

La movilidad de los trabajadores

Resumen del informe CAE n° 90 (30/06/2010)

Informe de Mathilde Lemoine y Étienne Wasmer

Sinopsis

La *flexiseguridad* trata de conjugar una mayor flexibilidad para las empresas en la gestión de sus puestos de trabajo con más seguridad en las trayectorias profesionales de los empleados.

Este informe muestra, con datos palpables, que la flexibilidad de los empleos ha aumentado significativamente en Francia en los últimos años. En cambio, la movilidad de los trabajadores franceses sigue siendo insuficiente en sus tres vertientes: profesional, sectorial y geográfica.

El informe propone varias medidas para desarrollar la movilidad voluntaria y reforzar las competencias generales de los trabajadores más que las específicas. Cabe destacar especialmente la idea de un sistema de *bonus/malus* para las cotizaciones por desempleo, medidas relativas a la vivienda para fomentar la movilidad geográfica, y una serie de recomendaciones destinadas a incitar a las empresas y sus empleados a recurrir más a la formación profesional.

Christian de Boissieu

Este informe muestra que, en las últimas décadas, la flexibilidad del empleo en Francia ha aumentado considerablemente, con una aceleración reciente. Al mismo tiempo, la seguridad de las trayectorias profesionales de los empleados no ha mejorado ya que la formación profesional sigue sin adecuarse a los cambios de movilidad profesional que implica esta mayor flexibilidad. En particular, hay un déficit de formaciones que sean válidas en otras partes y que doten de una titulación o certificación que permita la movilidad voluntaria.

*Así, el informe propone varias vías para remediar esta situación: un sistema de *bonus-malus* sobre las cotizaciones por desempleo y las obligaciones de recolocación en función de la calidad de la formación ofrecida a los empleados; un sistema de seguro que cubra las pérdidas salariales en caso de reorientación profesional; la generalización de los contratos de transición profesional (CTP) a los trabajadores precarios y en todo el país.*

Este informe fue debatido en presencia de Laurent Wauquiez, Secretario de Estado encargado del Empleo, el 5 de mayo de 2010. Este boletín, publicado bajo la responsabilidad de la célula permanente, presenta las principales conclusiones extraídas por los autores.

La observación inicial: más flexibilidad y volatilidad en el mercado de trabajo, pero poca movilidad

Francia ha entrado en un proceso de «flexi-seguridad» que ha desembocado particularmente en la ruptura por mutuo acuerdo del contrato de trabajo y la portabilidad del derecho individual a la formación (DIF). No obstante, aunque la flexibilidad ha progresado indiscutiblemente, tanto desde el punto de vista del derecho laboral como del análisis estadístico, la seguridad no ha avanzado al mismo ritmo.

En efecto, por una parte, el análisis de los cambios recientes del derecho laboral francés muestran una progresión más rápida de la flexibilidad que de la seguridad. Por otra parte, la velocidad de ajuste del empleo a las variaciones del valor añadido es más rápida: mientras que en 2008-2009, el ciclo de productividad era similar al de 2001, el número de empleos destruidos era un 40% inferior.

Esta situación es resultado del fuerte aumento de la proporción de trabajadores con contratos temporales, que alcanzó el 15,3% en 2007 frente al 9,6% en 1990 y el 6,6% en 1982. También se debe a una mayor rotación de la mano de obra temporal.

En cambio, las transiciones de un empleo a otro han evolucionado poco. Por consiguiente, la movilidad voluntaria es escasa y las trayectorias profesionales no siempre están aseguradas. Por ejemplo, entre 2007 y 2008 solo un 5% de los empleados cambió de empresa. Así pues, la movilidad profesional permanece muy baja, al igual que la movilidad intersectorial y residencial. En efecto, el informe muestra que la movilidad residencial en Francia, definida como el porcentaje de hogares que ha cambiado de residencia durante un año, es relativamente estable a largo plazo. Se sitúa en torno al 10%, y solamente una quinta parte de ella corresponde a una movilidad entre departamentos franceses. Además, el incremento reciente de la movilidad ha sido en realidad gracias a las categorías más jóvenes de la población, mientras que la movilidad de los adultos de más edad ha disminuido.

No obstante, si bien los contratos temporales permiten a los empresarios adaptarse a los cambios de la demanda y a los empleados entrar en el mercado laboral, la flexibilidad sin movilidad puede tener unas repercusiones negativas no solo para la productividad sino también para la cohesión

social y, por consiguiente, para el potencial de crecimiento de Francia. En efecto, la degradación de la calidad de los empleos lastra la productividad. La flexibilidad debida al aumento de empleos temporales genera un deterioro del capital humano. Aún más, a falta de movilidad voluntaria, los trabajadores se ven sometidos a más estrés cuando sufren tensiones profesionales, pues se ven obligados a quedarse en el mismo entorno durante largos periodos.

Por consiguiente, para reequilibrar la evolución reciente del mercado de trabajo, hay que ir más allá del concepto macroeconómico de «flexi-seguridad» y hacer hincapié en la mejora de la movilidad y, especialmente, la movilidad voluntaria. Para los autores del informe, ello requiere crear unos fuertes incentivos para las empresas para que participen de manera efectiva en la mejora cualitativa de los empleos. En efecto, según Mathilde Lemoine y Étienne Wasmer, éstas no tienen, en el sistema actual, ningún interés económico en desarrollar la capacidad de los trabajadores para encontrar otro empleo, es decir, mejorar sus competencias generales y no solo específicas.

Propuestas: fuertes incentivos para formar y para formarse, mayores derechos para los trabajadores precarios

A partir de esta constatación, las propuestas que presentan los autores se articulan en torno a tres grandes objetivos:

- permitir que la movilidad *voluntaria* desempeñe un papel de seguro contra los azares de la vida, sin desestabilizar a las personas y las familias: la movilidad debe ser una opción más dentro del abanico de posibilidades, no un límite más;
- desarrollar las competencias generales de los trabajadores y formarlos de manera continua;
- condicionar las ayudas a unos criterios generales (formación inicial insuficiente o necesidad de formación, edad) para favorecer un tratamiento equitativo de los despedidos y los trabajadores precarios. En efecto, la legibilidad y la transparencia de las ayudas no están aseguradas cuando las ayudas se dirigen a unas categorías de personas en función de unos criterios específicos (geográficos o sectoriales).

Ello conduce a seis principios de actuación generales:

- *1^{er} principio*: más vale prevenir que curar. Respaldar a los trabajadores de manera anticipada,

incitándoles tanto a ellos como a las empresas a realizar un esfuerzo cualitativo de formación a costa de sancionar a las empresas que falten a estas obligaciones. Ello supone implicar a los actores más allá de los principios y obligaciones de las cotizaciones;

- *2º principio*: dotar a los trabajadores de los medios para desarrollar sus competencias generales y no solo específicas (aumento del número de formaciones que proporcionen una titulación, complementos salariales cuando se cambie de profesión o de sector);

- *3º principio*: aplicar unos criterios transparentes de intervención pública y de ayudas en función de características propias de las personas (antigüedad, formación, experiencia, empleabilidad), y no de las características de la empresa, eliminando el carácter discrecional de las intervenciones, para terminar con la demagogia mediática en materia de despidos colectivos;

- *4º principio*: la actuación de los organismos públicos debe intensificarse para las personas en grandes dificultades, es decir para una fracción minoritaria de la población y de manera temporal. El resto de los medios debe asignarse a incentivos individuales que permitan a cada uno hacer sus elecciones con toda responsabilidad. En cualquier caso, la cuestión de la conciliación de los medios entre unas políticas «paternalistas» destinadas a apoyar a las personas y unos mecanismos de incitación que permitan a éstas tomar las mejores decisiones en respuesta a los incentivos debería ser central y previa a toda discusión presupuestaria;

- *5º principio*: hacer accesible y competitiva la oferta de formación, independientemente de la lógica de los sistemas de financiación, sean públicos, privados o mixtos;

- *6º principio*: armonizar, coordinar y hacer visibles las actuaciones de los diversos ministerios en materia de movilidad.

En resumen, para ser coherente, la lógica de intervención debe aplicarse de manera anticipada, para prever las movi­lidades necesarias; en el momento de la movilidad profesional o de la ruptura del contrato de trabajo; y finalmente, *a posteriori*, para apoyar la movilidad.

Estos objetivos y principios llevan los autores a formular seis conjuntos de propuestas.

Incitar a las empresas a formar a sus empleados anticipadamente, sin esperar unos planes sociales

Los autores recomiendan en primer lugar incitar a las empresas a formar al máximo de sus empleados de manera anticipada, continua y sin esperar unos planes sociales. La recolocación de los empleados es más fácil cuanto más se mantiene su empleabilidad, es decir si han podido desarrollar sus competencias generales. Ahora bien, ni el empresario ni el trabajador tienen un interés económico en hacerlo. En cambio, el coste social de esta actitud es elevado. Por este motivo, los autores abogan por poner en marcha un sistema incitativo de *bonus-malus* que se base en criterios como el porcentaje de empleados formados, el contenido y la validez general de las cualificaciones que permiten adquirir las formaciones, y si éstas dotan de una titulación o certificación. Este *bonus-malus* repercutiría tanto en las cotizaciones de desempleo como en una disminución de las obligaciones de recolocación para las empresas que cumplan con las nuevas obligaciones. Así, las empresas que hayan satisfecho sus obligaciones anticipadamente podrían tener unas menores obligaciones en materia de recolocación. Podría preverse el mismo mecanismo en caso de ejecución de un acuerdo de Gestión anticipada de empleos y competencias (GPEC, por sus siglas en francés) concluido por la empresa. Aparte de un sistema incitativo ambicioso, y a falta de éste, es probable que la jurisprudencia evolucione bajo el impulso del Tribunal de casación, que ha invocado recientemente el Código civil para sancionar un incumplimiento de las obligaciones de las empresas de mantener la empleabilidad de sus trabajadores.

Alentar a los trabajadores a formarse de manera anticipada

Los autores proponen igualmente alentar a los trabajadores a formarse de manera anticipada. Para ello, recomiendan hacer obligatorio el balance de la situación profesional previsto en la ley de orientación profesional, basado en unas entrevistas personalizadas sobre formación y competencias.

Al mismo tiempo, las formaciones ofrecidas deben ser fáciles de acceder y de identificar. Para ello, los autores recomiendan desarrollar las iniciativas de puesta en común a través de Internet de las experiencias de formación de los trabajadores, de manera similar a los sitios web para puntuar a los profesores.

Asimismo, debe mejorarse la visibilidad de la calidad de las formaciones. Deben llevarse a cabo unas evaluaciones basadas en varios criterios y realizadas a la vez por la administración y, de manera complementaria, operadores privados o universidades que respondan a licitaciones, para hacerlas públicas en un sitio oficial, como las evaluaciones de las universidades.

Finalmente, los autores recomiendan, para mejorar el acceso a las formaciones y en particular a las que otorgan un título, la puesta en marcha de cheques de formación que permitan a los empleados escoger en libertad su formación y el organismo que la imparte.

Asegurar la movilidad

El tercer conjunto de propuestas se refiere a la seguridad de la movilidad. En efecto, paralelamente a la mejora de la formación profesional y al desarrollo de las competencias generales, los autores del informe consideran necesaria la evolución de los mecanismos institucionales que frenan la movilidad voluntaria y respaldarlos. Ello exige tres tipos de medidas.

La primera consiste en adoptar unos complementos salariales para todos los empleados con cierta antigüedad en un sector o empresa y un proyecto profesional establecido, que sufrirían una reducción salarial debido a la pérdida de competencias específicas en caso de cambio de sector o profesión. Dicho complemento sería proporcional a la diferencia entre el antiguo salario y el nuevo, con un límite máximo, tomando para el antiguo salario un promedio de los tres últimos años para evitar efectos perversos. El complemento se abonaría durante un periodo de doce a veinticuatro meses para dar tiempo al trabajador de reacumular capital humano y podría disminuir progresivamente con el tiempo. Además, debería pagarse directamente al trabajador sin que la empresa intervenga para evitar efectos oportunistas a la baja de los salarios de los nuevos empleos. Finalmente, se daría eventualmente en función de los recursos y bajo control de una administración o de Pôle emploi [agencia nacional de empleo francesa].

Asegurar la movilidad también implica, según los autores, reforzar y coordinar las ayudas a la movilidad geográfica. Éstas deberían estar gestionadas por Pôle Emploi dentro de un departamento especialmente dedicado a la movilidad; así serían más visibles. Además, para facilitar las mudanzas, podrían hacerse pruebas con nuevas formas de alquileres más flexibles para ayudar a los desempleados y a los trabajadores con contratos tempo-

rales y/o rentas bajas a mudarse. Al mismo tiempo, estos alquileres podrían ser rápidamente resueltos en caso de impago, pero los inquilinos que obren de buena fe deberían beneficiarse prioritariamente del derecho a la vivienda exigible [derecho a exigir judicialmente una vivienda a la administración pública competente]. Estos alquileres más flexibles podrían centrarse en una zona geográfica delimitada a modo de prueba piloto, o a propietarios-arrendadores concretos (arrendadores sociales, jubilados en función de los recursos) o incluso, a los nuevos alquileres firmados.

Finalmente, según Mathilde Lemoine y Étienne Wasmer, hay que seguir eliminando los derechos adquiridos según la experiencia en la empresa y sustituirlos por derechos adquiridos según la experiencia general, incluida la acumulación de los derechos cuando los trabajadores ocupan varios empleos a tiempo parcial. Hoy en día, la protección del empleo se basa en la antigüedad, tanto en lo que se refiere a las indemnizaciones legales como a las posibilidades de indemnización en los tribunales de lo social, lo que representa, tras un cierto tiempo pasado en la empresa, un fuerte desincentivo para la movilidad. Los autores defienden, en cambio, que se acumulen los distintos derechos en cuentas individuales en función de la antigüedad en la actividad, y no solo en el empleo actual, como para los cálculos de derechos de pensión y excluidos los «regímenes especiales», salvo en circunstancias excepcionales de dificultad o peligro en algunos sectores o empleos.

Apoyar a los desempleados a posteriori

Según los autores, se puede reforzar el apoyo y la seguridad de los desempleados de dos modos: por una parte, mediante el desarrollo de la formación durante el desempleo parcial y, por otra, mediante el carácter decreciente de los subsidios por desempleo, que quedarían sustituidos por un régimen de sanciones y obligaciones.

El desempleo parcial es una ocasión para formar a los empleados en otras carreras eventuales. Económicamente, las recesiones son los periodos en los que el coste de oportunidad del tiempo y en particular del tiempo dedicado a las formaciones es más importante. Por consiguiente, debe responsabilizarse a los trabajadores en paro mediante un sistema decreciente de los subsidios por desempleo. Al mismo tiempo, según Mathilde Lemoine y Étienne Wasmer, hay que tratar que la administración encargada de las sanciones a los desempleados no sea también la encargada de hacer

disminuir el paro. En efecto, si un mismo organismo desempeña ambas funciones, ello supondría un problema de riesgo moral y aumentaría los riesgos de sanciones administrativas arbitrarias o infundadas, lo que no contribuye a mejorar la seguridad de las personas. Para los autores, en caso de fraude probado, le corresponde a un juez dictar una sanción, que puede ser administrativa o penal, pero con la garantía de derechos del demandado.

Corregir las desigualdades en materia de acceso a la formación

El acceso a la formación sigue siendo desigual entre empleados: los contratos temporales, los trabajadores de las empresas muy pequeñas y los menos cualificados están en gran parte excluidos de ella. Para combatir estas fuertes tendencias, los autores proponen dar acceso a los mecanismos como los contratos de transición profesional (CTP) a los trabajadores con contratos temporales, con el fin de garantizarles una igualdad de derechos y generalizarlos en todo el país. Una medida así podría estar parcialmente financiada por el nuevo fondo de inversión social.

Apoyar la movilidad de manera transversal

Todas las propuestas hechas por los autores tienen precisamente como objetivo ayudar a los trabajadores a cambiar de un sector a otro. Por consiguiente, deben ser intersectoriales e interprofesionales y estar gestionadas en conjunción con varios departamentos y administraciones de los ministerios de Trabajo, de la Vivienda, de la Educación nacional, incluso el de Salud en materia de estrés y de Justicia en materia de los tribunales de lo social, en particular en lo que se refiere a las sanciones relativas a los subsidios por desempleo.

También deben ser visibles y estar presupuestadas: no se trata de tener más dispositivos sino menos, cuya lógica sirva la coherencia de conjunto. Para ello, los autores prevén la creación de una estructura interministerial del tipo «Delegación interministerial para la movilidad», de duración definida (por ejemplo, cinco años), que coordine y armonice los distintos dispositivos apoyándose en las competencias de Pôle emploi para poner en marcha las acciones. Esta estructura debería agrupar y coordinar los medios y estructuras existentes dentro de los distintos departamentos, y no sumarse a dichas estructuras.

3. Comentarios

El comentario crítico de *Gilles Saint-Paul* se centra en primer lugar en la hipótesis subyacente del informe según la cual la movilidad es un bien en sí, una medida de la calidad de los empleos. Según él, esta hipótesis es discutible en la medida en que el resultado de la conciliación entre movilidad y reducción del salario depende de las preferencias personales. Por otra parte, la correlación positiva entre movilidad y calidad de los empleos le parece muy discutible: en efecto, más bien se suele esperar una movilidad más baja si los empleos son de calidad.

En la segunda parte de su comentario, Gilles Saint-Paul examina los argumentos de la intervención pública en materia de formación profesional. Considera que no deberían imponerse a las empresas unos gastos obligatorios de formación general, ya que ésta debe estar financiada por quienes puedan beneficiarse de los rendimientos de esta inversión, es decir los propios trabajadores.

Pierre Cahuc rebate la constatación realizada por los autores sobre una mayor flexibilidad del derecho laboral en Francia. Según él, desde finales de los años ochenta, el rigor de la protección del empleo ha más bien aumentado. Además, el incremento de la proporción de contratos temporales y la mayor volatilidad del empleo en Francia tienen que ver más con la inadaptación del derecho laboral, especialmente el relativo a la ruptura del contrato de trabajo.

Por otra parte, lamenta que el informe no arroje luz sobre los motivos del mal funcionamiento del sistema francés de formación profesional.

Finalmente, se interroga acerca de las consecuencias de determinadas propuestas hechas por Mathilde Lemoine y Étienne Wasmer. En particular, considera ineficiente la introducción de un sistema de *bonus-malus* para la formación. Asimismo, considera que la propuesta de adoptar unos complementos salariales para todos los trabajadores en reconversión es potencialmente peligrosa y sobre todo compleja. También da una opinión crítica sobre la propuesta de apertura de un sistema de contrato de transición profesional en todo el país y a todas las categorías de empleados, que le parece una medida extremadamente cara.