a la inversa de la productividad– ha aumentado en todos los países industrializados. Y es en Francia en donde ha aumentado menos, o, si se prefiere, en donde las ganancias de productividad han aumentado proporcionalmente más»<sup>55</sup>.

Si se analiza la relación entre crecimiento y empleo discriminando por ramas de la economía se obtienen algunos datos sugestivos. En principio, las tasas de reducción de empleo industrial y de aumento del terciario en Francia corresponden a las medias de la OCDE. Tal “normalidad” comienza a cambiar, sin embargo, al analizar la relación empleo productividad en el terciario. En efecto, se pueden observar dos grupos de países que corresponden a dos “lógicas diferentes de arbitraje entre empleo y productividad”: cuasi–estancamiento de la productividad per cápita en Italia y EE.UU., contra ganancias elevadas de productividad en Japón, Alemania, el Reino Unido y Francia. Si se analiza el terciario más en detalle,

<sup>54</sup> BRUNHES, Bernard (président): *Choisir l'emploi*; rapport au Commissariat Général du Plan; Paris, La Documentation Française, 1993.

<sup>55</sup> BRUNHES op.cit. p.23.

separando comercio, transporte y servicios financieros, se observa que en el rubro restante de “servicios a las personas” Francia aparece con las ganancias de productividad mucho más altas (2,4%) que el resto de los países de la OCDE (EE.UU. 0,7%, Japón 0,3%, Reino Unido -0,4%), salvo Alemania (2,8%). Según el informe que citamos, *la debilidad en la creación de empleo en Francia reside en el alto crecimiento de la productividad en el rubro de los servicios a las personas*, en efecto uno de los más dinámicos en las economías industrializadas.

Esta debilidad se ve agravada por el hecho de que «las empresas francesas hacen recaer una parte importante de sus esfuerzos de adaptación sobre el empleo. Tienen tendencia a privilegiar el recurso al mercado de trabajo externo, no sólo en el caso de ajuste coyuntural, sino también para satisfacer la necesidad de nuevas competencias»<sup>56</sup>. Mientras que durante las coyunturas positivas la contratación suele hacerse por medio de empleo temporario (contratos de duración determinada o contratos interinos), durante las coyunturas difíciles el recurso al despido es rápido e importante. Efectivamente, las reconversiones tecnológicas o de escala y las adaptaciones de corto plazo a las variaciones del mercado provocan despidos “económicos”, retiros anticipados y reemplazo de trabajadores de tiempo completo y con contratos de duración indeterminada por trabajadores temporarios y de tiempo parcial. A partir de 1986, y hasta 1990, los contratos temporarios crecen a razón de 30% anual, para luego desacelerarse en 1991 y estabilizarse desde 1992. Ya en 1994 un millón de empleos cuenta como temporario (5% de la PEA), de los cuales un 60% son contratos de duración determinada y un 40% son contratos interinos.

Para hacer frente a estos problemas, el Informe Brunhes propuso siete estrategias:

- 1) *competitividad*: en términos globales, la búsqueda de competitividad de la economía francesa debe estar menos apoyada en una deflación competitiva de precios y más en una ofensiva centrada en la calidad de productos y servicios;
- 2) *flexibilidad interna*: tal estrategia debe basarse en un alto nivel de educación y de calificaciones y en el privilegio de las formas negociadas de flexibilidad interna sobre las de flexibilidad externa;
- 3) *desarrollo de servicios*: es necesario desarrollar en particular los servicios a las personas, prestando atención a las nuevas necesidades creadas por la integración y el cambio tecnológico, con una política activa del Estado de sostén a los emprendimientos individuales y pequeños, privilegiando las relaciones personales a la automatización para aumentar el impacto en términos de empleo;
- 4) *costo laboral*: se parte de la constatación de que el problema del costo de trabajo en Francia no es el costo salarial global sino el costo de un asalariado a una empresa respecto del salario neto percibido por el asalariado. Esto, que incluso pesa más cuanto menor es el salario, está ligado a las modalidades de organización y de financiamiento de la seguridad social. Se propone entonces un aligeramiento del costo de los salarios más bajos, sin tocar el salario mínimo, subvencionando las cotizaciones sociales patronales;
- 5) *distribución del empleo*: se parte de la constatación de que la sociedad ha resuelto implícitamente ajustar el empleo retardando la inserción de jóvenes y avanzando la exclusión de personas de

---

<sup>56</sup> Idem p.32.

edad. Es necesario limitar las rupturas entre sistema educativo y empleo, y entre empleo y salida de actividad. Algunas pistas: descentralización educativa para una mejor relación con el mundo de las empresas, “formación de segunda chance” para las personas que pierden su trabajo en mitad de la vida profesional, limitación del abuso de retiros anticipados, sistema de tutoría entre generaciones de trabajadores;

- 6) *reducción de la duración del trabajo*: la duración de la jornada semanal real se redujo en 20 minutos por año de 1950 a 1982, quedando bloqueada desde entonces en las 39 horas legales. La reducción adicional podría ser eficaz en la lucha contra el desempleo, pero a la vez (a) no será espontánea y (b) debe excluirse el recurso a medidas obligatorias e uniformes. El Estado debe anunciar una reducción de la duración a legal en un plazo determinado e instar a las partes a negociar antes de ese plazo sobre la duración convencional, la evolución del salario y la flexibilidad horaria (ver más abajo);
- 7) *gestión del mercado de trabajo*: regionalización de los sistemas de intervención pública sobre el empleo, creando Agencias regionales del mercado de trabajo administradas por representantes del Estado, actores sociales y representantes locales que concentren y coordinen los programas disponibles.

### 3.3 Excurso sobre la cuestión de la reducción de la duración de la jornada de trabajo

¿De qué se trata la reducción de la jornada laboral? Según los especialistas, «se trata de asociar la reducción de la duración del trabajo a una organización del tiempo concebido en el marco del año, haciendo de la baja de horarios una contrapartida que, siendo significativa, ejercería un efecto importante sobre el empleo. La idea subyacente es que las negociaciones por rama y por empresa deben permitir un buen “equilibrio” entre adaptación de horarios, extensión de la duración de uso de equipos, compensación salarial y crecimiento del empleo, mientras que la distribución de ganancias de productividad puede ser facilitada por una ayuda financiera de los poderes públicos bajo la forma de una modulación o una exención de cargas sociales»<sup>57</sup>.

El 19 de abril de 1802 se establecieron los cuatro días feriados nacionales obligatorios: Navidad, Ascensión, Asunción y Todos los Santos. El 1º de enero feriado apareció en 1810, y los domingos de reposo en 1814. La famosa semana de 40 horas es de 1919, por iniciativa del socialista Léon Blum, pero llevó muchos años (hasta la década de los 70) para que la semana promedio de trabajo efectiva fuera de 40 horas. En enero de 1982, a poco de asumir François Mitterrand la presidencia, y luego de una serie de negociaciones a iniciativa del primer ministro Pierre Mauroy, se instituyen algunos hitos importantes: la semana de 39 horas y la quinta semana de vacaciones pagas y, a cambio, la medición de las horas extra en el marco de un año (máximo 130 horas) y la posibilidad de *modulación* de la cantidad semanal de horas trabajadas según semanas de alta y baja actividad (entre 36 y 42 horas), de manera que al fin del año resulte la duración legal de 39 por semana. Se sujetaba esta posibilidad al resultado de negociaciones colectivas por rama de la producción; y a partir de febrero de 1986, por la ley Delebarre,

<sup>57</sup> ELBAUM, Mireille: “La réduction du temps de travail: ¿un avenir à quelles conditions?”; en revista *Esprit* N° 226; Paris, noviembre 1996; p.65.

se la sujetaba también a una reducción adicional negociada de la duración del trabajo. El proyecto de reducción a 35 horas semanales para 1988 había sido descartado, y por medio de un decreto, no había compensación salarial alguna hacia el empleador por la reducción de una hora: éste debía seguir pagando 40.

En 1986 la oposición vuelve a obtener la mayoría en la Asamblea Nacional y estos dispositivos son revisados y corregidos por la ley Séguin. Esta ley organiza la modulación de los horarios permitiendo acuerdos en el nivel de empresa, y aunque no obliga a reducir el tiempo de trabajo, incita a intercambiar la modulación por primas, horas de formación, eventualmente creación de empleo. La ley quinquenal de 1993 reintroduce la idea de asociar reducción y flexibilización, invitando a la *anualización*, o a reorganizarla medición del tiempo sobre el período de un año, y en lo posible reducirlo, utilizando para ello una compensación parcial de cargas patronales para las empresas que lo realicen compensando con nuevas contrataciones. El problema del desempleo encuentra así una medida potencialmente efectiva en la reducción del tiempo de trabajo intercambiada por la flexibilidad en la modulación de horarios. El acuerdo interprofesional de octubre de 1995 incita a retomar la negociación por ramas para responder a lo indicado por la dicha ley quinquenal; y el gobierno Chirac–Juppé, viendo en la reducción una posibilidad de obtener victorias contra el desempleo que, como veremos, no vienen por otros lados, le ha fijado fecha límite a la negociación en julio, amenazando con intervenir la negociación. Pero la lógica por empresa que echase a rodar la ley Séguin tiende a imponerse: las ramas no negocian, o negocian mínimos muy generales, con el fin de no entorpecer la negociación por empresa. Así sólo un tercio de las 155 ramas habían negociado acuerdos de modulación, y de ellas sólo 34 habían extendido esos acuerdos a toda la rama: se trata en general de reducciones a 37–38 horas combinando “reposos compensadores de reemplazo” en vez de horas extra, trabajo a tiempo parcial y retiros anticipados. En síntesis, como indica el titular de una conocida consultora francesa, la reducción del tiempo de trabajo es una amalgama entre dos tipos de medidas diferentes, una cuya lógica es evitar los despidos, y otra cuya lógica apunta a mejorar la competitividad<sup>58</sup>.

### Breve historia legislativa sobre tiempo de trabajo

- Ley del 21–VI–36: duración máxima semanal de 40 horas
- Ordenanza del 16–I–82: duración máxima semanal de 39 horas y quinta semana anual de vacaciones; autorización a anualización del módulo de cálculo por convención colectiva de rama o de empresa, pero las horas que pasan 39 son consideradas extras
- Ley del 28–II–86 (ley Delebarre): las horas anualizadas por convención colectiva ya no son consideradas extras
- Ley del 19–VI–87 (ley Séguin): la anualización puede hacerse por simple acuerdo de empresa o de establecimiento

---

<sup>58</sup> Citado en *Le Monde Initiatives* del martes 16 de abril de 1996, p.10.

- Ley del 20-XII-93 establece la contrapartida de reducción a la anualización
- Ley De Robien (11-VI-96, en vigor desde X-96): reducción de 10% del tiempo de trabajo contra +10% de contratos = reducción de cargas al 6% del costos salarial durante siete años
- El gobierno de Lionel Jospin reduce la duración semanal del trabajo de 39 a 35 horas, con esquemas de mediano plazo y subvención estatal.

La reducción del tiempo de trabajo y sus posibles consecuencias abarcan un amplio arco de opiniones diversas. En ambas puntas, dos posiciones profundamente divergentes. En una de ellas, la posición de Pierre Guillen, presidente de la UIMM (*Union des industries métallurgiques et minières*), que marcan, por así decirlo, la postura patronal “de máxima”. En un anexo al Informe *La France de l'an 2000*<sup>59</sup>, Guillen anuncia el fin del contrato de trabajo de duración indeterminada (CDI) y propone: (i) una abolición de los límites legales a la duración semanal, mensual, anual o plurianual del trabajo, en favor de un contrato libre entre empleador y asalariado; (ii) el establecimiento de un tope de 10 horas por día y 48 por semana (salvo derogaciones previstas por la ley); (iii) la libre variabilidad de común acuerdo del tiempo de trabajo fijado en el contrato según la coyuntura de la producción, salvo en casos de gran capacidad ociosa, en los que el asalariado que no aceptase la reducción de su jornada podría ser despedido<sup>60</sup>. En la otra punta, y partiendo de la misma certeza sobre la tendencia a la desaparición del CDI, otro informe prevé la elaboración de un *Contrato de actividad*: se trataría de un contrato de una duración mínima de cinco años, firmado entre un individuo y no un empleador sino una persona jurídica que reagrupe empresas públicas o privadas, asociaciones, universidades, centros de formación. Ello permitiría combinar, para cada individuo, contratos de trabajo con períodos de formación y “vacaciones de utilidad económica y social” en el marco de un estatus de independiente o “autónomo”<sup>61</sup>.

Volviendo a lo que ocurre sobre el terreno de la realidad, el Informe Brunhes encuentra «sorprendente constatar que una reducción fuerte y general de la duración del trabajo ya no constituye parte del debate entre los actores sociales»<sup>62</sup>. Según este informe, las disposiciones legislativas de la década del 80 obligando a negociar la duración de la jornada laboral han servido para reorganizar los tiempos de trabajo en sentido de flexibilidad horaria, pero sin contrapartida en términos de reducción. Esta falta de contrapartida se ve agravada por la “falta de interés” de los mismos actores sociales, producto fundamentalmente de la compensación salarial sólo parcial que la patronal ofrece. Así, la reducción sobreviene sólo en dos casos precisos: cuando la empresa la intercambia por la aceptación de horarios atípicos necesarios para alargar la duración del uso de equipos; o cuando el sindicato la acepta en

<sup>59</sup> MINC, Alain (président): *La France de l'an 2000*; rapport au Commissariat Général du Plan; Paris, La Documentation Française, 1994.

<sup>60</sup> La realidad socio-política francesa limita el alcance de estos proyectos. El 3 de mayo de 1996, la UIMM concluyó un acuerdo con las federaciones sindicales que permite anualizar unilateralmente por parte de las empresas en caso de desacuerdo o inexistencia de representación sindical. En contrapartida, se propone una reducción del tiempo de trabajo de un máximo de una hora por semana o seis días por año. Los empleadores deben anunciar los horarios reales de la semana siguiente con tres días mínimos de adelanto; y la duración de la semana de trabajo no puede exceder de 46 horas, o 44 de promedio sobre 12 semanas consecutivas. En Francia, por ejemplo, la jornada media semanal de trabajo es de 39 horas y la anual es de 1.755 con 10 días feriados; en Alemania 36,4; 1.602 y 10, respectivamente.

<sup>61</sup> BOISSONNAT, Jean (président): *Le travail dans vingt ans*; rapport au Commissariat Général du Plan; Paris, La Documentation Française, 1995.

<sup>62</sup> BRUNHES op.cit. p.127.

contrapartida de una limitación de la cantidad de despidos que la empresa planea efectuar.

La supuesta solución que la reducción de la jornada laboral representa viene dada por los cálculos de simulación realizados por investigadores de economía y sociología del trabajo<sup>63</sup>. Habría un efecto global positivo si existe contrapartida en términos de productividad global: es decir si al mismo tiempo se obtiene un alargamiento realista de la duración de uso de los equipos, si la compensación salarial es sólo parcial, y si hay una devolución a las empresas por parte del Estado del ahorro en términos de costo de desempleo. La conclusión del Informe Brunhes es que allí donde los actores sociales no se comprometen porque la contrapartida no es de corto plazo, el Estado debe operar a través de un sistema de obligaciones y estímulos.

Lo que efectivamente ha ocurrido sin embargo, según especialistas actuales, es que la reducción se ha producido sin las dichas contrapartidas, *en forma de aumento del trabajo a tiempo parcial*. Esta forma de empleo alcanza hoy al 16% de los asalariados, contra sólo un 6% en 1980, y se aceleró a partir de 1992, cuando el Estado comenzó a aplicar el sistema de reducción de cargas sociales para contrataciones a tiempo parcial<sup>64</sup>. Pero si se analiza lo que “tiempo parcial” significa, se verá que coincide sustancialmente con la tendencia flexibilizatoria de la jornada laboral. En efecto, en una primera etapa del dicho dispositivo de subsidio, se consideraba tiempo parcial a una duración de trabajo comprendida entre 19 y 30 por semana, o entre 83 y 130 horas por mes. Desde abril de 1994, el beneficio es acordado a contratos cuya duración esté comprendida entre 16 y 32 horas semanales medidas sobre una base anual; y la cantidad de horas puede fluctuar en un rango de hasta un tercio del volumen de horas definido en el contrato.

Las condiciones para que la reducción tenga efectos en términos de empleo son dos<sup>65</sup>: primero, el retorno de un nivel de regulación pública suficiente para que las negociaciones obtengan reducciones significativas de la jornada con contrapartidas en empleo y sin reducción proporcional del salario; y segundo, que el tiempo libre “social” que resulta se constituya en generador de empleo en el sector de los servicios a las personas (conclusión que empalma sugestivamente con las conclusiones sobre desempleo del Informe Brunhes). Si estas condiciones no se cumplen, la reducción del tiempo de trabajo o bien no sobrepasará el estadio declarativo, o bien se convertirá en estratagema de la flexibilidad horaria o de la redistribución del trabajo ante casos de emergencia o quiebra. Es decir lo que –en pocos casos, de todas maneras– ocurre actualmente.

### 3.3 Estructura de la política de empleo

La política de empleo del Estado francés presenta importantes continuidades desde principios de la década de 1980 a pesar de los cambios políticos y de las coyunturas económicas. Se pueden identificar

<sup>63</sup> Ver el clásico CETTE, Gilbert y TADDÉI, Dominique: “Les effets économiques d’une réduction–réorganisation du travail”; en la revista *Futuribles* N° 165–166; Paris, mayo–junio 1982.

<sup>64</sup> Este nivel de contrataciones a tiempo parcial, por otro lado, no es sólo patrimonio de las PYME. En una muestra realizada en 1994 para grandes empresas, entre el 6 y el 9% del personal realiza tiempo parcial. Ver *Le Monde Initiatives* del 16 de abril de 1996, p.23.

<sup>65</sup> ELBAUM op.cit.

dos rasgos principales: (a) un acompañamiento de las reestructuraciones y modernizaciones de las empresas por la vía de subsidios, exenciones impositivas o adaptaciones de los marcos normativos; y (b) una fuerte inversión pública en la promoción de actividades y empleos (que alcanzó al 5% del presupuesto del Estado francés en 1997). Desde un punto de vista crítico, se trata de una compleja mezcla idiosincrática de políticas de inspiración económica neoclásica dirigidas a reducir las rigideces de la oferta y de políticas keynesianas de fomento a la demanda. Todo ello “dirigiendo” de manera más precisa los incentivos al empleo según los grupos afectados. En el caso de los desempleados llamados “naturales”, a través de las políticas asistenciales de combate a la exclusión; en el caso de los desempleados “friccionales o coyunturales”, a través de una política de “transparentización” del mercado de trabajo y de acercamiento de oferta (bolsas de trabajo, oficinas de colocación, ANPE) y demanda (política fiscal de premios y castigos, contratos subsidiados); o bien a través de una acción directa sobre el volumen de la oferta (reducción de la edad de retiro) y el de la demanda (empleo público, reducción de la jornada laboral); en el caso de los desempleados “estructurales”, por último, a través de políticas de formación para jóvenes y desempleados de larga duración, y reconversión para despedidos de ramas declinantes de la actividad económica.

La política de empleo del Estado francés cuenta con dos grandes alas. Una de ellas es la regulación pública del sistema de seguros de desempleo y de sistemas públicos de reinserción profesional de desempleados. El otro es la política de subsidio a la contratación en el sector público y privado. El sistema de previsión y reparación de los problemas de ingreso generados por el desempleo consta de dos tipos de organismos:

- a) La ANPE (*Agence nationale pour l'emploi*), organismo autónomo gestionado paritariamente, cuenta con centros regionales, secciones departamentales y agencias locales, hace la prospección de empleos disponibles y provee orientación y consejo a los trabajadores, a la vez que abona las prestaciones correspondientes. La ANPE recibe las inscripciones de los despedidos, y elabora un registro en categorías: la categoría 1, de demandantes de empleo de tiempo completo y duración indeterminada; la categoría 2, demandantes de empleo de tiempo parcial; categoría 3, demandantes de empleo temporario o estacional; categoría 4, demandantes de empleo de duración determinada o indeterminada, de tiempo parcial o completo, pero no inmediatamente disponibles; categoría 5, personas empleadas que buscan otro empleo. Las tres primeras categorías componen la definición OIT de desempleo, y el 90% de inscriptos en la ANPE. A parte de este registro, se realizan encuestas de empleo, la más importante de las cuales es anual (marzo de cada año) y sobre una muestra renovada en tercios anuales de 1 sobre 300 hogares, es decir de 65.000 hogares en total. A principios de febrero, el cambio de director del ANPE permite observar en perspectiva la naturaleza de su funcionamiento. El nuevo director Michel Bernard (antiguo presidente de la línea aérea pública de cabotaje *Air Inter*), declara que la Agencia debe ser «un instrumento activo de la política de lucha contra el desempleo [...]. No es su función crear actividad, [sino] ir hacia las empresas para despertar los empleos dormidos [...]. Nuestra misión es darle fluidez y transparencia al mercado de empleo»<sup>66</sup>. La ANPE tiene 16.000 empleados y 711 agencias que recolectan ofertas y deamandas de empleo: 1,2 millones en 1993, 1,6 en 1994 y 2,07 en 1995, con un 85% de eficacia en la búsqueda de un nuevo contratante.

<sup>66</sup> En *Le Monde*, 6 de febrero de 1996.

- b) la UNEDIC (*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*), también de constitución paritaria autónoma, fija las tasas de cotización del seguro de desempleo para las empresas, percibe las cotizaciones y, a través de un fondo nacional de compensación, asegura el equilibrio financiero del sistema.

El sistema concede en general dos tipos de prestaciones:

- 1) El seguro de desempleo (*assurance-chômage*) a los activos cotizantes: prestación de entre el 42 y el 60% del último salario, con una duración que depende de los años de afiliación al régimen, seguida de un “pago final”;
- 2) y las prestaciones del régimen “de solidaridad” (*régime de solidarité*), a los desempleados que carecen coyunturalmente de derecho al régimen de seguro, por ejemplo los desempleados de “larga duración”, o ciertas categorías de jóvenes, jefes de familia desempleados, cabeza única de familia, etc. Dentro de esta estructura de “solidaridad” se encuentra el más peculiar de los subsidios a la reinserción laboral: el RMI (*revenu minimum d'insertion*). El RMI es un subsidio monetario que el Estado francés entrega a individuos o parejas que lo gestionan por propia voluntad y que deben cumplir ciertos requisitos de edad, de residencia legal en el país y de ausencia o insuficiencia de ingresos, y que además se hallan, por sus propias circunstancias, privados del derecho a percibir seguro de desempleo. Por su importancia relativa en el imaginario social francés y en las políticas sociales del Estado, le dedicaremos el apartado siguiente.

Pero la política de empleo del Estado francés se basa (tal vez fundamentalmente), como habíamos adelantado, en los subsidios directos o indirectos a la contratación. Ello puede realizarse a través de la flexibilización de las normas de contratación (así sobre todo los sistemas de contratos flexibles para el aprendizaje, sin promesa de contratación definitiva, los *stages* o pasantías<sup>67</sup>) o a través de la reducción de los costos de contratación (por la vía habitual de exención de aportes patronales a ciertos impuestos o a cotizaciones a los seguros de salud, desempleo o asignaciones familiares). Así, el Estado incide de manera promocional sobre el número creciente de figuras contractuales especiales que ocupan el vacío que deja la gradual pérdida de importancia del tradicional contrato por tiempo indeterminado y de tiempo completo.

Las *Aides à l'embauche et à l'insertion* (ayudas a la contratación y a la inserción), a fines de 1995, se repartían en:

- 1) Incitaciones al empleador: por la contratación del primer asalariado, exención de cargas sociales patronales por un máximo de 24 meses (actualmente existen en esas condiciones 133.800

<sup>67</sup> La Asamblea Nacional analizó el 6 de febrero de 1996 el proyecto de reforma del financiamiento del aprendizaje. Hay contratos de duración determinada (CDD) de dos años remunerados al salario mínimo (mensual neto de 5.000 F o 1.000 U\$S aproximadamente), que alternan formación práctica en empresas y formación teórica en *Centres de Formation d'Apprentis* (Centros de Formación de Aprendices: CFA), financiados por las regiones y por un “impuesto de aprendizaje” pagado por las empresas de 0,5% sobre la masa salarial. El problema es la carga presupuestaria que representa la evolución cuantitativa de este sistema: desde 1984 la cantidad de aprendices osciló entre 215 y 230.000, pero en 1994 fueron 260.000 y al 31 de diciembre de 1995 son ya 306.000. Los CFA perciben solo el 20% del impuesto (1.400 millones de francos) sobre los 6.800 millones cobrados; y las regiones garantizan ya el 46% del financiamiento. Las empresas reciben del Estado un ayuda directa de 16.000 francos (más o menos U\$S 3.000) por aprendiz e indirecta (incluidas exoneraciones) de 30.000 a 45.000 (U\$S 6.000 a 9.000). El proyecto –consensual– apunta a subir al 40% del impuesto lo que perciben los CFA y fijar en un límite de 13.000 francos por año (U\$S 2.600) la ayuda a las empresas.



asalariados a un costo medio unitario mensual de 1.833 francos, alrededor de 350 U\$S).

- 2) Inserción de jóvenes: a) *contrat d'apprentissage* (contrato de aprendizaje): prima + subsidio a la formación + exoneración parcial de cargas patronales de 1 a 3 años (252.300 asalariados a 2.500 francos, U\$S 500 cada uno); b) *contrat de qualification* (contrato de calificación): ídem de 6 a 24 meses (123.890 contratos a 1.500 francos, U\$S 300); y c) *aide au premier emploi des jeunes* (ayuda al primer empleo de jóvenes): prima de 1.000 a 3.000 francos (200 a 600 U\$S) hasta 9 meses (43.792 contratos).
- 3) Programas especiales: a) *contrat initiative-emploi* (contrato de iniciativa-empleo: ver más abajo): prima de 2.000 francos por mes + exoneración parcial de cargas patronales de 12 a 24 meses (152.885 contratos a 3.519 francos, U\$S 700); y b) *contrat emploi-solidarité* (contrato de empleo-solidaridad): contrato de medio tiempo en el cual el Estado toma a cargo de 56 a 85% del salario + subsidio a la formación + exoneración de cargas sociales patronales de 3 a 36 meses: (651.764 contratos entre 3.642 y 4.218 francos, U\$S 700-800).
- 4) Apoyo a la baja del costo salarial: a) medida general: exoneración parcial de cargas patronales al empleo a tiempo parcial (214.972 exoneraciones de 600 francos, U\$S 120); b) reducción degresiva de cotizaciones sociales: exoneración de cargas patronales sobre la parte inferior a 120% del SMIC (prácticamente todos los asalariados por 800 francos cada uno, U\$S 140); c) exoneración de cotizaciones patronales a las asignaciones familiares sobre la parte inferior a 130% del SMIC (4.200.000 de contratos exonerados a 800 francos cada uno).

El empleo asistido, además, no es sólo para las contrataciones en el sector privado. En el sector público, los llamados empleos “de proximidad” o de utilidad social cuentan por una parte importante de la política de contención del desempleo en el interior del país o en el Gran París. En 1984-89 eran los *travaux d'utilité collective* (trabajos de utilidad colectiva). A partir de 1990 se crearon una serie de contratos llamados “de proximidad”, destinados a proveer empleo temporario en el sector público:

- 1) los CES, *contrat d'emploi-solidarité*, para desempleados de larga duración demandantes de empleo, beneficiarios del RMI, desempleados de edad y jóvenes entre 18 y 25. De una duración de tres a doce meses, y una carga de 20 horas semanales, los CES implican un puesto en colectividades locales y establecimientos públicos, a salario mínimo horario pagado entre un 65% y un 85% por el Estado. En 1995 había alrededor de 400.000 empleos por un costo de 17.300 millones de francos.
- 2) En 1992 el CEC, *contrat d'emploi consolidé* (contrato de empleo consolidado), para las personas “inaptas a pasar al sector privado pero eficaces en el sector público”. Se trata de un contrato de tiempo parcial o completo de doce meses renovables hasta cinco años. El Estado paga el 50% de las remuneraciones y exonera cotizaciones patronales hasta 120% el salario mínimo horario (hay más o menos 20.000 contratos).
- 3) En 1996 los contratos de empleo municipal en zonas de emergencia económica o social. Similar al CEC pero para jóvenes de 18 a 25 años con secundario aprobado y residentes en alguna de las 744 *zones urbaines sensibles* (ZUS).

- 4) El *contrat d'initiative locale* (todavía por instituirse: ver más abajo), es para reemplazar RMI, *allocation de solidarité spécifique* y *allocation parent isolé* (estas últimas asignaciones de desempleo por razones precisas), que se transforman en salario por un trabajo exigible durante cinco años. Este es el contrato específicamente originado en el último gobierno, basado en un diagnóstico que señala el abuso por parte de muchas personas en condiciones de trabajar del RMI y de las asignaciones específicas.

Estos programas constituyen el cuerpo principal de la política de empleo que el Estado francés puso en marcha desde inicios de los años 80. Esta mezcla singular de inspiración keynesiana y diagnóstico neoclásico va a ser puesta en tela de juicio en términos de costos y de eficacia en los años 90, primero por los propios socialistas, luego por el centro–derecha, luego otra vez por los socialistas. Pero ningún gobierno operará transformaciones fundamentales en los modelos de intervención.

### 3.4 El Revenu Minimum d'Insertion (ingreso mínimo de inserción)

#### 3.4.1 Características generales del dispositivo

Como vimos, la estructura de prestaciones “de solidaridad” de la Seguridad Social es “completada” en 1988 con la institución del RMI, cuya novedad fundamental es la instauración de una suerte de “derecho a la subsistencia” con una contrapartida de “obligación de inserción” para un universo de posibles beneficiarios infinitamente más amplio que el resto de los programas del “régimen de solidaridad”. El RMI fue instituido por la ley del 1º de diciembre de 1988 para cumplir la doble función de “ingreso provisorio e instrumento para encontrar recursos durables”, en base al “derecho de obtener de la colectividad medios convenientes de subsistencia” para “toda persona que por razones de edad, de estado físico o mental, [o] de la situación de la economía o del empleo se encuentra incapacitada para trabajar” (texto del preámbulo de la Constitución francesa de 1946, retomado por el artículo 1º de la ley del 1º/12/1988).

En su parte declarativa, la ley afirma que “la inserción social y profesional de las personas en dificultad constituye un imperativo nacional” y al mismo tiempo “un compromiso” del individuo. En efecto el RMI, en la práctica, funciona como una suerte de *contrato de inserción*<sup>68</sup> entre un individuo y determinadas instancias colectivas. Como infiere Robert Lafore, “planteando implícitamente el problema de la pobreza en el punto de intersección entre dos protagonistas, la colectividad (y/o la sociedad, el Estado, etc.) y el pobre (y/o su familia...), el dispositivo intenta organizar un *continuum* jurídico que, del lado de la colectividad, articula la obligación de pagar la prestación, la obligación de proveer los medios de inserción y el derecho a exigir la inserción; y del lado del pobre el derecho a percibir la prestación, el derecho a recibir los medios de inserción y el compromiso de insertarse”<sup>69</sup>. El par conceptual “exclusión–inserción” reemplaza a aquel que había presidido la construcción del Estado de Bienestar, “riesgo social–derechohabiente o cotizante”.

<sup>68</sup> Ver CASTEL, Robert y LAË, Jean–François: “La diagonale du pauvre”; en Idem (directores): *Le Revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*; Paris, L'Harmattan, 1991.

<sup>69</sup> LAFORE, Robert: “La pauvreté saisie par le droit”; en CASTEL y LAË op.cit. p.73.

Atribuido a toda persona legalmente *residente* en Francia (es decir incluyendo ciudadanos de otros países) de más de 25 años o con hijos a cargo y cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo ( $\cong$ U\$S 6 x hora), el monto máximo mensual actual es de alrededor de 2.500 FF ( $\cong$ U\$S 400) para una persona soltera y 3.600 FF ( $\cong$ U\$S 700) para una pareja. Tal cantidad surge de la indexación del monto original del RMI, fijado en un 85% del salario mínimo mensual para un trabajador de tiempo completo, porcentaje que debía respetar el “principio de incitación al trabajo”. El RMI se otorga ante pedido expreso del interesado ante la ANPE, que evalúa cada caso individual. El pago es efectuado a nivel local por la Caja de Asignaciones Familiares (áreas urbanas) o por la Mutualidad Social Agrícola (áreas rurales). Una vez concedido, en un plazo máximo de tres meses debe firmarse un “contrato de inserción” entre el beneficiario del RMI y Comisiones Locales de Inserción (CLI) constituidas a esos efectos en cada uno de los casi 100 departamentos de Francia. Las CLI (o subcomisiones expresamente delegadas) establecen regularmente “balances–diagnósticos” de cada “recorrido individual personalizado”, es decir del éxito–fracaso de la reinserción, que permiten avalar, y eventualmente renovar la prestación.

Aunque en su origen el RMI comportaba únicamente una prestación monetaria (complementable sólo con otras asignaciones familiares), fue reformado por la ley del 29 de julio de 1992 instaurando gratuidad de cuidados médicos, un refuerzo del dispositivo de control de la reinserción y una clarificación de la distribución de responsabilidades entre el Estado y las colectividades locales<sup>70</sup>. En 1997 había alrededor de un millón de beneficiarios (casi dos millones de afectados contando cónyuges e hijos), es decir 1/30 de la PEA y el equivalente al 25% de la cantidad total de desempleados. La progresión del número de beneficiarios se estabilizó desde 1995 en +5% anual (había sido de +18% anual entre 1989 y 1994). El RMI representa para el Estado (los recursos de las asignaciones familiares provienen de fuentes fiscales) un gasto anual de 24.000 millones de FF (en 1997), es decir alrededor de 4.000 millones de U\$S. En 1995 el gasto anual había sido de 21.400 millones de FF y en 1989 de 5.000 millones de FF. Las colectividades locales financian por su parte los gastos de cotizaciones al régimen de salud de la seguridad social para los beneficiarios del RMI.

### 3.4.2 Las paradojas de la reinserción

La primera evaluación de los resultados operativos del RMI se realizó un año después de su implementación, como lo disponía el artículo 54 de la propia ley<sup>71</sup>. Importa presentar algunos de sus resultados, ya que la tendencia que apareció allí se mantuvo prácticamente invariable. Los beneficiarios son en general personas sin pareja (76%) y sin hijos (64%), con bajo nivel de formación (70% con educación primaria contra una media nacional de 30%). El 80% carece de empleo y el 50% no ejerció ninguna actividad remunerada en los últimos tres años. La edad media de los beneficiarios es baja (una media de 37,6 años contra una media nacional de 42,3%); y la cantidad de beneficiarios entre 25 y 29

<sup>70</sup> Se denominan *collectivités locales* a los “Estados” inferiores o subsidiarios al Estado nacional: consejos regionales, administraciones departamentales y municipalidades, de las cuales las más antiguas y con más poder financiero son las administraciones departamentales.

<sup>71</sup> Ver un estudio del Bulletin d'Information n°7 de la Délégation Interministérielle au Revenu Minimum d'Insertion (diciembre de 1989), que siguió la trayectoria de 2.000 beneficiarios sobre los 870.000 iniciales en PAUGAM, Serge: “Les allocataires du RMI face à leurs difficultés”; en CASTEL y LAË op.cit.

años alcanza el 29% (contra un 15% a nivel nacional). Las tendencias que se constataron indican que la asignación del RMI no detiene, para la mayor parte de los beneficiarios, el proceso de acumulación de dos problemas esenciales: el aislamiento personal o “desocialización” (agravado por la generación de un estigma popular para con los beneficiarios: el *erremista*) y la relación precaria con el trabajo.

Es que en efecto, según Paugam, la asignación del RMI no resuelve la heterogeneidad de los sujetos a los cuales beneficia, sino que más bien potencia las diferencias. Este autor identifica tres tipos de “nuevos pobres”: los *frágiles*, fuera del dispositivo de la asistencia social, con redes sociales de contención pero en situación incierta en el mercado de trabajo; los pobres *asistidos*, insertos en el dispositivo institucional de los trabajadores sociales; y los pobres *marginales*, fuera del dispositivo de la asistencia social, sin relación con el mercado de trabajo ni redes sociales de contención. Estos “estados” corresponden en realidad a tres “momentos” de un proceso global<sup>72</sup> que supone una etapa de fragilización económica seguida de una “pérdida de vida social” que puede culminar en marginación–desocialización. La intervención social sobre estos tres grupos opera “funcionalmente”: de manera “puntual” al principio (ayudas financieras); con intervenciones múltiples (regularizadas por los dispositivos de asistencia social); y de manera “infra–asistencial” en la fase de marginación (cuando los sujetos “escapan” al dispositivo de la asistencia social).

Si se toman dos indicadores para evaluar el impacto del RMI (el valor de una persona en el mercado de trabajo y la intensidad de sus lazos sociales) aparecen mayoritariamente tres tipos de *erremistas*. Un primer tipo está compuesto por los jóvenes que nunca ejercieron un empleo estable y los despedidos cuyas calificaciones no corresponden con un mercado de trabajo crecientemente selectivo. Excluyendo una minoría que remonta su situación a través de empleos estables o de procesos de recalificación, los *erremistas* del primer grupo enfrentan situaciones de precariedad laboral duradera, acompañada de “desclasamientos” sociales y de desvalorización social por parte de los otros. El resultado es una participación incierta de la vida económica y social. Un segundo tipo de *erremistas* está compuesto por beneficiarios próximos de la edad de retiro y por familias en relación regular con los servicios de acción social (familias numerosas, por ejemplo). Este grupo negocia su “reinserción” consciente de su situación de retiro del mercado de trabajo (o se inserta por fuera de los “contratos de inserción” con las CLI, por ejemplo en el sector informal), pero ello no obsta para que su relación con el mercado de trabajo sea débil o inexistente, y que sus situaciones de vida sean percibidas de manera degradante. Por último, aquellos que se encuentran en una etapa de “desocialización” no suelen encontrar salidas laborales ni sociales (por ejemplo a través de un rechazo a las ofertas de las instituciones de asistencia social que se manifiesta en una negativa a la demanda del RMI o en un irrespeto las condiciones de los contratos de reinserción), y sus situaciones de vida pueden ser medidas, entre otras cosas, por la precariedad o la ausencia de alojamiento.

Respecto de los que obtienen empleo a través de los contratos de reinserción y las CLI, éste se realiza fundamentalmente en empleos subsidiados o protegidos por el Estado, cuando no directamente en el sector público. En general, los beneficiarios del RMI obtienen trabajo a través de los tres *programas especiales* de empleo subsidiado que se han desarrollado desde principios de la década de 1990, aplicables a empresas privadas o al sector público: a) el *contrat d’initiative–emploi* (contrato de iniciativa–empleo) prevé un salario de 2.000 FF (≈320 U\$S) por mes + exoneración parcial de cargas patronales de

<sup>72</sup> Ver PAUGAM (1991) op.cit.

12 a 24 meses (en 1997 había 160.000 contratos a un costo de 3.519 FF o  $\cong$ US\$ 600); b) el *contrat d'emploi-solidarité* (contrato de empleo–solidaridad), un contrato de medio tiempo en el cual el Estado toma a cargo de 56 a 85% del salario + subsidio a la formación + exoneración de cargas sociales patronales de 3 a 36 meses: (en 1997 había 700.000 contratos a un costo de entre 3.642 y 4.218 francos,  $\cong$ US\$ 600–700); (c) el *contrat d'initiative locale*, específicamente diseñado para sustituir al RMI por un trabajo en la administración local exigible durante cinco años, en funcionamiento desde principios de 1997.

### 3.4.3 ¿El dispositivo de reinserción del RMI ha conjurado los peligros de “desocialización” de los “nuevos pobres”?

De una manera general, indican Castel y Laé, el RMI surgió como una medida dirigida a idear una solución ante la constatación de que las coberturas sociales clásicas –asistencia social y seguros sociales– ya no estaban en condiciones de responder a fenómenos de precariedad de una naturaleza nueva. No sólo los fundamentos del sistema clásico (relaciones salariales estables y generalización de la técnica aseguradora) se veían sometidos a fuertes procesos de cambio. Las intervenciones sociales de un dispositivo de asistencia que segmentaba al infinito las poblaciones con problemas se encontraban cada vez más frente a procesos de degradación indivisibles. El lento pero regular proceso de debilitamiento de la condición salarial originó un “área ocupacional” difusa al interior de la cual debían regularse las fallas del pleno empleo<sup>73</sup>.

En esa área confluirían dos núcleos diferentes. “Uno de esos núcleos proviene del deslizamiento de una población de desempleados de larga duración de la ANPE hacia el RMI, los estratos más frágiles en un proceso de endurecimiento ya antiguo del mercado de trabajo. El otro núcleo está compuesto por gente que nunca estuvo, o que hace mucho tiempo que no está inscrita en el mercado de trabajo; gente que permanece al margen del sistema productivo y del sistema de ayudas sociales previo al RMI”<sup>74</sup>. Para Castel y Laé este doble juego complica la realización de un imperativo de inserción inscripto en la ley, mezcla de “contrato pedagógico” y “cuasi-contrato de trabajo” que no puede dejar de abrir una zona híbrida entre trabajo ocasional y relación salarial, entre “inserción profesional” e “inserción social”. Una zona híbrida marcada por la impotencia de legitimar social y económicamente “ocupaciones” que no se inscriben en una lógica productivista. Acaso ese sea el significado preciso de la “inserción”: una zona gris entre dos regiones crecientemente separadas, una compuesta por la economía del sistema productivo y otra compuesta por una nueva economía de la asistencia social.

Esta mirada entre crítica y escéptica al rol del RMI puede ser contrastada con otras más optimistas. Pierre Rosanvallon tiende a aceptar la ambigüedad de la reinserción que propone el dispositivo del RMI como un fenómeno inherente a la búsqueda de soluciones capaces de contener a un sector de la población que está condenado a quedar fuera de la lógica excluyente del sistema productivo. En su opinión se trataría de la única forma de evitar la generación de una *underclass* a la manera

<sup>73</sup> CASTEL y LAÉ op.cit. p.13.

<sup>74</sup> Idem p. 18.

norteamericana. “Aunque de manera aún incipiente, es alrededor de la palabra y de la idea de inserción que se expresa la iniciativa de encontrar nuevas relaciones entre empleo y Estado de Bienestar. Tentativa con dimensiones múltiples: emergencia de lazos inéditos entre derechos sociales y obligaciones morales; experimentación de nuevas formas de ofertas públicas de trabajo; tendencia a mezclar indemnización y remuneración; constitución de un espacio intermedio entre empleo asalariado y actividad social”<sup>75</sup>. En tal sentido, “el RMI se apoya sobre un principio de compromiso recíproco del individuo y de la colectividad, teniendo en cuenta necesidades, aspiraciones y posibilidades de los beneficiarios. Representa así un nuevo tipo de derecho social que ocupa una posición intermedia entre derecho y contrato. El RMI es un derecho, en el sentido que es accesible a todos y que traduce el reconocimiento del hecho que los excluidos deben obtener un mínimo de recursos para permitirles reencontrar un lugar en la sociedad. Corresponde así a la institucionalización de una cierta deuda social. Pero es también un contrato en la medida en que está ligado a una contrapartida: el compromiso personal del beneficiario en la gestión de su reinserción”<sup>76</sup>.

Visiblemente, es difícil evaluar taxativamente al RMI. En términos prácticos, brinda una solución monetaria básica a un conjunto heterogéneo de personas que por sus recorridos de vida no pueden apoyarse totalmente en el sistema de Seguridad Social para evitar la marginación. Desde el mismo ángulo, se trata de un esfuerzo financiero considerable por parte del Estado para evitar la desocialización de grupos cuya inserción laboral deviene problemática por causas relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo. Esta misma situación hace que la evaluación del RMI deba hacerse con cautela, ya que a la vez que se trata de un esfuerzo financiero y un “progreso” en términos de cobertura de problemas sociales, queda claro que la existencia misma del RMI supone una renuncia del Estado a poner en tela de juicio, aunque sea indirectamente, el funcionamiento del mercado de trabajo. En ese sentido, el RMI y las formas de creación de empleo subsidiado responden a la misma lógica de intervención social “periférica” del Estado sobre el proceso de acumulación. El resultado es, ciertamente, el tendido de redes de *ultima ratio* capaces de contener procesos de desafiliación social, pero al costo de crear una zona cada vez más difusa entre una reinserción total difícil (sino imposible) y una marginalización estable (sino creciente).

## **CAPÍTULO 4: LA DERIVA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 1990**

### **4.1 El gobierno de Jacques Chirac y Alain Juppé (1995–1997) y la cuestión social**

#### *4.1.1 El presupuesto 1996 y el problema del déficit fiscal*

Pese a que, como se dijo, la plataforma de acción del gobierno Chirac–Juppé se dirigía a la necesidad de solución de la *fractura social*, y que dentro de ella el problema del desempleo aparece para todos los sectores como el principal, ya en junio de 1995, es decir un mes después del traspaso presidencial, el primer ministro Alain Juppé anuncia públicamente limitaciones financieras al estatal de lucha contra el

<sup>75</sup> Ver ROSANVALLON, Pierre: *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*; Paris, Seuil, 1995; p.166.

<sup>76</sup> Idem pp.167–168.

desempleo. Al mismo tiempo que reconoce que en lo que iba de 1995 el gasto público había superado en unos 50.000 millones lo previsto en el presupuesto presentado en 1994<sup>77</sup>. Rápidamente, los imperativos de reducción del déficit fiscal y de “lucha contra la fractura social” se revelan –sino inmediatamente incompatibles– difíciles de articular<sup>78</sup>.

El problema deficitario pesa sobre el Estado francés, claro que de manera diferente que sobre el Estado argentino. La composición de la deuda pública es diferente, el mercado financiero nacional es relativamente más grande (aunque está lejos de ser el más importante de Europa), la volatilidad de capitales del suelo nacional es relativamente menor. Pero la política de Estado que representa la unificación económica europea induce presiones adicionales al imperativo de disciplina fiscal. Según la práctica cotidiana del Sistema Monetario Europeo, el eje referencial principal es una paridad estable entre las unidades monetarias de Francia y de Alemania. Pero mientras que Alemania mantuvo sus finanzas “en orden” –un déficit fiscal inferior al 3%– durante el difícil proceso de asimilación de los nuevos *länder* de la ex-RDA desde 1991, Francia mantuvo un nivel estable alto de déficit público (alrededor del 5% anual).

La ambigüedad de la actitud del gobierno frente a esta contraposición de necesidades financieras inmediatas y proyectos políticos se plasma en la distribución del presupuesto público para el año 1996, presentado el 20 de septiembre de 1995. El proyecto efectivamente combina una reducción de déficits públicos con un cierto respeto de las promesas electorales. Mientras que los ingresos 1996 se prevén en 1,35 billones de francos, los gastos se fijan en 1,60 billones, aproximadamente. Ello significa que el déficit fiscal (recalculado en 321.500 millones para 1995, sea un 4,15% del PBI) disminuiría en 32.000 millones (289.500 millones de déficit para 1996, sea un 3,55% del PBI). La tasa general de imposición obligatoria (impuestos a los ingresos, cotizaciones e impuestos sociales) llegó así en 1996 al record histórico de 44,7% del PBI, sólo igualado por el 44,6% de 1984, durante la corta época de oro del socialismo de Mitterrand, y sólo superado por el gobierno sucesor del primer ministro socialista Lionel Jospin. En cuanto a la deuda pública, cuyo servicio ascenderá a 226.500 millones de francos, representará un aumento del 8% respecto de 1995.

Aunque se puede decir sin temor a demasiado error que el origen de los recursos fiscales permaneció en rasgos generales similar al de los anteriores gobiernos, algunas modificaciones resultan de interés para comprender la lógica profunda que animaba la visión del nuevo gobierno:

- 1) Los impuestos al patrimonio (*ISF: impôt de solidarité sur la fortune*) y los impuestos a los ingresos (*ISR: impôt de solidarité sur le revenu*) tuvieron un alza de 1,8% en sus respectivas tasas, ello además de un sobre-impuesto excepcional del 10% (llamado “de solidaridad”) instituido desde la primavera boreal de 1995 sobre ambos impuestos. A la vez, los máximos de las bases imponibles fueron reducidos de manera tal que no pudieran sobrepasar ambas imposiciones el 50% del

<sup>77</sup> El PBI de Francia para 1994 alcanza 7,5 billones de francos aproximadamente, el presupuesto total de 1995 era en ese momento de 1,35 billones.

<sup>78</sup> Un día después de estos anuncios, y luego de una noche seguramente agitada, el primer ministro corrigió públicamente sus declaraciones. Los 15.000 millones de FF del plan contra el desempleo se transformaron en 50.000 (cifra prometida por el presidente Chirac durante la campaña electoral), el aumento del IVA adicionó un 0,6% (pasó de 18,6% a 20,6%), y el resto se financiará con un aumento del 10% en el impuesto a las rentas de las empresas y otro aumento en el impuesto a los alcoholes.

ingreso de un contribuyente individual<sup>79</sup>.

- 2) Los impuestos sobre los productos petroleros (*TIPP: taxe intérieure sur les produits pétroliers*) crecieron también entre 2,7% (nafta) y 4,1% (gas oil), lo cual produjo un aumento aproximado de 0,15 francos por litro de combustible.
- 3) El impuesto profesional (*TP: Taxe professionnelle*; impuesto al valor agregado de empresas a partir de una base imponible fijada sobre la cifra de facturación anual) gravaría a empresas más pequeñas bajando el límite imponible (a partir de 50 millones de francos) y reduciría las tasas de las grandes, igualándolas en 0,35% del valor agregado. Al mismo tiempo se confirmaba la continuidad de un sobreimpuesto del 10% en el ISS (*impôt sur les sociétés*: impuesto a las ganancias de empresas).
- 4) Entre otros sistemas impositivos de menor importancia relativa, pero curiosos desde el punto de vista de la estructura fiscal argentina, se continuaba por tres años el CIR (*crédit d'impôt recherche*), un crédito fiscal sobre el crecimiento de los gastos en investigación de las empresas equivalente al 50% del excedente de gastos anuales en relación con la media de los dos años anteriores, con un techo de 40 millones de francos anuales. Se continuaban por tres años también los dispositivos de amortización de materiales o inmuebles destinados a economizar energía, reducir ruidos molestos, depurar aguas industriales o disminuir la polución.
- 5) Por último, el proyecto preveía un alza en la imposición sobre las rentas del ahorro, rebajando los umbrales inferiores de la base imponible y eliminando ciertas deducciones sobre las contrataciones de seguros de vida y sobre ciertos beneficios industriales y comerciales, aunque la tasa de imposición continúa igual (19,4%).

En resumen, el gobierno entendía reducir los déficits mediante recortes en el gasto público, reajustando al mismo tiempo la distribución de cargas fiscales a favor de los sectores económicos más capaces de inversión (desgravando las ganancias y ampliando la base imponible de IVA y ganancias). Esta “racionalización” de los recursos del Estado francés atravesaba la región del gasto público social en dos secciones: el sostén público de los déficits de la Seguridad Social y las políticas de subsidio directo o indirecto a la creación de empleo.

#### 4.1.2 El déficit de la Seguridad Social

El gobierno Chirac–Juppé colocó el eje principal de la gestión en el control presupuestario, en parte por los compromisos de Maastricht, en parte por la propia visión de que los problemas fundamentales de la economía francesa vendrían del sobredimensionamiento del Estado. En línea con esto, el gobierno se propuso encontrar la “solución final” a los problemas de financiamiento de la seguridad social.

La cuestión general del financiamiento de la Seguridad Social se planteó oficialmente como la

<sup>79</sup> En 1995 pagaban ISF los contribuyentes cuyo patrimonio excede los cinco millones de francos, con tasas que se escalonan entre 0,5% y el 1,5% para los patrimonios de más de 45 millones. En cuanto al ISR, son imposables los ingresos que superan los 22.500 francos mensuales, con tasas que van desde el 12% hasta el 56,8% para los ingresos superiores a 282.500 francos.



consecuencia de tres grandes problemas: (a) la absorción en el régimen general de sectores que no cotizaron en el pasado (por ejemplo agricultores y mineros) y la subsistencia de regímenes particulares en sectores de ingresos altos (empleados de algunas empresas públicas, cuadros empresariales, profesiones liberales); (b) la extensión gradual de excepciones de aportes a sectores especiales, fundamentalmente de bajos recursos; y (c) el aumento del desempleo, en su doble efecto de drenaje de recursos y debilitamiento de beneficios. A la vez, el sistema presenta un alto ritmo de aumento de su régimen de gastos, sobre todo en el área de salud (sobreconsumo de medicamentos o sobrepagos de médicos, hospitales, etc.), en el área de desempleo (liberalidad en el otorgamiento de los subsidios), y en el área previsional<sup>80</sup>.

Los diferentes sectores políticos coinciden también con el diagnóstico crítico de la situación de la Seguridad Social. Pero como es lógico, no todos coinciden con las causas a las cuales debiera adjudicarse tal situación. Si tomamos dos semanarios de actualidad política, de tendencias centristas pero diferenciables, obtenemos el siguiente tipo de opiniones (traducimos *in extenso*): «la crisis? Está aquí hace varios años, generalizada y pletórica de consecuencias. El crecimiento pierde velocidad, el consumo se estanca, el desempleo crece, tocando en particular a los jóvenes, la exclusión golpea al azar. La crisis económica está aquí, bien real... Sin embargo, a lo largo de los diez últimos años, Francia registra un crecimiento acumulado de +77%. Y aún si corregimos esta cifra teniendo en cuenta la inflación (+40% de 1984 a 1993), queda un buen margen, en francos constantes. La riqueza producida creció, modestamente, pero creció: sólo en 1993 el crecimiento del PBI fue negativo. La crisis? Sí, pero no para todo el mundo; y el problema de la redistribución de riquezas, si no es nuevo, aparece hoy con una gravedad particular. Así, siempre sobre los diez últimos años, se nota una baja relativa de los gastos sociales en el PBI. Y ello a pesar de la creación del *RMI* que concierne hoy a un millón de personas. La protección social en Francia, que reposa sobre el principio de la solidaridad, ha sufrido la peor parte de la crisis, cuando la precaridad social creciente demandaría esfuerzos especiales en ese ámbito. De donde la expresión de Daniel Le Scornet [en otro artículo del mismo documento]: “hemos entrado en la era de la inseguridad social”. Cincuenta años después de su creación, la “*Sécu*” [apócope de *Sécurité sociale*] conoce graves problemas de financiamiento –50.000 millones de francos de déficit en 1993– y de gestión; es una máquina administrativa muy pesada, con múltiples regímenes, tasas de cotización y de asignaciones de variable geometría; nuestro sistema de cuidados de salud es costoso y relativamente poco eficaz; y nuestro sistema hospitalario corre el riesgo de explotar frente a las epidemias de sida y de hepatitis C. Algunos parecen bien satisfechos con estas dificultades, proponiendo abandonar un principio de reparto y de solidaridad –que sin embargo ha probado su eficacia– y reemplazarlo con regímenes de capitalización en donde un seguro privado protegería a cada uno según sus recursos. Cada cual para sí, en alguna medida... Pero a quién se le escapan los riesgos de semejante orientación? Los más desprotegidos, social y económicamente, son aquellos cuya salud es más frágil, o al menos la más amenazada; y se trata entonces de que ellos paguen las cotizaciones más pesadas cuando ellos son... los más desprovistos. Un círculo vicioso generador de exclusiones aceleradas, y por tanto de violencia, y por tanto de estallido de nuestra relativa cohesión social»<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Se trata del típico problema europeo de una pirámide poblacional invertida, con sectores retirados crecientes y sectores activos que disminuyen. Se calcula que con un índice de fecundidad de 2,1 la población de más de 60 años de edad –hoy un 20%– alcanzará el 25% en 2020 y el 30% en 2050.

<sup>81</sup> “Réinventer la Sécu”: Roger Tréfeu para *Le Nouveau Politis*; no.22, febrero–marzo 1995.

«La historia es conocida: cuando uno aumenta progresivamente la temperatura del agua de una bañera, es muy difícil saber en qué momento se quemará el bañista. A fuerza de esperar, el espectador podría incluso hartarse y concluir que la experiencia puede continuar indefinidamente. Sin embargo, el momento de la muerte del cobayo llegará sin duda alguna. El seguro de salud, nuestra querida “Sécu”, está hoy en la bañera hasta el cuello. Y la temperatura trepa. Naturalmente, existe un buen número de observadores más o menos interesados en pronosticar su supervivencia, invocando con absurda ingenuidad un pasado reciente rico en dificultades finalmente superadas. No hay que darles crédito: en realidad, esos golpes de calor no han hecho más que acercarnos a la hora de la quemadura fatal, que ya no tardará. Mientras que se celebra esta semana su cumpleaños 50, nunca, en efecto, la Seguridad social estuvo en tan graves dificultades. Su descubierto en tesorería pasará, en las próximas semanas, el límite histórico de los 100.000 millones de francos. El déficit del seguro de salud –que el gobierno ya se resigna a cubrir en sólo un 50%...– continúa creciendo. Pero, sobre todo, los recursos habituales han manifiestamente alcanzado los límites de su eficacia. Disminuir más aún las prestaciones igualando uniformemente las asignaciones como se ha hecho cien veces sería indecente: ya una parte importante de las poblaciones más expuestas al riesgo de no poder curarse por razones pecuniarias –las mismas que nuestros ancestros intentaron resolver creando la Seguridad social– está prácticamente excluida del acceso normal a los cuidados de salud. En lo que respecta al aumento de las cotizaciones, es decir, en realidad, de los impuestos, en un país que cruje bajo el peso de las contribuciones obligatorias record que destruyen el consumo y el empleo, sería una locura –aunque Jean Arthuis, el ministro de Economía, acaricia el proyecto»<sup>82</sup>.

El gobierno, por su parte, en ese momento se mostraba dubitativo frente al abanico de políticas de reforma posibles. Antes de su veloz renuncia, el ministro de economía Alain Madelin anunció el 29 de junio que en la ley de presupuesto para 1996 se iba a tratar (cosa que finalmente no ocurrió) la creación de un sistema de jubilación privada, o de “fondos de pensión” *complementarios*, para el conjunto de los asalariados (actualmente existe sólo para autónomos, empleados públicos y titulares de cargas políticas a nivel local), con el atractivo de deducciones fiscales sobre las cotizaciones<sup>83</sup>.

De cualquier manera, el proyecto desapareció de la discusión pública francesa tan rápido como el ministro que lo devolvió a la escena. El sucesor, Jean Arthuis, anunció en septiembre otra medida diferente, dirigida esencialmente a aliviar el déficit de las cajas de reparto existentes. El tiempo de cotización obligatoria para percibir la jubilación subiría en diez trimestres gradualmente hasta el 2003, y la medida del salario de retiro se calcularía sobre los 25 mejores años en vez de los 10 actuales. Una medida bastante parecida en su trasfondo financiero a las tomadas en el sistema argentino.

A la par de una posibilidad de reforma jubilatoria, aparecía con más claridad el proyecto general de

<sup>82</sup> “Sécu: il faut opérer”: Philippe Manière para *Le Point*; 30 de septiembre de 1995.

<sup>83</sup> En *Le Monde* del 18 de febrero de 1995. Es interesante señalar que el primer proyecto de ese estilo había sido presentado por el primer ministro socialista Pierre Bérégovoy en 1991. En Francia, se observa con interés la marcha de sistemas similares en el Reino Unido y en Alemania, sistemas que sin embargo sirven a diferentes fines, según fijan las leyes respectivas que regulan la gama de posibilidades de inversión de los fondos de capitalización. Así, mientras que en el Reino Unido un 64% de los fondos se mueven en la bolsa y un 17% en obligaciones, en Alemania la proporción es de 21 y 59%, respectivamente. Cabe marcar que a diferencia del flamante sistema argentino, el francés se propone como complementario del sistema de reparto, y además como voluntario, en el extremo opuesto al sistema chileno, homogéneo y obligatorio. La Argentina, como suele suceder, se halla por el momento a mitad de camino con su sistema mixto de reparto y capitalización, aunque los datos de la marcha financiera del sistema público no permiten suponer que el sector de reparto, fruto no querido de las negociaciones previas a la ley de reforma previsional, sobreviva por mucho tiempo.

reforma del sistema de financiamiento de la Seguridad Social. Siguiendo la estrategia abierta por el gobierno socialista en los años 80, la financiación del sistema es tomada a cargo directamente por el Estado, a través de la consolidación y extensión de impuestos (la CSG, ver capítulo 2) que reemplazan gradualmente las cotizaciones de particulares a regímenes de seguro social. En la jerga de las políticas sociales, esto implica el paso de un sistema de “seguro social”, de tradición alemana, basado en cotizaciones sobre el salario, a un sistema de “seguridad social”, de tradición anglosajona, en donde el Estado es prestatario de servicios y adjudicador de beneficios financiados mediante impuestos.

La vía elegida por el gobierno es en principio la extensión de dos impuestos: el ISR (impuesto a los ingresos) y la CSG (contribución social generalizada). El primero gravaba entonces a 14,7 millones de hogares y exoneraba a 12,8 millones de hogares cuyos recursos se hallaban por debajo del umbral imponible. El nuevo impuesto gravaría a todos los hogares en forma proporcional, hasta un techo del 40% de los ingresos (contra un 56,8% entonces). La CSG, creada por el primer ministro socialista Michel Rocard en 1990, es un impuesto proporcional casi universal diseñado para consolidar las deudas de la seguridad social y otros fines precisos. Su aumento sería proporcional a la reducción relativa de las cotizaciones sociales del salario. Ambas modificaciones debían conducir a un equilibrio de las cuentas de la seguridad social hacia 1998.

Aunque resulta difícil proyectar la lógica redistributiva de tal transformación, a primera vista la extensión de la base imponible conjugada con un establecimiento de topes, así como un IVA que permanece alto, representa lo que se conoce como “redistribución regresiva o negativa” de las cargas y beneficios. Lo cual asemeja también la política de seguridad social de Francia con la de la Argentina de los últimos años. Pero tal juicio puede resultar engañoso si no se analiza la muy particular estructura de las contribuciones obligatorias del sistema francés. En efecto, tradicionalmente desde hace varios años, tanto los gobiernos de derecha como los de izquierda han operado de la siguiente manera sobre el sistema: mientras se multiplicaban las exoneraciones y reducciones especiales en el impuesto a los ingresos, se aumentaban los porcentajes de las cotizaciones de los salarios a la seguridad social. Así, mientras que el impuesto a los ingresos constituye un 12,7% de las contribuciones obligatorias en Francia, contra una media de 30,7% en los países de la OCDE, las cotizaciones representan un 43% contra una media de 24,3% de la OCDE. Si se tiene en cuenta que el impuesto progresivo por excelencia es el de los ingresos, mientras que las cotizaciones gravan con más fuerza relativa a los salarios bajos, se obtiene que el sistema francés es... uno de los más regresivos de la OCDE. De esa manera, el reemplazo de una cotización por un impuesto, en Francia, resultaría en una redistribución positiva o progresiva.

#### *4.1.3 La política laboral del gobierno Chirac–Juppé*

El plan inicial de lucha contra el desempleo, tal como fue presentado hacia junio del corriente año permitía entrever la visión que el nuevo gobierno tenía de las causas del desempleo. Se partía de (a) el convencimiento de que el desempleo es directamente proporcional al costo laboral, y que por lo tanto una reducción de ese costo aceleraría el ritmo de contrataciones. Resulta curioso observar sin embargo que, conjuntamente con el anuncio de las medidas contra el desempleo, el gobierno anunció un alza del 4% del salario mínimo general y del 2,8% de la jubilación mínima (en vez del 1,2% previsto inicialmente). El segundo imperativo (b) era a la vez más profundo y más delicado: se entendía que el ritmo de absorción de empleo de la economía era inferior o igual al ritmo de expulsión, y por lo tanto se intentó afectar ese

índice apelando a la contratación subsidiada de jóvenes o de mano de obra no calificada. Se esperaba además que el aumento del consumo provocado por el alza del salario mínimo y de la jubilación mínima contribuyera a un “despegue” de la economía.

El plan de empleo en cuestión (aprobado en su mayor parte el 29 de julio con el voto del RPR y la UDF y rechazado por socialistas y comunistas) preveía las siguientes iniciativas:

- Un plan de reducción adicional de cargas sociales para pequeñas y medianas empresas, a partir del 1° de septiembre de 1995, de un costo previsto de 5.000 millones de francos (U\$S 1.000 millones), dirigido fundamentalmente a los empleados no calificados, que supondrá básicamente la desaparición de la cotización del empleador a las cajas de asignaciones familiares. La reducción máxima de cargas rondaría los 650 francos, y estaría limitada a los salarios entre el mínimo y 1,2 veces el mínimo.
- Se presenta el CIE, *contrat d'initiative-emploi* (ver también más arriba), caballito de batalla de la lucha contra el desempleo, que entró en vigor finalmente el 1° de agosto de 1995. Se trata de contratos por tiempo determinado o indeterminado destinados a desempleados de larga duración (inscritos en la ANPE por más de un año), beneficiarios del RMI, desempleados de más de 50 años de edad, físicamente impedidos, etc. con un costo salarial reducido en alrededor de un 40% promedio en forma de primas mensuales (2000F, U\$S400) y exoneración total de cotizaciones patronales sobre la parte del salario igual al salario mínimo legal (bruto de 6250F, U\$S1250; neto de 5000F, U\$S1000). Entre julio y diciembre de 1995 se firmaron 186.000 CIE: 16% a jóvenes; 13,5% *chômeurs de longue durée*; 15–20% beneficiarios del RMI; 8% minusválidos. Un dato interesante es que el 67% de las empresas tomadoras tienen menos de 10 empleados. Al 10 de mayo de 1996 había 272.925 CIE. Sin embargo, si se analiza el CIE en términos de la naturaleza del empleo que crea, no se trata de empleos “nuevos” sino de empleos creados por lo que se conoce como “efecto de sustitución” (uso de la nueva modalidad de contratación abaratada para personas que hubieran sido empleadas de cualquier manera). Así, ha generado sólo 50.000 empleos “nuevos” contra un objetivo de 350.000, a un costo de 12.000 millones de francos (se calculan 24.000 millones en 1997). Este efecto es el que acapara la mayor cantidad de críticas a la política de empleo subsidiado: se trata más de una subvención indirecta al costo laboral de las empresas o una medida de redistribución del empleo que una política que efectivamente genere empleo nuevo.
- Un plan de financiamiento público para la construcción de 10.000 viviendas de extrema urgencia y otras tantas *de inserción*, un eufemismo habitual en Francia que sirve para caracterizar el status intermedio entre personas desempleadas temporariamente y personas sin domicilio o sin ingreso fijo.
- La creación de un nuevo subsidio en especie, llamado *Prestation Autonomie*, o *Allocation de Dépendance*, que el presidente Chirac había prometido en su campaña de febrero del 1995, y que el Consejo de ministros había presentado como proyecto de ley el 4 de octubre de ese año. Se trataba de un salario de hasta 4.300 francos mensuales (aproximadamente 860 U\$S) atribuidos, bajo condición de recursos, a personas de edad dependientes de más de 60 años, para remunerar la contratación de la atención personal necesaria, o incluso –curiosamente– remunerar la ayuda familiar (lo cual se suponía que podía crear 50.000 empleos). La nueva prestación debía entrar en acción el 1° de enero de 1996 para personas que viven en sus domicilios y el 1° de julio de 1997 para los

albergados en establecimientos especiales (entre ambos, unas 600.000 personas). El financiamiento, de 20.000 millones de francos, debía ser asegurado por el Estado, el FNSV y los departamentos. El 15 de noviembre, en el conjunto de medidas de reforma de la Seguridad social, el primer ministro suspende su aplicación. Pero la nueva prestación fue congelada a fines de 1995.

- Un nuevo impulso a los acuerdos de cooperación entre la UNEDIC (caja de asignaciones de desempleo) y la asociación patronal CNPF, que ya desde principios de 1995 prevían que, ante contratación de un desempleado de al menos ocho meses, la caja le pagaría a la empresa contratante el equivalente al seguro de desempleo del contratado durante seis meses. Tal sistema, de lenta implantación, sólo contaba en junio con 4.340 contrataciones, sobre un total previsto en los acuerdos de 13.000. A propuesta de los sindicatos, el relanzamiento podría incluir un sistema por el cual la UNEDIC podría financiar el costo de las jubilaciones anticipadas progresivas de empleados de edad, a condición de su reemplazo por jóvenes.
- Una prórroga por seis meses de los subsidios a contratos de aprendizaje y calificación para jóvenes y un aumento de 6.000 a 10.000 francos (1.200 a 2.000 U\$S) de las primas para los primeros y de 5.000 a 6.000 francos (1.000 a 1.200 U\$S) para los segundos, en el caso de contratos de más de dieciocho meses.

Por otro lado, la otra gran medida anunciada en la lucha contra la exclusión social, entraba en la órbita del Ministerio de la Integración. En principio, inspirado en el *Rapport de la commission Fragonard* sobre la exclusión (1995), Juppé anuncia en enero de 1996 un *Pacte de Relance pour la ville* que se pondrá en acción primero en Marseille (luego en otras ciudades<sup>84</sup>). La política se orienta globalmente a restaurar la actividad económica, la integración cultural y la seguridad personal en las zonas urbanas “sensibles”, los *quartiers* (ver Anexo, Cuadro 10).

El proyecto prevé:

- La creación de “zonas francas” en los barrios difíciles, dentro de las cuales habría exoneración de impuestos hasta el 2001, y “zonas de redinamización urbana”, con exoneración de la *taxe professionnelle* (impuesto local al valor agregado de empresas).
- La creación de 100.000 *emplois-ville* (contratos de empleo público local, ver más arriba) a personas entre 18 y 25 años, de 30 horas semanales remuneradas con salario mínimo, para formación, y con una duración de cinco años (el Estado financiaría el 55% del costo promedio: de 75% el primer año a 35% el quinto).
- La redistribución de agentes de policía hacia los barrios periféricos y la creación de nuevos puestos.
- La reestructuración de la carga horaria escolar: cursado la mañana, actividades extra-curriculares y deportivas a la tarde, alargamiento de la temporada escolar en tres semanas y acortamiento de la semana escolar en dos horas.

<sup>84</sup> Se trata de 214 *contrats de ville* y 12 grandes proyectos urbanos (la mayoría municipalidades del Gran París, salvo Marseille y Roubaix): Argenteuil, Aulnay-sous-Bois, le Mantois (Mantes-la-Jolie), Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Saint-Denis/Aubervilliers/La Courneuve, Gennevilliers, Grigny, Epinay-sur-Seine, Marseille, Roubaix/Tourcoing, Vaulx-en-Velin, Vénissieux.

- Reforma de la *Dotation de solidarité urbaine* (dotación de solidaridad urbana: dispositivo fiscal de redistribución de un porcentaje del ingreso de comunas ricas a comunas pobres).
- Creación de *Unités à encadrement éducatif renforcé* (unidades de encuadramiento educativo reforzado): “hogares” públicos de readaptación obligatoria con salidas limitadas de cinco jóvenes delincuentes reincidentes con cinco profesionales.

En septiembre de 1996, el secretario de Estado para la acción humanitaria Xavier Emmanuelli, presenta el ante-proyecto de ley de “refuerzo de la cohesión social”, reconociendo los límites que el manejo macro y microeconómico imponen a una ley semejante: «Si la cuestión de la actividad está en el centro de la exclusión social, ella tiene que ver por un lado esencialmente con mecanismos contractuales –tiempo de trabajo, negociación de salarios, flexibilidad interna y externa– que están fuera del campo actual de esta ley»<sup>85</sup>. De la ley se induce:

- que una parte discriminable de las asignaciones del RMI, de la ASS (*allocation de solidarité spécifique*), y de la API (*allocation de parent isolé*) serán transformadas en salarios del 50% del salario mínimo retribuyendo un trabajo de utilidad pública a nivel local de menos de treinta horas semanales, financiados con cortes en aquellas prestaciones.
- Se abandona el proyecto original de imposición y requisición de viviendas vacantes (que incluía requisiciones públicas de viviendas por períodos entre cinco y doce años y su alquiler subsidiado a personas bajo un cierto nivel de ingreso).
- Entre otras medidas menores, se crea un *Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, organizado por departamentos, con funciones de financiamiento a la investigación y de planificación; se estatiza la acción contra ciertas epidemias “nuevas” como la tuberculosis; etc.

En total, el conjunto de gastos destinados a subsidiar el empleo en 1996 totalizaron para el Estado 138.300 millones de francos, es decir más de 27.000 millones de U\$S, sea casi un 10% del presupuesto público del año 1996 (1,552 billones de francos, unos 300.000 millones de U\$S). De esa suma 58,8 para trabajo y empleo; 27,7 para formación profesional; 25,1 para indemnización al desempleo e incitación al retiro anticipado; 18,1 diversos; 8,6 al funcionamiento del ANPE. Si se recurre a ejemplos más precisos: 36,6 exoneración cargas patronales; 11,6 CIE; 12 CES–CEC (*contrats emploi–solidarité* y *contrats emploi consolidé*); 7,1 contratos de aprendizaje y calificación; 5 formación para desempleados; 5,3 créditos ANPE; 11,2 al fondo compensador, el *Fonds National de l'Emploi*. Haciendo un cálculo grosero, ese presupuesto sostiene alrededor de 1.200.000 contratos especiales de fomento el empleo y más de 500.000 empleos subsidiados. Si se distribuyen las cifras haciendo un ejercicio por mera curiosidad, cada contrato especial o empleo subsidiado cuesta más de 60.000 U\$S por año al Estado francés (Ver Anexo, cuadro 11).

Semejante esfuerzo fiscal, se puede decir, no ha alterado la situación general, aunque muy probablemente sea responsable del “techo” de alrededor del 13% que alcanza el desempleo abierto. El procesamiento de la última Encuesta Anual de Empleo del INSEE, que se realizó en marzo de 1996, arrojó un fuerte llamado de atención sobre el fracaso en la reducción de los niveles de desempleo

<sup>85</sup> *Le Monde* del 1º de octubre de 1996.

estructural. Hay un total de 3.098.000 desempleados, es decir un 12,1% de la PEA (cálculo OIT) contra 11,6% en 1995. La estructura del desempleo mostraba un 10,4% de hombres desempleados y un 14,2% de mujeres; además de un 12,2% de desempleados de más de tres años contra 10,6% en 1995. Hubo 163.000 desempleados más entre marzo de 1995 y marzo de 1996, contra 149.000 nuevos empleos, en general terciarios (habían sido creado 322.000 entre 1994 y 1995). Por otro lado el porcentaje de empleados a tiempo parcial ha pasado a 16% de la PEA (fuertemente estratificados por género, con un 5% de hombres y 30% de mujeres).

Según otra encuesta del INSEE, entre enero de 1993 y octubre de 1994, en 20,9% de los hogares al menos un adulto conoció un contrato de duración determinada; en 25,3% de los hogares se padeció el desempleo de un miembro de la familia; y en 33,7% o lo uno o lo otro. Sólo 20% de los jóvenes han entrado al mercado de trabajo directamente con un contrato de duración indeterminada. Además, sólo 8,7% de las mujeres y 11% de los hombres de 17 a 24 años habían ocupado un empleo durante los últimos 22 meses<sup>86</sup>. Así, si se analizan los resultados cualitativos de la ANPE, de los aproximadamente dos millones de nuevos empleos conseguidos en 1995, el 35% fueron CDI; el 19,1% CDD de más de siete meses; el 33,8% fuero CDD de menos de siete meses y *intérimaires* (interinos); y el 12% fueron contratos cortos “ocasionales”. La tendencia es fuerte, sobre todo en ciertas categorías demográficas: los CDI para los menores de 25 años han pasado de ser el 75% de los contratos en 1991 a ser el 60% en 1995.

La otra gran tendencia de largo plazo es al crecimiento relativo del trabajo a tiempo parcial involuntario, o *subempleo horario*, tendencia común al conjunto de países desarrollados (ver Anexo, Cuadro 12). En Francia, el trabajo de menos de 39 horas semanales está ocupado en alrededor de un 30% por mujeres, y en un 5% por hombres, con salarios netos que ascienden hasta 4.000 francos (US\$ 800), es decir un 80% salario mínimo. Las estadísticas indican un aumento gradual y regular del subempleo horario desde principios de los años 1980.

De esta manera se puede medir con relativa facilidad la degradación de la inserción permitida por la relación salarial durante los años 1980 y 1990 en Francia, proceso paralelo al del aumento del desempleo, pero cualitativa y cuantitativamente más grave.

#### 4.1.4 Plan de reforma y estallido social: las huelgas de noviembre y diciembre de 1995

Hacia fines de 1995, la situación parece escapar de las manos del flamante gobierno. En el sistema político francés hay dos “fusibles” para los casos de crisis: el cambio de gabinete en primer lugar, la renuncia del primer ministro en segundo lugar. En la presentación de su segundo gabinete, el 7 de noviembre de 1995, el primer ministro Alain Juppé anuncia sus cuatro nuevas áreas prioritarias: seguridad social; reforma del Estado y reducción de déficits públicos; reforma fiscal; política de integración urbana. El difícil equilibrio entre la disciplina fiscal y el combate contra la degradación social, tema central de la plataforma del presidente Chirac, se perdía en favor de una política de austeridad y de reforma de la protección social.

El 15 de noviembre se presenta en la Asamblea Nacional el plan de reforma de la Seguridad Social que

<sup>86</sup> Publicada en el diario de economía *La Tribune Desfossés*, 7 de mayo de 1996.

describimos arriba. Ante un gran aplauso de los diputados de la coalición gobernante (esencialmente RPR y UDF) el primer ministro, de alguna manera anticipando las reacciones que su proyecto provocaría, cierra el discurso de presentación advirtiéndolo que “la suma de corporatismos y egoísmos no podrá detener nuestro ímpetu”. Inmediatamente obtiene Juppé un voto de confianza de 463 diputados, contra 87 y diez abstenciones. En el mundo sindical se dibujaron rápidamente dos posiciones. A favor del gobierno se alinearon la CFDT y la CFTC, principales interlocutores sindicales del RPR, pero incluso una parte importante del Partido Socialista. Es que la necesidad de una reforma de la Seguridad Social contaba efectivamente con el consenso de amplios sectores. En contra se situó el resto del Partido Socialista, la CGT y la CGT-FO, otra interlocutora del gobierno que se sintió “abandonada” por el primer ministro Juppé.

Aunque rápidamente surgió una gran cantidad de protestas, las grandes huelgas fueron desencadenadas por otro acontecimiento. En efecto, casi paralelamente a la aparición pública del plan Juppé, el presidente de la ferroviaria estatal SNCF Jean Bergougnoux (que renunciaría al corto tiempo: una de las pocas “cabezas” que las huelgas hicieron rodar) dió a conocer en público el contenido del *Contrat de Plan* (plan de desarrollo) para los próximos años entre el Estado y la empresa. Consistía en un régimen de desendeudamiento de la SNCF, cuya deuda acumulada a fines de 1995 era de 175.000 millones de francos, con servicios financieros anuales del orden de los 14.000 millones de francos. Las pérdidas en 1995 (sobre todo por los servicios financieros de la deuda, ya que los resultados de la explotación estaban aparentemente en equilibrio) habían sido de entre 11 y 12.000 millones de francos. Las propuestas del gobierno suponían:

- Un desembolso estatal directo de 37.000 millones de francos en 1996 (lo cual reduciría el costo de los servicios de la deuda de la SNCF en 3.000 millones). En los cuatro años siguientes por cada franco de superávit de explotación, el Estado se comprometía a tomar a su cargo un franco adicional de costos financieros. En total, una cantidad que se hubiera situado entre 37.000 (si la SNCF no mejoraba aún más el resultado de su explotación) y 130.000 millones de francos.
- El traspaso de la responsabilidad estratégica y financiera de las líneas secundarias (es decir generalmente deficitarias) a las colectividades locales, aunque este traspaso aparecía sólo como declarativo, sin instrumentos ni plazos específicos.

La SNCF y sus empleados se encontraban así en el cruce de dos alas de las reformas que entendía emprender el gobierno de Juppé: se encontraban en el camino de la contención del déficit fiscal, al oponerse a las medidas de equilibrio financiero de la SNCF; y se encontraban también en el camino de la reforma de la seguridad social. Los asalariados de la SNCF se incluyen en uno de los varios *Régimes Spéciaux de Retraite* (régimen jubilatorios especiales), antiguos frutos tanto de las características especiales de algunas profesiones, como de la negativa de los asalariados estatales de fundir sus cajas en el nuevo régimen de Seguridad social creado en 1945. La mayoría de estos regímenes son fuertemente deficitarios<sup>87</sup> y están financiados directamente por el Estado o indirectamente por los regímenes excedentarios. El primer ministro Juppé no proponía exactamente suprimirlos (pese a que sus

<sup>87</sup> Se trata en total de diecisiete *Régimes Spéciaux*, de los cuales (relación cotisantes–retirados): *Fonctionnaires de l'Etat* (Empleados Públicos) 2.500.000–1.700.000; *Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers* (Funcionarios públicos territoriales y de salud) 1.500.000–497.000; *Ouvriers de l'Etat* (Obreros de los Arsenales) 84.000–112.300; *SNCF* (189.000–350.000); *EDF–GDF* (150.000–136.000); *RATP* (70.000–43.000); *Banque de France* (Empleados del banco central de Francia) 29.000–14.000; *Mineurs* (Mineros originalmente privados) (35.000–270.000).



discursos lo anunciaban), sino equilibrar las finanzas, para disminuir la asistencia estatal, a través de: a) alargar la duración de las cotizaciones (a 40 años en vez de 37,5); b) aumentarlas (actualmente los empleados públicos cotizan un 7,85% del salario, contra 8,55–11,55 en los privados); c) bajar el monto de las prestaciones (para los empleados públicos el índice toma el último cargo ocupado por seis meses); d) aumentar la edad de retiro. Actualmente, el 65% de los empleados públicos pueden retirarse a los sesenta años, pero el 35% –tareas activas que representan riesgos o fatigas excepcionales– se puede retirar a los 55 (maestros, empleados del correo, enfermeros, conductores de locomotoras, dos tercios de los empleados de EDF–GDF –*Electricité de France–Gaz de France*, el ente público de electricidad y gas–, mineros –privados asimilados al sistema público–) y a los 50 (policías, servicio penitenciario, otros ferroviarios, agentes “rodantes” de la RATP: *Réseau d'Auto-transport Parisien*, la empresa pública de transportes de subterráneos y autobuses de París).

En el caso del Régimen Especial de Ferrocarriles, creado por una ley de 1909, el retiro es posible a un mínimo de 55 años (50 para los conductores) con 25 de trabajo. Los jubilados perciben un 2% de su último salario de base (aproximadamente 87% del bruto) por año de trabajo. La cotización del asalariado es de 7,85% del salario y la de la empresa 28,44% (15% en el sector privado). Los 180.000 *cheminots* (empleados ferroviarios) cotizan 1.800 millones de francos, y la SNCF 6.900 millones. Los 215.000 retirados perciben 27.000 millones, lo cual genera para el sistema un déficit anual de 18.000 millones de francos, financiados en parte por el Estado (13.600 millones) y por otros regímenes que transfieren 4.700 millones (sobre todo el régimen de retiro de agentes de colectividades locales, al parecer bastante superavitario).

La huelga desencadenante de la mayor movilización social en Francia desde mayo de 1968 se desata en la SNCF el 24 de noviembre de 1995 contra el *Contrat de Plan* y contra el proyecto de reforma del *Régime Spécial de Retraite*, con un 81% de acatamiento. La RATP se pliega el 28 de noviembre. Las federaciones se declaran en huelga y “reconducen” los actos de fuerza, a la vez que las manifestaciones callejeras suben en cantidad de asistentes. Gradualmente, y ante el estupor del gobierno y de los sindicatos, se van plegando la mayoría de los empleados públicos, fundamentalmente los de gas y electricidad, los del correo, los telefónicos, los docentes primarios, secundarios y universitarios (estos últimos apoyando la ola de reivindicaciones estudiantiles contra el presupuesto público de educación, que antecede también a las huelgas). Cada sector se moviliza por algún conflicto particular que lo opone al Estado (así, por ejemplo, los telefónicos se oponen a la privatización parcial de France Telecom), por el “salvataje” de la Seguridad Social y en solidaridad hacia los demás sindicatos en huelga. Hacia el momento más álgido de la huelga, en la primera semana de diciembre, muchas federaciones pedirán el retiro liso y llano del plan Juppé. El resultado global fue el paro virtual de casi todos los efectores de servicios públicos durante más de tres semanas, desde el 24 de noviembre hasta el 18 de diciembre (ver Anexo, cuadro 14).

La línea de máximo avance de la movilización podía ser alcanzada si se plegaban los sindicatos del sector privado. Aunque algunos lo hicieron (a pesar de serias amenazas patronales), en general el apoyo público venía masiva e inorgánicamente de los ciudadanos, en forma de manifestaciones cotidianas en casi todas las ciudades de Francia (ver Anexo, Cuadro 13). Las encuestas señalaban una tasa de apoyo a los huelguistas entre la población que nunca bajó del 60%, pese a la duración de la huelga y las visibles consecuencias sobre la vida cotidiana que empezaba a tener.

#### 4.1.5 Después de las huelgas

¿Cuál fue el resultado de la de las huelgas en términos de las políticas previstas por el primer ministro Alain Juppé? Veamos:

- 1) Las universidades recibieron, a través de una reorganización del gasto del ministerio de Educación, financiamiento adicional para la contratación de profesores, empleados y gastos en la infraestructura de seguridad de los edificios (objeto del reclamo estudiantil). Aunque, preciso es decirlo, tales concesiones se habían obtenido en mitad de la huelga y no al final, en negociaciones entre el ministro de Educación y representantes de estudiantes y profesores.
- 2) La reforma fiscal, que apuntaba a rediseñar el impuesto a las ganancias fue relegada, no así la extensión de la CSG y la creación del RDS (ver capítulo 2).
- 3) El *Contrat de Plan* de la SNCF quedó congelado.
- 4) La comisión que estudiaba la reforma de los regímenes jubilatorios especiales quedó suspendida el 10 de diciembre, lo cual fue considerado por los sindicatos como la victoria principal.
- 5) Todas las medidas de reforma del sistema de seguridad social se mantuvieron, salvo la inclusión de los montos de las asignaciones familiares en la base imponible del impuesto a las ganancias.
- 6) Resulta justo, finalmente, evaluar lo que *no* ocurrió: (a) Alain Juppé no renunció; (b) no se convocaron a nuevas elecciones de renovación de la Asamblea Nacional; (c) la “cumbre por el empleo” se desarrolló efectivamente en enero sin ningún resultado preciso.

Pero la característica más importante a analizar como corolario de las huelgas no ha sido precisamente su resultado en términos de políticas públicas, sino la naturaleza de las movilizaciones. Acaso se trate de una muestra de conflictos sociales de “nuevo tipo”, frutos de la degradación de la integración social en sociedades salariales como Francia, frutos de una renuncia del Estado a regular la integración social o a garantizar vectores alternativos a aquellos que la macroeconomía del capitalismo de fin de siglo supone. Como infiere José María Gómez (1996), en un sugerente artículo aún no publicado, «era una evidencia para actores y observadores que el verdadero motor que galvanizaba reivindicaciones tan heterogéneas [...] y generaba la simpatía popular hacia el movimiento era un gran miedo común al futuro incierto, cuando no sombrío, del mundo emergente». De allí el *cliché* que se impuso tanto entre los manifestantes como entre los reporteros de prensa: lo que expresaba la calle era el *raz-le-bol*, el “hartazgo”, aunque nunca se supiera exactamente qué era lo que el hartazgo incluía, o mejor dicho, lo que implicaba para la esfera privada de cada participante y/o simpatizante de las movilizaciones. Según Gómez, «el gran mensaje de la revuelta en Francia es que la sociedad no debe estar ausente del debate sobre la estrategia de adaptación a la globalización; que la globalización bajo la hegemonía del capital financiero y productivo internacional necesita ser sometida a ciertas reglas instituidas a través de una acción intergubernamental, en cuyo caso contrario las desigualdades y la exclusión podrían volverse aún más insoportables; y que esa nueva capacidad de regulación no surgirá espontáneamente sino como resultado de grandes luchas internas, cuya eficacia dependerá de su extensión al espacio europeo y, si es posible, mundial. Hasta hoy las élites piensan y actúan obsesivamente en función de la globalización, mientras que la población queda dramáticamente atada a los problemas de integración y cohesión en el

espacio nacional [...]. Es hora pues, que la política –que no se agota en la gestión de los asuntos comunes– dé lugar a utopías y proyectos sociales en sintonía con los nuevos desafíos, se libre de la colonización actual de la economía y nos recuerde que, en democracias reales, la política económica debe estar siempre orientada a ganar antes la credibilidad de los ciudadanos que la de los mercados»<sup>88</sup>.

Resulta ciertamente acordable que:

- Las manifestaciones y huelgas, por su duración, masividad y espontaneidad, representan la reacción social más importante que un país de la Unión Europea haya gestado hasta el momento contra la revisión de sistemas de protección social. La preocupación de los gobiernos de la región por la evolución de la situación, sobre todo en Italia y en Alemania, testimonian que los manifestantes franceses tocaron una fibra sensible de la estructura institucional europea. No tanto porque se tema una rebelión social generalizada, sino porque se pone indirectamente en tela de juicio la “votabilidad”, si se permite el término, de programas que pongan abiertamente el acento sobre la austeridad pública y la revisión de la protección social.
- No resulta extraño que tal fenómeno se haya producido en un país como Francia, en el cual, como se puede ver a través de los primeros capítulos de este informe, la tradición de regulación estatal “protectiva” es muy fuerte, y es sentida por la población como un derecho difícil de cuestionar, a pesar de los innumerables discursos críticos de la carga financiera que el sistema representa. Algunos analistas políticos señalan incluso que el presidente Chirac fue votado masivamente por su negativa a utilizar la lógica de la austeridad en el manejo de la cuestión social. No obstante lo cual es conveniente relativizar, por el momento, la extensión mecánica de la experiencia francesa al conjunto de la Unión.
- Resulta excesivo hoy, por último, inferir demasiado más de esos movimientos sociales, sobre todo en términos de generación de alternativas políticas o condenas sociales globales de las políticas de ajuste fiscal propugnadas por el conjunto de los gobiernos de la Unión. Efectivamente se trató de una serie de movilizaciones reactivas y casi totalmente espontáneas, que se desactivó gradualmente con el levantamiento de las huelgas de transportes, tan rápido como las partes aparentemente más banales del plan Juppé (el *Contrat de Plan* de la SNCF y la revisión de los regímenes jubilatorios especiales) fueron retiradas por su autor. Sólo la evolución de los programas de reforma de los sistemas de seguridad social en los años próximos (evolución que se anuncia íntimamente ligada al imperativo de reducción de déficits públicos), las consecuencias en términos de integración social, empleo y nivel de vida que ello implique; y las reacciones sociales que se generen, podrán echar luz sobre el problema de la legitimidad o no–legitimidad de las políticas neoliberales europeas<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> GOMEZ, José María: “Globalização e revolta: o retorno do social na França e a crise da hegemonia neoliberal”; Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; febrero de 1996 (inédito).

<sup>89</sup> Al respecto, un caso a seguir de cerca es el de la República Federal de Alemania, que acaba de anunciar un programa de austeridad y de revisión de mecanismos fiscales distributivos “para salvaguardar el *Standort Deutschland*”, el espacio alemán como país industrial. El Programa de Acción alemán del 30 de enero de 1996 (presentado por los ministros de economía Günter Rexrodt y de finanzas Theo Waigel) anuncia el objetivo principal de mejorar la competitividad de la industria nacional. Tal objetivo implica:  
1) Bajar la parte del Estado federal en el PBI al nivel de 1989 (46%) (hoy 50%); lo cual implica una reducción de volumen de la administración;

Plausiblemente, además, no se trata del primer aviso popular a una “clase política” relativamente homogénea en lo que se refiere al imperativo de avance de la unificación europea bajo un manto de políticas económicas liberalizantes. Como señala Bernard Moss (1996), «la manifestación más pronunciada de la fractura social fue el referéndum de Maastricht en 1992. Mitterrand esperaba una aprobación fácil para el tratado. No sólo el voto negativo casi gana, sino que obtuvo los mayores porcentajes de los votantes de izquierda que habían elegido a Mitterrand en 1981 –es decir, trabajadores calificados y no calificados, y campesinos de los departamentos tradicionalmente de izquierda. Estos no seguían los consejos de los comunistas, más impopulares que nunca, ni los de Philippe Séguin, cuya objeción hacia la CEE era la del crecimiento de un poder supranacional, sino su propio instinto de que la Europa del mercado libre creada por las élites tecnocráticas no les era amistosa»<sup>90</sup>.

Si tal era la expresión de las clases trabajadoras, con el correr de los años 90 la gran novedad es, según Moss (y allí su argumento se une al de Gómez), la extensión a la clase media del miedo al desempleo. Por esa razón Jacques Chirac, político de innegable “olfato” electoral, sabía que la única manera de imponerse al entonces primer ministro Edouard Balladur era la de interpretar esa inquietud de las clases medias y populares. Así, la desilusión llegaría el 26 de octubre del 95, cuando luego de entrevistarse con el canciller alemán Helmut Kohl, el presidente “del desempleo y la fractura social” anuncia que el gobierno daría prioridad a la cuestión fiscal, en conformidad con los compromisos de Maastricht. El desencadenamiento azaroso de la huelga a través de los paros en la SNCF y la RATP recabaría así un descontento popular en plena gestación.

Tal interpretación parte de una hipótesis no siempre simple de probar: la de la transparencia de los mensajes políticos y la de la existencia de una población informada dispuesta a manifestar públicamente su disgusto. No obstante ello, parece la hipótesis más plausible para interpretar la amplitud de la reacción pública.

La conclusión de Bernard Moss resulta interesante de discutir: «La huelga terminó como empezó: una simple disputa sobre los derechos de jubilación; pero representó una situación extraordinaria para el pueblo francés. Fue extraordinaria en tanto conflicto seccional que resonó hacia un público más amplio, probablemente la primera huelga que recibe la simpatía de una mayoría. Fue extraordinaria en tanto huelga que unificó a todas las centrales sindicales –salvo por los líderes de la CFDT–detrás de un movimiento social que se adelantó a los partidos políticos, planteando preguntas sobre el desempleo y el futuro para las cuales aquellos no tenían respuesta inmediata. Fue extraordinaria como movimiento que derrotó los planes de un gobierno con un 85% de mayoría en el parlamento, ya que poco quedó de su plan salvo por la imposición de nuevos impuestos en enero. Aunque no conscientemente dirigido contra Maastricht, por el daño económico que infligió y la amenaza política que planteó, el movimiento destruyó la esperanza de alcanzar los criterios para la moneda única. Sobre todo, el movimiento fue extraordinario

---

2) Reducir el peso de las cargas sociales al 40% del salario bruto (actualmente 41%); limitar a un año las prestaciones del seguro de desempleo para los menores de 45 años; reducir la cantidad de jubilaciones anticipadas financiadas por el Estado federal; autorizar por ley la duración de los contratos de duración determinada hasta dos años;

3) Reducir la carga fiscal:

a) Suprimiendo el impuesto profesional (sobre los beneficios de la explotación empresarial), desde el 1º de enero de 1997; el impuesto a la fortuna y al patrimonio industrial; y en 1998 una reducción de la tasa del impuesto a las ganancias;

b) Reducir el “impuesto de solidaridad” (a partir del 1º de julio de 1997) para la reconstrucción de los *länder* del Este del 7,5 al 5,5% de las sumas pagadas en concepto de impuesto a las ganancias.

<sup>90</sup> MOSS, Bernard: “The French Strike and Social Divide: The End of Consensus Politics?”, Londres, Institute of European Studies, 1996 (inédito).

porque desafió por primera vez en trece años el consenso de la *pensée unique*».

Es una conclusión interesante sobre el alcance potencial de las huelgas, en lo que se refiere a la unidad sindical provocada por los manifestantes, y al innegable y sorprendente apoyo de la mayoría de la población que recibieron. Sin embargo, algunas de las premisas parecen excesivas. No parece que la huelga haya derrotado ni la totalidad de los planes del gobierno (ver sinopsis más arriba), ni el consenso entre partidos mayoritarios sobre los compromisos de Maastricht, sobre todo en el mediano plazo. Ello no obstante, parecería correcto señalar que se trató de la primera manifestación popular fuerte contra ciertos aspectos de ese consenso liberal *sui generis* (porque es a la vez un consenso que no toca sino muy parcialmente el rol central del Estado francés) que gobierna a Francia desde el “giro” (para algunos “la pragmatización”) de Mitterrand en 1983.

En mi opinión, justamente en los rasgos desordenados e inorgánicos de la protesta reside el mayor interés de los sucesos de noviembre y diciembre. Los procesos sociales, en el *momentum* de su acción, suelen carecer de las linealidades y de las razones profundas que historiadores, sociólogos y politólogos podemos construir *a posteriori*. El desafío consiste en extraer del torbellino causal, razones y sentimientos cuya multiplicación potencial se convierta eventualmente en un problema políticamente relevante. Resultará seguramente interesante seguir el desarrollo de la cuestión social en Europa, entre un sistema económico aparentemente incapaz de integrar la población como lo hizo desde la posguerra, y un Estado, o una federación de Estados, obligados por la naturaleza del sistema político a la vez a garantizar la reproducción sistémica de la economía y a obtener la legitimación colectiva a través del voto. Tal problemática, históricamente dramática para América Latina, comienza a serlo como se ve, por otra serie de razones, para la vieja Europa.

#### 4.2 El gobierno de Lionel Jospin y la cuestión social (1997–1998)

El abril de 1997, de manera repentina, el presidente Jacques Chirac disuelve la Asamblea Nacional y convoca a elecciones de diputados para fines de mayo (la primera vuelta se realizó el 25 de mayo y la segunda el 1º de junio). Según el sistema político de la Constitución de la V República, el presidente cuenta con ese derecho, que implica un sondeo a la población y la formación de una nueva asamblea con una nueva relación de fuerzas. En la coyuntura en la cual el presidente Chirac lleva adelante esta iniciativa, tres podían ser los resultados: una victoria fuerte del RPR que afianzara el gobierno de Alain Juppé; una victoria débil del RPR que forzara la elección de un nuevo primer ministro RPR; y una derrota, que implicaba el nombramiento de un primer ministro opositor –situación que los franceses denominan *cohabitation*, y que se produjo dos veces durante la presidencia de François Mitterrand<sup>91</sup>.

El Partido Socialista se impuso ampliamente en la primera y segunda vuelta, frente a una derecha debilitada por la fuga de votos hacia el Front National, el partido nacionalista de extrema derecha. En esa situación, el presidente Chirac pidió a Lionel Jospin que formara gobierno. En tanto primer líder de la era pos-Mitterrand, Lionel Jospin pareció arrastrar tras de sí una serie de expectativas de solución de los

<sup>91</sup> François Mitterrand (Partido Socialista) fue presidente de Francia de 1981 a 1995. De 1986 a 1988 su primer ministro fue Jacques Chirac (RPR); y de 1993 a 1995 su primer ministro fue Édouard Balladur (RPR).

problemas sociales de Francia, esa misma serie de expectativas que habían llevado a la presidencia a Chirac. Esas expectativas se veían aumentadas por la posición europea que el diputado Jospin se preocupó en tomar rápidamente. Frente a un Tony Blair paradigmático de una cierta neoliberalización del centroizquierda, Jospin se presentaba como el guardián de los viejos valores de la socialdemocracia: pleno empleo y democratización de la participación política.

El proyecto de gobierno planteaba, como objetivo general, un “retorno a las fuentes de la República”, que recuperara los ideales de justicia y de progreso que se encuentran en crisis a fines de siglo. Este “retorno” debía complementarse con un compromiso de crecimiento económico con distribución del ingreso. El proyecto, tal como fue presentado en la Asamblea Nacional en abril de 1997, suponía políticas en los siguientes temas:

- 1) Inmigración: “Restablecer” el *jus solis*<sup>92</sup> y combatir la irregularidad y el trabajo clandestino, a través de medidas de regularización de la situación de los inmigrantes ilegales.
- 2) Justicia: Aumentar la independencia de los magistrados suprimiendo el sistema de las instrucciones del fiscal del Estado (*procureur général*) a los fiscales de los otros niveles del sistema judicial.
- 3) Seguridad: Refuerzo de la policía y plan de lucha contra la violencia en barrios sensibles; sistemas de control de la brutalidad en la acción policial; supresión de la información política en los servicios de seguridad interna y regulación del control de las telecomunicaciones.
- 4) Estado: congelamiento de los despidos en la administración pública; sostén de los canales públicos de TV, conservación de servicios públicos y de empresas públicas.
- 5) Democracia: Acción contra la discriminación de la mujer y contra el cúmulo de mandatos<sup>93</sup>.
- 6) Cultura: Compromiso de respetar el 1% del presupuesto público para el área de cultura.
- 7) Empleo: Sostén de una postura en la Unión Europea relacionando el imperativo de la estabilidad con un crecimiento rico en empleos; alza del 4% en el salario mínimo; dispositivo de empleo de 700.000 jóvenes en las administraciones públicas locales; retiro obligatorio a 40 años de cotizaciones; reducción de la semana laboral de 39 a 35 horas con apoyo financiero del Estado; apoyo a la creación de PYMES en el sector de servicios.
- 8) Fisco: “estabilización” de la imposición obligatoria y disminución a largo plazo, según la marcha de la economía; transferencia de las cotizaciones sociales a una CSG generalizada; examinar la baja de la TVA.
- 9) Seguridad Social: alza del subsidio de inicio de clases e implementación de la condición de

<sup>92</sup> El gobierno Juppé había reformado la ley de inmigración quitando la concesión automática de la ciudadanía francesa a personas nacidas en el territorio francés y sujetándola a evaluaciones caso por caso.

<sup>93</sup> En Francia, en general, los diputados a la Asamblea Nacional suelen ocupar también cargos políticos en otros niveles: intendencias y consejos regionales.

recursos para las Asignaciones Familiares; creación de una cobertura de salud universal financiada por la CSG.

- 10) Educación: Reunificación del Ministerio de Educación y refuerzo presupuestario de las Universidades públicas.
- 11) Política exterior: Retorno a las posturas clásicas de Francia en la comunidad internacional: defensa de derechos del hombre, defensa del derecho ingerencia humanitaria y ayuda al desarrollo.

En el contexto de este programa general, la nueva ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Martine Aubry, presentó sus proyectos específicos para el área social, el 13 de octubre. La apuesta de la subvención al empleo sería multiplicada: 350.000 empleos para jóvenes (18–26 o 26–30 sin seguro de desempleo) en el sector público o semipúblico, al salario mínimo (ahora 6.700 FF brutos o 5.300 netos) por 3 años. Este programa implica un costo de 35.000 millones de FF (cada contrato está subsidiado en un 80% del costo salarial y cuesta 92.000 FF anuales). El desembolso ha sido justificado por la ministro de la siguiente manera: con los empleos “de tercer tipo” (de interés colectivo, entre la asistencia y el mercado de trabajo), más allá de un plan tradicional de lucha contra el desempleo juvenil se trata de comprender las necesidades sociales no satisfechas, de crear actividades destinadas a mejorar la calidad de vida de los franceses y, apoyándose en la inversión pública, de favorecer la emergencia, frente al liberalismo, de un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo.

El despliegue del gobierno Jospin se encontró rápidamente, sin embargo, con conflictos sociales más amplios que los que suponía. Hacia fines de 1997 la larga huelga de camioneros franceses sacudió la economía del país y de la Unión Europea, reclamando regulación estatal de una profesión cada vez más liberalizada. Hacia principios de 1998 numerosas manifestaciones de desempleados y de beneficiarios del RMI protestaron la negativa del gobierno de aumentar la base de indexación de los “mínimos sociales”. Recientemente, por último, se reavivaron las protestas de empleados del sector público respecto de los proyectos de privatización de servicios públicos. En síntesis, la oferta de intervención social del Estado de Jospin generó grandes expectativas, pero no varió sensiblemente de la ofrecida por el primer ministro Juppé, o por lo menos no lo hizo en aspectos centrales de la política social. Las grandes líneas de intervención social del Estado francés permanecen incólumes desde principios de los años 80.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La tensión característica de la nueva cuestión social en la Europa de fin de siglo está marcada por el carácter contradictorio de los imperativos a los cuales debe responder un Estado disminuido en sus atributos de control. Al Estado se le atribuye la doble misión de contribuir a reconvertir la economía a parámetros de funcionamiento globalizado (es decir de continuar cumpliendo su función de garante de la reproducción sistémica en un medioambiente transformado) y la de detener los procesos de degradación de la integración social (es decir de continuar cumpliendo su función de tender a la recuperación de la homeóstasis sistémica) que esa misma reconversión multiplica. El Estado francés debe obtener legitimidad procedimental de una sociedad civil que le exige soluciones a lo que percibe como *impasses* de política pública; y a la vez debe obtener legitimidad instrumental de una sociedad civil sometida a un fuerte movimiento centrífugo en el plano de la integración social.

Pero además, estos imperativos contradictorios deben cumplirlos a la vez que renuncia a una serie de herramientas otrora centrales para las políticas públicas. Ya que la hegemonía del pensamiento económico neoclásico (por sinceridad ideológica o por táctica política) inhabilita como indeseables una serie de mecanismos que el Estado fordista–keynesiano utilizaba para obtener legitimidad: el recurso al gasto y la inversión públicos financiados con déficits y creación de deuda; el diseño de un marco legal protectorio de las relaciones laborales. Estructuralmente, los Estados de fin de siglo muestran pérdidas importantes de elementos de soberanía económica que se producen, como vimos, por la creciente desterritorialización de las decisiones capaces de influir en las macroeconomías nacionales. En ese contexto de necesidad de intervención y renuncia instrumental, el debate sobre políticas sociales se instala casi exclusivamente en las técnicas de prevención y reparación de las consecuencias de las modernas versiones de la antigua “destrucción creativa” descrita por Schumpeter.

El Estado francés maneja un presupuesto público muy importante en relación con el PBI, con funciones totalmente imbricadas al proceso económico. Los gobiernos que se suceden desde principios de la década de 1980 han adoptado imperativos de estabilización del déficit público, más comprometidos con los acuerdos de Maastricht y con la estrategia de sostén del tipo de cambio del franco que con alguna religión antiestatista o con imposiciones de organismos internacionales de crédito. Pero esa estabilización implica una revisión profunda de la estructura impositiva y de la estructura del gasto público. Con una tasa de imposición próxima al 50% del PBI, el margen de aumento es prácticamente nulo. Queda una reorganización de la estructura de imposición y de la distribución del gasto. El Estado francés se halla inmerso en un proceso de privatización de servicios públicos y de reducción del gasto de defensa, pero la racionalización del gasto en protección social se vió fuertemente limitada por los conflictos sociales que desencadenó entre 1996 y 1998. Las reformas más importantes se han producido, en consecuencia, por el lado de la redistribución de cargas fiscales. En ese sentido, un doble proceso tuvo lugar. Por un lado las tasa de los impuestos principales al capital (ganancias de personas físicas y jurídicas y patrimonio) permanecieron estables, pero aumentaron las posibilidades de deducciones y los subsidios públicos a la contratación que abarataron sensiblemente el costo laboral. Por el otro, la fuente de ingresos de la seguridad social se está trasladando gradualmente de las cotizaciones de empleadores y empleados al impuesto cuasi–universal al ingreso que representa la CSG. Por el momento esos cambios han garantizado un cierre de las cuentas que permite respetar los criterios de Maastricht, pero la gran duda



queda del lado de la degradación sensiblemente creciente de los problemas sociales, a pesar de la fuerte inversión del Estado en estos mecanismos de prevención.

El problema del ritmo de creación de empleo y de la calidad del empleo creado son sin sin duda los problemas clave. Por un lado, la dimensión del sector asalariado y la calidad de su remuneración representan el motor interno del crecimiento económico, así como el soporte y el sentido del sistema de protección social. Por otro, la dinámica de las exportaciones suele presentarse como la salida a este “dilema”, puesto que los beneficios se obtienen de sistemas de consumo externos al país, mientras que los costos pueden gestionarse localmente, sobre todo el costo laboral. Sin embargo, un crecimiento económico “equilibrado” desde el punto de vista social depende de una articulación de ambas dinámicas, sin un predominio marcado de una sobre la otra, por lo menos hasta que se inventen otras maneras de gestionar la economía.

A pesar de que Francia cuenta con un terciario creciente y sofisticado, con una industria localmente integrada, de alta performance externa, con renovación tecnológica constante (lo que permite, por ejemplo, que las ganancias de productividad se obtengan no sólo por disminución relativa de mano de obra empleada, sino por incorporación de procesos de calidad y velocidad), con un Estado sistemáticamente subvencionador del consumo y de la creación de empleo público y privado, con estrategias de intervención social crecientemente selectivas y costosas, los problemas de integración social no ceden, e incluso muestran tendencias a la agravación.

## ANEXO

Cuadro 1: Génesis de la legislación social y laboral en Francia hasta 1958

<i>año</i>	<i>trabajo</i>	<i>salud</i>	<i>retiro</i>	<i>ayuda social</i>	<i>desempleo</i>
hasta 1914	1791: Ley Le Chapelier: supresión de corporaciones	1852: reconocimiento y regulación de mutuales	1850: primera caja voluntaria de previsión	1884: asistencia a niños abandonados	
	1841: trabajo de menores de ocho años	1898: primera ley de accidentes de trabajo	1853: jubilación de empleados públicos	1893: asistencia a indigentes y asistencia médica gratuita	
	1884: ley Waldeck - Rousseau de asociaciones profesionales		1894: cajas de retiro de mineros	1905: asistencia de ancianos y de enfermos incurables	
	1892: trabajo de niños y mujeres				
1914 - 1944	1919: ocho horas diarias y convenciones colectivas	1919: lista de enfermedades profesionales legalmente indemnizables	1928-30: seguro de retiro obligatorio en industria y comercio para salarios bajos	1914: ayuda a familias numerosas	1914: fondo para comunas que tengan programas de asistencia al desempleo
	1936: cuarenta horas/semana y vacaciones pagas	1928-30: cajas de seguro de salud e invalidez		1918: primas de natalidad y asistencia a madres de lactantes	1940: primer salario diario de desempleo a nivel comunal
	1938: delegados de personal	1938: generalización de leyes de accidentes de trabajo		1938-39: leyes de alocaiones familiares obligatorias para industria y comercio	
1945 - 1958	1945: comités de empresa	1945: decretos de creación de la seguridad social financiada por cotizaciones y administrada por representantes de empleadores y asalariados	1945: decretos de creación de la seguridad social financiada por cotizaciones y administrada por representantes de empleadores y asalariados	1945: decretos de creación de la seguridad social financiada por cotizaciones y administrada por representantes de empleadores y asalariados	1958: régimen de seguro de desempleo administrado paritariamente por las ASSEDIC agrupadas en la UNEDIC

**Cuadro 2: Evolución de las contribuciones obligatorias (total de impuestos y cotizaciones) 1980–1995 (en % del total)**

año	1980	1987	1995
seguridad social	44,2	45,2	46,9
Estado	43,2	39,2	34,7
colectividades locales	11,1	13,3	15,9
Unión Europea	1,5	2,3	2,4

Fuente: Diario *La Tribune Desfossées*; 7 de mayo de 1996.

**Cuadro 3: Déficit total del Régimen general de asalariados de la Seguridad Social y del déficit del seguro de salud 1981–1996 (en miles de millones de francos)**

año	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Régimen de salud (CNAMTS)	-	-	-	7,5	-	-5,1	-	-
Déficit total Régimen General	-6,6	-7,6	11,2	16,7	13,4	-20,1	-1,4	-7,3

año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Régimen de salud (CNAMTS)	-	-	-	-	-27,6	-	-38,6	-33
Déficit total Régimen General	-0,4	-9,6	-16,6	-15,3	-56,4	-54,8	-67,3	-51,6

Fuente: Elaboración propia en base a Ministère du travail et des affaires sociales.

**Cuadro 4: Prestaciones de la Seguridad Social (cifras de 1992)**

<i>Prestación</i>	<i>u\$s per cápita</i>	<i>beneficiarios (miles)</i>
- subsidio general de alojamiento	160	1310
- subsidio de alojamiento personalizado	196	3390
- RMI (salario de reinsertión para desempleados)	445	575
- subsidio desempleados larga data (+ de 2 años)	475	350
- máximo subsidio adultos inválidos	568	550
- jubilación media agricultores	548	700
- mínimo jubilación y subsidio invalidez	618	120-1100
- asignación media de desempleo	866	1910
- jubilación media artesanos y comerciantes	834	580
- jubilación media mujeres solas	980	-
- jubilación media obrero no calificado	1000	945
- jubilación media hombres solos	1160	-
- jubilación media obrero calificado	1216	1400
- jubilación media empleado	1380	1600
- jubilación anticipada media	1422	186
- jubilación media empleados públicos	1720	-
- jubilación media parejas	1740	-
- jubilación media profesiones intermedias	1880	800
- jubilación media "cuadros" y profesiones liberales	2744	530

Fuente: Elaboración propia en base a Ministère du travail et des affaires sociales.

**Cuadro 5: Tasa de desempleo en los países de la OCDE 1979–1991 (en % de la PEA)**

año	1979	1982	1984	1987	1990	1991	1995
Francia	5,9	8,1	9,7	10,5	9	9,5	11,6
Alemania	3,2	5,9	7,1	6,2	4,9	4,3	9,3*
Reino Unido	5	11,3	11,7	10,3	6,8	8,9	8,6
Italia	7,6	8,4	9,4	10,9	10,3	9,9	12,6
España	8,4	15,6	19,7	20,1	15,9	16	22,2
Total UE	5,7	9,4	10,7	10,6	8,4	8,7	10,9
Estados Unidos	5,8	9,5	7,4	6,1	5,4	6,6	5,6
Japón	2,1	2,4	2,7	2,5	2,1	2,1	3,4
Total OCDE	5,1	8,1	8	7,3	6,1	6,8	s/d

(\*) 8,3 sin contar la ex–República Democrática Alemana.

Fuente: Elaboración propia en base a BRUNHES op.cit. y Eurostat (*Office Statistique des Communautés Européennes*).

**Cuadro no.6: Evolución anual del PBI y de la tasa de desempleo total y de jóvenes de menos de 25 años en Francia (en % de la PEA)**

año	1981	82	83	84	85	86	87	88
PBI	1,2	2,5	0,8	1,5	1,8	2,4	2,2	4,3
-25	17,9	19,4	19,6	23,2	23,2	22,3	21	19,4
total	7,4	8,1	8,4	9,8	10,2	10,4	10,5	10

89	90	91	92	93	94	95	96	97
3,9	2,4	0,8	1	-1,3	2,6	2,1	1,3	-
17,5	16,5	17,9	19,6	22,7	24,4	23,5	26,4	28,1
9,4	8,9	9,4	10,3	11,6	12,3	11,8	12,1	13,5

Nota: La tasa de desempleo corresponde al mes de agosto

Fuente: Insee – Ministère du travail et des affaires sociales

**Cuadro 7: Evolución anual de indicadores relativos al empleo en Francia antes y después de la crisis de 1973–79 (en %)**

años	1962-73	1979-89	variación
producción	5,3	2,2	-3,1
productividad laboral	5,1	3	-2,1
volumen de trabajo	0,2	-0,8	-1
empleo	0,8	0	-0,8
duración del trabajo	-0,6	-0,8	0,2

Fuente: BRUNHES op.cit. en base a *Insee*.

**Cuadro 8: Evolución de la duración anual efectiva de la jornada de trabajo (en horas/año trabajadas) y del desempleo (% de la PEA) en países de la OCDE 1980–1994**

	horas/1980	desempleo 1980	horas/1994	desempleo 1995
Estados Unidos	1876	7	1994	5,6
Japón	2158	2	1964	3,1
Reino Unido	1844	6,4	1826	8,6
Italia	1742	7,5	1803	12,6
Francia	1713	6,3	1607	11,5
Alemania	1702	2,9	1527	9,3

Fuente: Elaboración propia en base a *Le Monde* del 21 de diciembre de 1995 (según *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*), BRUNHES op.cit. y OCDE.

**Cuadro 9: Situación social de los “quartiers” en Francia en 1995**

	<i>Francia</i>	<i>Quartiers</i>
Población total (millones)	56,6	2,9
jóvenes de menos de 20 (%)	26,5	32,9
% extranjeros entre los menores de 15	7	21,6
hogares de seis o más personas (%)	3,2	7,5
ocupantes de HLM* (%)	14,6	55,3
construcción de HLM 1949-1974 (%)	36,1	64,9
desempleo (% de PEA)	10,8	19,7

(\*) *Habitation au Loyer Minimum* (vivienda de alquiler mínimo): Vivienda alquilada por el Estado, generalmente (aunque no exclusivamente) de propiedad pública y construcción subsidiada estatalmente, al estilo FONAVI.

Fuente: *Le Monde*, 18 de enero de 1996.

**Cuadro 10: Desempleo (en % de la PEA) y gasto público en empleo (en miles de millones de francos) 1990–1995**

<i>año</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
tasa de desempleo	8,9	9,4	10,3	11,6	12,4	11,7
subsídios al empleo	76	80(1)	89	112	125	133(2)

(1) Equivale aproximadamente al 6% del gasto público total efectivizado en 1991.

(2) Equivale aproximadamente al 9% del gasto público total efectivizado en 1995.

Fuente: Elaboración propia en base a INSEE – Ministère du Travail.

**Cuadro 11: Evolución de la tasa de trabajo a tiempo parcial sobre el total de empleo en países de la OCDE (1973–1994)**

país	1973	1983	1993	1994
Francia	5,9	9,6	13,7	14,9
Alemania	10,1	12,6	15,1	-
USA	15,6	18,4	17,5	18,9
Japón	13,9	16,2	21,1	21,4
UK	16	19,4	23,3	23,8

Fuente: *Le Monde* del 18 de mayo de 1996 en base a OCDE.

**Cuadro 12: Participación en las manifestaciones de noviembre y diciembre (en miles, según comunicados de prensa de la Prefectura de Policía)**

fecha	Paris	Interior	Total
16-XII	56	530	586
12-XII	61	924	985
7-XI	16	684	700
5-XI	32	488	520
30-XI	20	140	160
24-XI	22	468	490
10-X	22	360	382

Nota: Los medios de prensa y los sindicatos generalmente anuncian entre dos tercios más y el doble de lo que informa la policía. Un cálculo realista consiste habitualmente a cruzar ambas cifras y hacer un promedio.

Fuente: Elaboración propia en base a diversos números de *Le Monde*.



**Cuadro 13: Sinopsis de principales servicios públicos en huelga al 7 de diciembre**

<i>empresa afectada</i>	<i>inicio de la huelga</i>	<i>% de acatamiento máximo</i>	<i>revindicaciones oficialmente anunciadas</i>	<i>sindicatos participantes (4)</i>	<i>acciones principales</i>
SNCF	23/XI	46,3	contra el Contrat de Plan y la reforma de RJE (1)	Todos salvo la CGC	tráfico casi nulo
RATP	24/XI	48-49	contra la reforma de RJE	Todos salvo la CGC	tráfico casi-nulo
EDF-GDF	29/XI	40	contra la reforma de RJE y defensa de ss.pp. (2)	CFDT, CGT, FO, CFTC	caída de producción sin cortes
La Poste	29/XI	21,4	contra la reforma de RJE	CGT, CFDT, FO, SudPTT	paralización de centros de clasificación
France Télécom	4/XII	33	contra la privatización parcial, defensa ss.pp., reforma de la SS (3)	CGT, CFDT, FO, SudPTT	
Education nationale	4/XII	65,8	contra el plan Juppé sobre la SS	FEN, FSU, FERC-CGT, CFDT, FO	cuasi-paralización de la educación primaria
Banques	7/XII	62,83	contra el plan Juppé (amenazas sobre empleo y condiciones de trabajo)	cuasi unanimidad	cuasi-paralización de la emisión de billetes y cierre de cajas de ahorro

*Clave:* (1) RJE: regímenes especiales de jubilación; (2) ss.pp.: servicios públicos; (3) SS: Seguridad social; (4) SudPTT: nueva federación de sindicatos desprendidos de la CFDT; FEN y FSU: federaciones de sindicatos de educadores.

## BIBLIOGRAFÍA

BOISSONNAT, Jean (presidente): *Le travail dans vingt ans*; rapport au Commissariat Général du Plan; Paris, La Documentation Française, 1995.

BOYER, Robert: “Segmentaciones o solidaridad, decadencia o recuperación: ¿qué modelo para Europa?”; en BOYER, Robert (director): *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*; Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

BOYER, Robert: *La Théorie de la Régulation. Une analyse critique*; Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

BRAUDEL, Fernand: *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVème–XVIIIème siècle* (tres tomos); Paris, Armand Colin, 1979.

BRUNHES, Bernard (président): *Choisir l'emploi*; rapport au Commissariat Général du Plan; Paris, La Documentation Française, 1993.

BOURDIEU, Pierre (éditeur): *La misère du monde*; Paris, Seuil, 1993.

CAIRE, Guy: *L'emploi. Des repères pour comprendre et agir*; Paris, Liris, 1994.

CASTEL, Robert: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*; Paris, Fayard, 1995.

CETTE, Gilbert y TADDÉI, Dominique: “Les effets économiques d’une réduction–réorganisation du travail”; en revista *Futuribles* no.165–166; Paris, mayo–junio 1982.

CHATAGNER, François: *La protection sociale*; Paris, Le Monde–Editions, 1993.

CORIAT, Benjamin: *L'Atelier et le Chronomètre. Essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse*; Paris, Christian Bourgois Editeur, 1979.

CORTÉS, Rosalía; y MARSHALL, Adriana: “Growth Model, State Social Intervention and Labour Regulation – Argentina, 1890–1990”; Labour Market Programme Discussion Papers; Genève, International Institute for Labour Studies, 1991.

DAHL, Robert: *Polyarchy: Participation and Opposition*; New Haven–London, Yale University Press, 1971.

DUMONT, Jean–Pierre: *Les systèmes de protection sociale en Europe*; Paris, Economica, 1993.

ELBAUM, Mireille: “La réduction du temps de travail: un avenir à quelles conditions?”; en revista *Esprit* no.226; Paris, noviembre 1996.

EWALD, François: *L'Etat–providence*; Paris, Fayard, 1990.

FREYSSINET, Jacques: *Le chômage*; Paris, La Découverte, 1984.

GAUTIÉ, Jérôme; GAZIER, Bernard y SILVERA, Rachel: *Les subventions à l'emploi: analyses et expériences européennes. Le cas de l'Allemagne, de la Suède, du Royaume-Uni et de la France*; Paris, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – La Documentation française; 1994.

GÓMEZ, José María: "Globalização e revolta: o retorno do social na França e a crise da hegemonia neoliberal"; Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; febrero de 1996 (inédito).

GUESLIN, André; y GUILLAUME, Pierre: *De la charité médiévale à la sécurité sociale. Economie de la protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine*; Paris, Les Editions Ouvrières, 1992.

HABERMAS, Jürgen: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío (Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1974); Buenos Aires, Amorrortu, 1986.

HATZFELD, Henri: *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850–1940*; Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1989.

JANOWITZ, Morris: "Military Institutions and Citizenship in Western Societies"; en TURNER, Bryan y HAMILTON, Peter (editores): *Citizenship. Critical Concepts*; Londres, Routledge, 1994.

JOBERT, Bruno y MULLER, Pierre: *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*; Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1987.

LIPIETZ, Alain: *L'audace ou l'enlèvement. Sur les politiques économiques de la gauche*; Paris, La Découverte, 1984.

LIPIETZ, Alain: *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*; Paris, La Découverte, 1997.

LORDON, Frédéric: *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*; Paris, Albin Michel, 1997.

MESA-LAGO, Carmelo: *Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America*; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.

MIGNERY, Pascal: *La protection sociale des salariés. Santé, prévoyance, retraites*; Paris, Les Editions d'Organisation, 1994.

MINC, Alain (président): *La France de l'an 2000*; rapport au Commissariat Général du Plan; Paris, La Documentation Française, 1994.

MOLLAT, Michel: *Les pauvres au Moyen Age*; Paris, Complexe, 1984.

MOSS, Bernard: "The French Strike and Social Divide: The End of Consensus Politics?"; Londres, Institute of European Studies, 1996 (inédito).

MOURIAUX, René: *Le syndicalisme en France*; Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1992.

MURARD, Numa: *La protection sociale*; Paris, La Découverte, 1989.

NUN, José: *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*; Buenos Aires, Nueva Visión, 1989.

PAUGAM, Serge: *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*; Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1991.

PAUGAM, Serge (coordinateur): *L'exclusion. Etat des savoirs*; Paris, La Découverte, 1996.

PERRET, Bernard: *L'avenir du travail. Les démocraties face au chômage*; Paris, Seuil, 1995.

RICHEZ-BATTESTI, Nadine: *La protection sociale en danger*; Paris, Hatier, 1994.

ROSANVALLON, Pierre: *La crise de l'Etat-providence*; París, Seuil, 1981.

ROSANVALLON, Pierre: *La nouvelle question sociale*; Paris, Seuil, 1995.

TOULOUSE, Jean Baptiste; ROLLAND, Yves; DE LEUSSE, Jean-Frédéric y PILLOT, Xavier: *Finances Publiques & Politiques Publiques*; Paris, Economica, 1987.