



La *Jobrotation* en Francia: un procedimiento precursor

Introducción

Aunque la *Jobrotation* haya encontrado en el decenio pasado una aplicación amplia en diferentes países del norte europeo, y en particular, en Dinamarca, la utilización en Francia de este "instrumento sofisticado" (E. Fries Guggenheim, 2001) ha seguido siendo muy limitada a pesar del abanico de medidas arbitradas por el Estado en los últimos quince años.

Parece ser, sin embargo, que Francia fue la primera, algunos meses antes de la Segunda Guerra Mundial, en crear un procedimiento semejante en muchos aspectos, tanto en sus objetivos como en su diseño, al aplicado en Europa en estos últimos años..

Este procedimiento había sido creado por un decreto del 6 de mayo de 1939 (*Journal officiel*, 1939) que promulgaba diferentes medidas referidas al paro y adaptadas a partir de 1934-35 en un contexto de crisis sin precedentes de la economía francesa y de todos los países occidentales. El paro se triplicó entre 1930 y 1939 (Hesse, Le Crom.), en un país acostumbrado al déficit de mano de obra⁽¹⁾.

Paradójicamente, este alto nivel de desempleo se acompañaba de una falta de obreros cualificados, sobre todo, en las industrias que trabajaban para la defensa nacional. Evidentemente, Francia se estaba rearmando y dedicaba a ello los correspondientes recursos (Asselain, 1995).

Para responder al desafío conjugado del paro y de la falta de mano de obra cualificada para este tipo de industria, la administración pública tomó en 1939 la de-

cisión de concebir un procedimiento ingenioso que se basaba, por lo menos en parte, en directrices adoptadas en los años precedentes que situaban ya la formación profesional en el centro de la lucha contra el paro.

El recurso a la formación para luchar contra el paro (1934-1938)

Aunque no existiera en la Francia de aquella época y en este campo una tradición de intervención estatal, el crecimiento del paro durante la década del treinta obligó a los poderes públicos a actuar. Para intentar limitar su aumento, la administración puso en marcha, como ya lo había hecho en el pasado, grandes obras públicas en el transporte, la infraestructura y la vivienda.

Aunque hasta la fecha (Lietard, 1982) hubiera sido sólo utilizada para la "reeducación de los mutilados de guerra" (*Journal Officiel*, 1918) o de los colectivos paulatinamente asimilados⁽²⁾, los poderes públicos iban a utilizar por primera vez la formación profesional para luchar contra el paro sosteniendo con créditos específicos los centros de formación de desempleados creados en 1934 por las organizaciones patronales y destinados a los parados menores de veinte años.

Para facilitar "la reorientación profesional de los parados" (*rééducation professionnelle des chômeurs*), el gobierno de la época dictó el 30 de octubre de 1935 dos decretos⁽³⁾ cuyo objetivo era "reforzar y coordinar los esfuerzos emprendidos hasta ahora con objeto de ayudar a



Patrick Guilloux

Profesor adjunto en la Universidad de Bretaña-Sur IUT de Vannes

Francia parece haber sido el primer país en promulgar una medida con objetivos, diseño y rasgos similares a los programas aplicados en Europa en los últimos años.

(¹) De 1900 a 1930, Francia había tenido un crecimiento considerable de la producción industrial en un marco de déficit de mano de obra, relacionado sobre todo con la guerra, lo que explica el recurso masivo a la inmigración (con un crecimiento anual del 10% de la población extranjera entre 1911 y 1926). Véase: M.T. JOIN-LAMBERT y otros., *Les politiques sociales*, 2ª edición, Presses de Sciences Po y Dalloz, París, 1997, p. 36

(²) Viudas de guerra pensionadas (decreto del 21 de mayo de 1919); víctimas civiles de guerra (ley del 21 de julio de 1921); mutilados laborales (ley del 5 de mayo de 1924)... V. MONTES J. F., *ibidem.*, pp. 17-18

(³) Un decreto ley y un decreto simple, *Journal officiel*, 31 October 1935.



“Este decreto, que relacionaba la finalidad del rearme con la recualificación profesional, era también importante por otras razones: introdujo por primera vez en Francia la idea del “perfeccionamiento profesional” (*perfectionnement professionnel*) creando así la base para una diversificación de funciones en la formación profesional y, consecuentemente, entre sus receptores.”

(4) *Ibid.*, art. 8. Este decreto fue modificado con un decreto del 14 de octubre de 1936 respecto a la composición del comité (interministerial) para la descentralización industrial (art. 8) que se amplía con el secretario general de la *Confédération générale du travail* (CGT) o su delegado y por un decreto del 4 de junio de 1937 que sustituye el comité por otro “comité de recualificación profesional” compuesto por el lado empresarial y sindical por un representante de la confederación general de los empresarios, por la CGT y por un miembro empresarial y obrero del *Conseil supérieur du travail* o Consejo superior del trabajo.

(5) La distinción está claramente formulada en el artículo 1 párrafo 4 del decreto ley del 12 de noviembre de 1939 (ver más adelante): “la recualificación profesional tendrá como objetivo principal aportar a las fábricas que trabajen para la defensa nacional y, en particular, para la aeronáutica, la mano de obra cualificada o especializada que les sea necesaria para su buen funcionamiento”.

(6) *Journal officiel* del 13 de noviembre de 1938, p. 12870.

(7) Ver sobre todo la ley n° 59-960 del 31 de julio de 1959 referente a la promoción social.

determinados parados a aprender un nuevo oficio que pueda aportarles los recursos suficientes”.

Estos decretos preveían el pago de subvenciones a los “centros de formación profesional de parados” reconocidos por el Ministerio de Trabajo tras consulta con el Comité interministerial para la descentralización industrial⁽⁴⁾. Dichos centros de formación podían estar organizados:

- por los industriales en sus propias empresas;
- por las administraciones públicas (departamentos, municipios, instituciones públicas, fondos de paro);
- por instituciones de enseñanza técnica;
- por las organizaciones patronales o sindicales;
- por asociaciones que tuvieran por objeto la reeducación profesional.

Entre las condiciones que debían reunirse para recibir la autorización figuraba “la enumeración de las profesiones para las que se dará enseñanza profesional a los desempleados”. A pesar del fuerte paro, la falta de mano de obra era importante en determinadas profesiones y en ciertos oficios, en particular, en las industrias que trabajaban para la defensa nacional.

El esfuerzo público se concentraría con el paso de los años en los centros de reorientación profesional que trabajaban de esta forma y que proporcionaban una formación no ya “especializada” sino “cualificada”⁽⁵⁾. De este modo, un decreto ley del 14 de junio de 1938 (*Journal Officiel*, 1938) autorizaba “al Ministerio de Defensa y Guerra, al Ministerio de Marina y al de Aire... a subvencionar a cargo de los créditos abiertos para gastos de armamento los centros de reorientación profesional... que justificaran haber provisto con mano de obra cualificada las factorías que trabajan para la defensa nacional”.

Esta orientación se hizo aún más explícita con el decreto ley del 12 de noviembre de 1938 (*Journal Officiel*, 1938) “relativo a la recualificación profesional de los parados y a la promoción laboral”⁽⁶⁾ dic-

tado en virtud de la ley del 5 de octubre de 1938 “por la que se otorgaban al gobierno los poderes necesarios para enmendar inmediatamente la situación económica y financiera del país”.

El informe al Presidente de la República que le precedía precisaba que si bien estos “organismos permiten a los parados aprender... un nuevo oficio para el que haya déficit de mano de obra”, tenían “también y ante todo... como misión proporcionar a nuestra industria y particularmente a aquella que trabaja para la defensa nacional los especialistas que requiere”

Este decreto, que relacionaba la finalidad del rearme con la recualificación profesional, era también importante por otras razones: introdujo por primera vez en Francia la idea del “perfeccionamiento profesional” (*perfectionnement professionnel*) creando así la base para una diversificación de funciones en la formación profesional y, consecuentemente, de sus receptores.

De hecho enfatizaba que “a la vista de la insuficiencia cuantitativa de la mano de obra cualificada necesaria para las industrias de la defensa nacional, se hace indispensable promover la formación de trabajadores cualificados gracias a una formación adecuada dada a aquellos obreros que parezcan más aptos a recibirla”. El decreto daba a esa operación de perfeccionamiento profesional el nombre de “promoción obrera” (*promotion ouvrière*), designación que reaparecería en la posguerra en una disposición de 1948 instaurando unos “cursos de perfeccionamiento conducentes a la promoción obrera” (*Journal Officiel*, 1948), nombre que cedería rápidamente su lugar al de “promoción del trabajo” y “promoción superior del trabajo” (*promotion du travail - promotion supérieure du travail*)⁽⁷⁾ (Terrot, 1983).

La “promoción” propuesta de este modo a “obrerros” en activo formaba la condición indispensable para la puesta en marcha de un sistema de *Jobrotation* que asociaba la salida y formación de un asalariado con el empleo de un parado sustituto, lo que vería la luz un año después con el decreto de 6 de mayo de 1939 (*Journal Officiel*, 1939).



Una nueva medida en la lucha contra el paro: la sustitución de “obreros” en formación por parados (decreto del 6 de mayo de 1939)

Con la intención de “intensificar la vuelta al empleo de los parados”, este decreto, que se ocupaba además del régimen de las “asistencias al paro” y del “seguro de paro” además del “empleo y la reinserción laboral de parados”, dedicaba un apartado específico a diferentes “disposiciones especiales para las instituciones de promoción obrera y a los centros de recualificación profesional para obreros.”

Las instituciones de promoción obrera, “creadas sea por un establecimiento industrial que haya organizado ya de un modo racional el aprendizaje o por un centro de recualificación profesional de parados”, debían “tener como objetivo la formación paulatina de los obreros necesarios para la producción”.

El decreto del 6 de mayo de 1939 determinaba por vez primera los requisitos para la autorización por el Estado. Para obtener y beneficiarse de las subvenciones públicas, las iniciativas debían acompañar la instancia de autorización de un conjunto de documentos referidos sobre todo a “los oficios enseñados” y a los “programas de promoción obrera aplicados”. Cuando se creaban por un establecimiento industrial, “deben” -disposición que continúa en vigor en Francia con respecto a la formación continua- “funcionar durante las horas normales de apertura del establecimiento⁽⁸⁾ y estar instaladas en espacios claramente separados de los talleres de producción”⁽⁹⁾.

El gran mérito de este decreto era que fundamentaba las prácticas de *Jobrotation*, según la terminología utilizada hoy en día. Además ponía a disposición de las empresas incentivos financieros favorables. Estos se atribuían tanto para la liberación de un asalariado que permitiera su participación en una formación profesional como para la contratación en su lugar y empleo de un parado, en caso necesario formado previamente -el decreto no hace de ello una obligación- en un

centro de recualificación profesional para desocupados.

Las subvenciones pagadas por el Estado a las instituciones de promoción obrera se componían por un lado, entre otras cosas⁽¹⁰⁾, del pago a empresas concretas de un importe “igual a la mitad de los salarios pagados a los obreros admitidos a seguir los cursos de las instituciones de promoción obrera.” El Estado se comprometía así pues en este caso a compensar la mitad de la remuneración que se seguía pagando al asalariado en formación.

La administración se comprometía, por otro lado, a pagar primas a los empresarios “que empleen a parados como sustitutos de los obreros admitidos a seguir los cursos de promoción obrera”⁽¹¹⁾ incitando de este modo claramente a la sustitución temporal en el puesto de trabajo del asalariado en formación.

Hay que observar que los establecimientos industriales que habían creado centros de promoción obrera no estaban obligados, a diferencia de los que no habían creado ninguno, a sustituir a los obreros autorizados a participar en los cursos - que seguían cobrando durante toda su duración un salario no inferior al fijado por los acuerdos colectivos para su especialidad- por parados enviados preferentemente por las oficinas públicas de empleo. Estas primas seguían pagándose tanto tiempo como los sustituidos por parados acudieran a los cursos de la institución de promoción obrera.

Este es el dispositivo de la *Jobrotation* instaurada en Francia en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Su creación, que culminó con el decreto de 1939, se había escalonado, de hecho, durante casi cinco años, desde la creación en 1935 de un aparato formativo específico -los centros de recualificación profesional para desempleados- hasta la diversificación de funciones en 1938 gracias a la “promoción obrera”, creando así las condiciones para que surgieran en 1939 las experiencias de *Jobrotation* apoyadas energicamente por los poderes públicos.

Sin embargo, este procedimiento precursor, más basado en la incitación que en la coerción y surgido en un contexto de rearme masivo, no llegó nunca a hacerse

“(…) la Jobrotation instaurada en Francia (...), que culminó con el decreto de 1939, se había escalonado de hecho durante casi cinco años, desde la creación en 1935 de un aparato formativo específico -los centros de recualificación profesional para desempleados- hasta la diversificación de funciones en 1938 gracias a la “promoción obrera”, creando así condiciones para que surgieran en 1939 experiencias de Jobrotation apoyadas energicamente por los poderes públicos.”

⁽⁸⁾ Salvo exención dada por el Ministerio de Trabajo tras consultar al Comité de recualificación profesional.

⁽⁹⁾ Art. 132. En caso de imposibilidad, la disposición física debe hacer fácilmente posible a los inspectores cerciorarse de que los obreros que participen en los cursillos no trabajen en la producción.

⁽¹⁰⁾ Costos de instalación o de alquiler de los talleres y de las salas de clase, adquisición de máquinas herramientas, de equipos y motores; amortización de los espacios, motores, máquinas y utensilios diversos; remuneración de los profesores y monitores; compra de materias primas, combustibles...

⁽¹¹⁾ Informe al Presidente de la República, apdo. 25; art. 136.



“Como vemos, Francia no está desprovista de instrumentos jurídicos en el ámbito de la *Jobrotation*. Pero aún así, la utilización práctica de ésta sigue siendo extremadamente modesta.”

realidad. Los sucesos que siguieron al otoño de 1939 con la declaración de guerra trastocaron gravemente, para empezar, el sistema de formación profesional para adultos, erigido gradualmente desde 1935, haciéndolo desaparecer en una segunda fase, después del armisticio de junio de 1940 (Bayard, 1970), y liquidando así en su raíz toda posible experiencia de rotación que los decretos analizados hubieran hecho posible.

Sería necesario esperar casi medio siglo para que la administración pública volviera a descubrir el valor de la *Jobrotation*. Las medidas decididas entonces -aún en vigor- respondían a diversos objetivos:

Unas tenían por meta fomentar el acceso a la formación de los asalariados -cuya ausencia del puesto de trabajo goza de mala prensa y se obstaculiza especialmente en las PYMEs, por temor a posibles problemas en la empresa-, compensando total o parcialmente costes de sustitución. Este es el sentido de una de las disposiciones de la Ley nº 84-130 del 24 de enero de 1984 que reforma la formación profesional (*Journal Officiel*, 1984) y autoriza a los organismos gestores del permiso individual de formación profesional a reembolsar a los empresarios con menos de cincuenta empleados un subsidio individual por cada empleo temporal de asalariado que sustituya a otro ausente por permiso individual de formación (*congé individuel de formation*)⁽¹²⁾. Y la Ley nº 91-1 del 3 de enero de 1991 de promoción del empleo a través de la formación en la empresa (*Journal Officiel*, 1991) estipula que la administración pagará a los empresarios con menos de cincuenta empleados una ayuda global en compensación por el salario pagado a los trabajadores contratados por la empresa o cedidos por empresas de trabajo temporal o por asociaciones empresariales para sustituir a un empleado ausente por formación acogido al plan o al permiso individual de formación⁽¹³⁾.

Esta misma ley incluye una disposición⁽¹⁴⁾ que retoma el viejo procedimiento, creado por el decreto del 6 de mayo de 1939, de vincular la ausencia por formación de

un asalariado a la contratación de un parado. Esta ley amplía el objeto de los “cursillos de acceso al empleo” (*stages d'accès à l'emploi*), designados en adelante como “cursillos de acceso a la empresa”, y gestionados por el servicio público del empleo, la ANPE⁽¹⁵⁾. Aunque su objetivo primordial sea aportar a los solicitantes de empleo las capacidades profesionales que les permitirán encontrar un empleo entre las ofertas de la ANPE, pueden permitir además a los asalariados la adquisición de una formación complementaria que amplíe sus cualificaciones, y a la vez significan una oportunidad de contratación para un solicitante de empleo, prevista o no como oferta de la ANPE, cuando el trabajador fijo formado cambia de puesto tras la formación⁽¹⁶⁾.

Las dos primeras medidas citadas dan al empresario libertad completa para decidir la sustitución del asalariado: por contratación directa, o por mediación de una ETT o una asociación empresarial. Estas medidas no tienen que ver directamente con la *Jobrotation*. Todo lo contrario de la tercera medida que aspira a la reinserción laboral duradera y es de naturaleza institucional, gobernada por la administración pública del empleo.

Como vemos, Francia no está desprovista de instrumentos jurídicos en el ámbito de la *Jobrotation*. Pero aún así, la utilización práctica de ésta sigue siendo extremadamente modesta. Si se descartan las escasísimas empresas que han iniciado proyectos de este tipo por propia iniciativa, tan sólo dos sectores profesionales participan en serio. Se trata, por un lado, de la rama del comercio y reparación de automóviles y, por otro, de la industria elaboradora del plástico, que opera desde hace más de ocho años un amplio programa bautizado como “Acción de promoción de competencias”, con el que pretende mejorar las capacidades de los operarios del sector y a la vez formar a sus sustitutos.

La situación revela sin duda de que los obstáculos que encuentra la *Jobrotation* para desarrollarse en Francia son más bien de índole cultural y social que económicos y técnicos.

⁽¹²⁾ Art. L. 950-2-2 del Código del trabajo. La tasa de esta indemnización está fijada en el 6% de la remuneración recibida por el suplente durante su contratación temporal.

⁽¹³⁾ Art. L. 942-1. Esta ayuda condicional (cf. art. R 942-1 y R. 942-8) se eleva a 3.000 FF mensuales (458 euros) por 169 horas de formación (17,75 FF por hora = 2,70 euros)

⁽¹⁴⁾ Art. 1^a (art. L. 322-4-1 del Código del trabajo).

⁽¹⁵⁾ *Agence Nationale Pour l'Emploi*.

⁽¹⁶⁾ ANPE, Archivador Referencias, 14 de abril de 1999. Centre Inffo, Fichas Prácticas 2000, pp. 446-449. El Estado contribuye en todo o en parte a la financiación de la formación del asalariado y, dado el caso, del solicitante de empleo escogido para sustituirlo en el marco de un convenio firmado con la empresa beneficiaria. Si el asalariado en formación sigue siendo retribuido por su empresa, la ANPE paga igualmente una contribución global de 28 FF por hora de formación (4,27 euros).



Bibliografía

ANPE, Classeur Références, 1999.

Asselain J.C., *Histoire économique du XXème siècle, La montée de l'Etat (1914-1939)*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris 1995, 389 pp.

Bayard A., *La formation professionnelle dans les esprits et dans la loi*, pub. AFPA, Paris, 1970, 462 p.

Centre Inffo, Fiches Pratiques, ed. 2000.

Hesse P.J., Le Crom J.P., *L'indemnisation des chômeurs dans les années 30*, en Les sans-emploi et la loi, pp. 43-68, ?

Lietard B., *La formation professionnelle continue en France entre les deux guerres mondiales*, Education Permanente, No 62-63, 1982, pp 115-126.

Terrot N., *Histoire de l'éducation des adultes*, Edilig, septembre 1983, 307 pp.

Terrot N., *Histoire de l'éducation des adultes*, Edilig, septembre 1983, 190-195 pp.

Otras obras

Aubin G., Bouveresse J., Introduction historique au droit du travail, PUF, coll. Droit fondamental, Paris 1995, 318 pp.

Gueslin A., L'Etat, l'économie et la société française XIXème-XXème siècle, Hachette Supérieur, Carré Histoire, Paris, 1992, 249 pp.

E. Fries Guggenheim, ponencia introductoria al Agora VIII, Jobrotation - Rotación empleo-formación

Journal officiel. 7 de mayo de 1939, p. 5795 y sigu..

Ley de 2 de enero de 1918, *Journal officiel*, 3 de enero de 1918; véase Montes J.F., *La formation professionnelle des adultes invalides après la première guerre mondiale*, Formation-Emploi, No 35, pp. 14-21.

Journal officiel de 15 de junio de 1938, p. 301, art. 1.

Edict of 15 April 1948 (*Journal officiel* de 16 de abril de 1948, p. 3763).

Journal Officiel, 6 de mayo de 1939.

Journal officiel, 25 de enero de 1984, p. 683 *et seq.*

Journal officiel, 8 de enero de 1991, p. 231 *et seq.*