

Institucionalización del desempleo y formación de las normas de empleo. Las experiencias francesa y británica (1911-1939)

Christian Topalov

(Traducción: Evelyne Tocut)

Las ciencias sociales leen constantemente el pasado partiendo del presente y las interrogaciones cultas sobre el empleo no son una excepción: el debilitamiento en todos los países industriales de formas de empleo consideradas normales hasta el momento ha llevado a interrogarse sobre las condiciones de la génesis de éstas, su evolución y su cuestionamiento. Aunque las teorías de la segmentación del mercado de trabajo nacieran en los años 70 para explicar los límites de la generalización del «empleo típico», la precarización del empleo ha llevado, en fechas más recientes, a considerar el empleo típico como una construcción social e histórica¹. No es sorprendente, pues suele ocurrir que una norma social se vuelve visible y empieza a escribirse su historia, cuando se ve trastornada.

En efecto, en el transcurso del siglo XX, una forma particular del empleo asalariado se ha ido imponiendo como «normal», en el sentido de que ha afectado a un número suficiente de trabajadores en ramas importantes de la industria y de los servicios para constituir una referencia común para el conjunto de los actores del mercado laboral. Esa norma se basaba en empleos estabilizados a través de contratos laborales individuales y colectivos que venían acompañados por derechos a la protección social (en especial en las épocas de interrupciones momentáneas del contrato) y se caracterizaba, respecto de los individuos, por la continuidad del empleo asalariado desde el final de la escolaridad hasta la edad de la jubilación. El trabajo se organizaba también mediante temporalidades fijas: todo el año a excepción de las vacaciones, toda la semana menos el fin de semana, todo el día dentro de los límites de un horario determinado por ley o por convenio colectivo. Aunque una modalidad extrema de la norma fuera el empleo protegido de los funcionarios o del personal de un pequeño número de empresas con estatuto especial (en particular, transportes, bancos o seguros) el modelo general no implicaba en modo alguno un empleo estable con el mismo empleador, sino únicamente la inserción constante del trabajador en un mercado laboral organizado a través del derecho, el control administrativo y la protección sindical. Esa forma de empleo normal, típica, moderna o

fordiana (los términos utilizados para describirla varían) es un fenómeno reciente en la larga historia de la institución * salarial ². Surgida en tiempos muy tempranos en algunas actividades, se estableció en el siglo XX según ritmos variables y con una amplitud muy desigual según ramas y regiones. Se suele considerar que llegó a predominar en los países industrializados aprovechando el largo período de crecimiento y el «compromiso keynesiano» posteriores a la segunda guerra mundial, aunque no todas las ramas se viesen afectadas del mismo modo, ni tampoco todos los trabajadores de una misma rama, pese a que los marcos jurídicos tiendan a homogeneizar las situaciones dentro de cada nación. A pesar de que pueda discutirse la validez de esa descripción en los países industrializados, lo cierto es que esa institución salarial ordinaria se erigió en una norma social lo suficientemente poderosa como para convertirse en el referente en los conflictos laborales, verse inscrita en instituciones y acabar teniendo un carácter verdaderamente regulador.

En el caso que nos ocupa aquí, abordaremos el empleo típico como norma y no como modelo descriptivo y, de un modo aparentemente paradójico, partiendo de su contrario: el desempleo. En efecto, las medidas de protección de los «parados», establecidas entre los inicios del siglo y la segunda guerra mundial en los dos países a los que se refiere nuestro estudio, se basan en un proyecto reformador claramente identificado ³: estabilizar en una condición salarial regulada el mayor número posible de trabajadores de la industria y de los servicios. Lo cual implicaba cuestionar las formas de empleo dominantes hasta el momento, caracterizadas por la inestabilidad de los compromisos, la irregularidad en el trabajo y el mantenimiento en los márgenes del empleo asalariado de una parte considerable de la población trabajadora.

Las legislaciones de indemnización del desempleo así como las herramientas administrativas destinadas a ponerlas en marcha, y que establecían los derechos y las condiciones que permitirían tener acceso a ellas, contribuyeron a definir no sólo el desempleo con derecho a indemnización sino también una nueva norma del empleo asalariado. No fueron las únicas, ni tampoco las principales instancias implicadas en el proceso: las prácticas locales de trabaja-

dores y empresarios, los conflictos y acuerdos colectivos, la evolución jurídica del contrato laboral, las otras medidas de protección social desempeñaron sin duda un papel más decisivo. Por otra parte, la historia de esas medidas pone de manifiesto que la promulgación de normas burocráticas no basta para cambiar las prácticas de empleo. Muy al contrario, no sólo dichas normas se adaptaron a la diversidad de las situaciones de empleo que pretendían normalizar, sino que, además, la realidad de desempleo masivo surgido al final de la primera guerra mundial y, más adelante en los años 30, las trastocó. Los obstáculos con los que tropezaron los reformadores de principios de siglo para poner en marcha el proyecto fueron considerables y las construcciones institucionales resultantes fueron frágiles. Sea como sea, las medidas reglamentarias de indemnización del desempleo ofrecen un observatorio cómodo de los esfuerzos que tienden a configurar una nueva norma del empleo asalariado a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

El método que vamos a adoptar aquí consiste en abordar la descripción de las instituciones establecidas en dos países, a partir de una serie de cuestiones comunes. En efecto, aunque algunas estén presentes de modo explícito en cada uno de los debates nacionales, introduzco otras de un país a otro. Este procedimiento permite aclarar no sólo la diferencia en las soluciones aportadas a un problema sino también el distinto modo de formularlo. Las dificultades de traducción de los términos empleados, para las que conviene mostrarse vigilantes, son prueba de ello. Así, por ejemplo, el «*casual work*» inglés no tiene equivalente en el vocabulario administrativo francés, aunque la cuestión que plantea a los sistemas de indemnización se trate efectivamente de igual modo en ambos lados de la Mancha; el «*chômage partiel*» («paro parcial») francés es una construcción intelectual e institucional distinta del «*short-time work*» inglés. Pese a todo, la hipótesis, que está en la base del conjunto del análisis, sigue siendo que las formas de empleo con las que deben enfrentarse los sistemas son similares en ambos países (aunque pueda variar su peso cuantitativo) y que el proyecto de normalización del empleo asalariado se apoya en idénticas premisas.

Una de las consecuencias de mi elección de exposición consiste en alejarme del relato cro-

nológico de la evolución de cada sistema y, por lo tanto, dejar fuera del campo de análisis las políticas de los sucesivos gobiernos. Ese modo de proceder da una autonomía sorprendente a unas lógicas jurídicas o administrativas que parecen aquí hacer frente, sin la mediación de la historia política, a las dificultades de la confrontación de su proyecto con la realidad social, es decir, con la coyunturas de desempleo masivo y las formas de las relaciones de empleo consideradas inadecuadas. Si este punto de vista permite poner de relieve tendencias de fondo y, a mi modo de ver, decisivas, no ofrece la posibilidad de dar cuenta de las cronologías finas de las medidas adoptadas ni, entre otras cosas, de responder a la cuestión fundamental que surge del análisis: ¿por qué las instituciones de indemnización del desempleo no han logrado, durante ese período, poner en marcha el proyecto fundamental de distribuir a la población trabajadora entre asalariados regulares, cuyo desempleo tendría derecho a indemnización, y los demás sin trabajo?

Para ir más allá, se imponen dos direcciones de investigación. Desde un punto de vista más clásico, conviene tener en cuenta la construcción propiamente política de la cuestión del desempleo y las relaciones de fuerza en ese campo. Pero es preciso iniciar una investigación más compleja que, más allá de los marcos legislativos y reglamentarios, analizaría las prácticas efectivas locales de las instituciones de indemnización y control de los parados ⁴. En tal caso, quizás nos percatemos de este modo de que la historia de una reforma (la que analizamos aquí) y la misma historia política tienen que ver, antes que nada, con interacciones y relaciones de fuerza cotidianas.

Indemnización del desempleo: la institución de un derecho

He seleccionado aquí dos experiencias nacionales que, en un primer momento, parecen diferenciarse en todo ⁵. En primer lugar, los principios básicos de los sistemas británicos y franceses difieren profundamente. En el Reino Unido, existe un seguro de desempleo nacional obligatorio. Los

empleos que entran en su campo se definen por ley y las contribuciones de los asegurados les dan derecho al subsidio de desempleo (*unemployment benefit*). Primero, se establece en 1909 una red nacional de agencias públicas de colocación (*labour exchanges*), luego en 1911 se instaura el seguro obligatorio para un número limitado de industrias que se extiende posteriormente a otras en 1916, durante la guerra, y que se generaliza finalmente en 1920. La agricultura, en un primer momento dejada aparte, entra un poco más tarde, en 1936, en el sistema. En Francia, los socorros municipales de desempleo (*secours municipaux de chômage*) no son subsidios de seguro sino una forma específica de asistencia ofrecida, bajo ciertas condiciones, a los parados de la localidad. La medida, improvisada en unas semanas ante la situación de emergencia excepcional de agosto de 1914, fue concebida para un breve período de vida; sin embargo, acabará siendo permanente y sus características esenciales se verán confirmadas en cada una de las codificaciones importantes del período (1918, 1926 y 1939).

El seguro de desempleo británico, radicalmente diferente de las instituciones de asistencia con base local de la Poor Law, es gestionado directamente por el Estado central: la red de las *Labour exchanges*, gestionada por el *Board of Trade* y luego por el Ministerio de Trabajo, recauda las cotizaciones, distribuye los subsidios y asegura el control de los parados. En cambio, los socorros de desempleo franceses se apoyan en instituciones municipales. Aunque el Ministerio de Trabajo distribuye subvenciones y controla así el sistema, sin embargo, la creación de los fondos de socorro municipales o provinciales ^{**} depende exclusivamente de decisiones locales. En ningún momento, la asistencia a los parados concierne al conjunto del territorio y el derecho a los socorros se supedita a la disponibilidad local de éstos y a la condición de duración de residencia en el municipio, generalmente fijada en tres meses. Por último, el modo de financiación de los subsidios de desempleo difiere de un país a otro. En el Reino Unido, un *Unemployment Fund*, diferente del presupuesto estatal, se alimenta con las contribuciones regulares de asalariados, empresarios y del Tesoro. Esos recursos sirven para equilibrar los gastos, ya que las contribuciones se acumulan durante las épocas de

coyuntura favorable y financian el aumento de los subsidios en épocas de depresión ⁶. En Francia, no hay cotizaciones y la financiación de los socorros se basa íntegramente en el presupuesto de municipios o provincias y, en una proporción creciente desde 1931, en las subvenciones estatales.

Pese a esas diferencias institucionales de peso, el tratamiento del desempleo en ambos países se basa en el mismo principio fundamental: si un demandante cumple ciertos requisitos definidos por los textos, no se le pueden negar los subsidios. Se trata por tanto de un derecho y, en principio, las decisiones individuales no se supeditan a un examen de las necesidades, de los recursos o de la moralidad del individuo. Se toman en función de criterios formalizados que conciernen exclusivamente su relación con el empleo.

Enfrentados a dificultades parecidas, los dos sistemas evolucionarán en paralelo en torno a puntos esenciales. La primera tensión que van a sufrir será precisamente la fijación de una frontera entre un derecho legal a los subsidios y una distribución condicional de socorros.

Con el seguro de desempleo británico, el mero hecho de haber cotizado crea un derecho a los subsidios. Las condiciones, la cantidad y su duración se fijan por ley. Las decisiones individuales tomadas localmente por el *insurance inspector* pueden dar pie a apelación, primero ante una *court of referees* paritaria local, y después, eventualmente, a una última instancia independiente (*umpire*) cuyos arbitrajes sientan jurisprudencia.

Desde ese punto de vista, los socorros de desempleo franceses pueden analizarse como un seguro sin cotización. Las condiciones que permiten tener derecho a los socorros se definen a través de textos de los que el demandante puede prevalecerse ante el fondo de desempleo municipal. Éste establece su propio reglamento. Sin embargo, para que los socorros asignados den lugar a subvenciones, todo reglamento debe adecuarse a las normas nacionales promulgadas por los decretos y las circulares del Ministerio de Trabajo. El Parlamento no interviene más que para asignar un crédito al presupuesto ⁷. Al igual que en el Reino Unido, unas comisiones paritarias locales arbitran los desacuerdos entre los demandantes y el fondo, una comisión nacional consultiva interviene en el establecimiento de los princi-

pios generales, que, eventualmente, el ministro recogerá en su reglamentación. La diferencia entre seguro y asistencia sigue figurando en el vocabulario administrativo: las cajas sindicales de desempleo (subvencionadas desde 1905) distribuyen «indemnizaciones» (*indemnités*), los fondos públicos atribuyen «socorros» ⁸ (*secours*). El último término se verá finalmente sustituido en 1939 por el de «subsidios» (*allocations*). Esa evolución muestra que la asistencia a los parados es de derecho.

La atribución a los «parados» de un derecho a la indemnización implica definirlos con un estatuto particular. Se diferencian así del resto de la población que sufre de pobreza, y se supone que las condiciones impuestas para la indemnización transformarán sus comportamientos. Los otros sistemas de protección social, que surgen por las mismas fechas, efectúan una operación similar (vejez, invalidez, enfermedad): cada medida nueva define una categoría de derechohabientes que escapará de las instituciones generales de asistencia y del estigma que implica el estatuto de «*pauper*» o «*indigent*». Los beneficiarios se ven llevados a identificarse a sí mismos con las categorías que esos nuevos derechos definen, al menos en las situaciones de interacción con las administraciones gestoras y, a veces, también en la acción colectiva. Al menos es esa intención reformadora la que explica la arquitectura original de los sistemas de gestión de los parados: se trata de trazar una línea divisoria entre los parados auténticos («*chômeur involontaire par manque de travail*», «*genuine unemployed worker*»), trabajadores asalariados regulares momentáneamente privados de empleo, y los demás sin trabajo a los que se remitirá a la asistencia general o a medidas adaptadas para su caso.

Indemnización del desempleo y normalización de la relación de empleo

El individuo que se presenta para solicitar una prestación con carácter de seguro o un socorro de desempleo en principio no tiene empleo: ¿es por eso mismo

y sin más un «parado» indemnizable? La cuestión central que se plantea a los gestores de los sistemas es fácil de formular, aunque difícil de resolver: ¿cómo limitar su acceso a los «auténticos» parados y excluir a los «falsos»? Dos normas rigen en los procedimientos: es necesario haber trabajado un tiempo suficiente antes de que ocurra la situación de desempleo, y es preciso poder y querer trabajar si se ofrece un empleo. Su puesta en marcha implica la elaboración de normas que rigen la relación del individuo con el empleo. El parado debe haber formado parte de la clase asalariada regular. Los subsidios se subordinarán a una exigencia de empleo previo al paro. El parado debe ser capaz también de reintegrarse en la clase asalariada lo antes posible. Algunas categorías se verán excluidas de ese estatuto, lo cual contribuirá a establecer un movimiento general destinado a apartarlos del empleo asalariado y a definir al mismo tiempo las fronteras de la clase asalariada ordinaria. Una dificultad crucial consistirá en tratar como conviene a los trabajadores cuya relación incierta con la nueva norma de empleo coloca a partir de ahora en los márgenes del condición salarial regulada: trabajadores intermitentes y temporeros, parados de larga duración, mujeres casadas, jóvenes y ancianos, enfermos e inválidos.

LA REGULARIDAD EN EL TRABAJO

La norma fundamental consiste pues en reservar los subsidios o los socorros a los individuos que pueden demostrar que han formado parte efectivamente de la condición salarial regular antes de perder su empleo. Se puede establecer según modalidades diversas y grados variables de requisitos. Y serán las dificultades encontradas para su aplicación las que constituirán el motor principal de la evolución de las instituciones de gestión de los parados durante toda la época situada entre las dos guerras.

En principio, el seguro de desempleo británico resuelve el problema de modo magistral⁹. Por un lado, el derecho al subsidio se subordina a un número mínimo de contribuciones aportadas, es decir, a un número mínimo de semanas durante las que el asegurado ha trabajado al menos un día: tras un período de transición, se exigen en 1914 diez contribuciones

durante el año anterior al desempleo, y luego en 1920 doce. Por otro lado, la duración del subsidio depende del número de contribuciones: una semana por cinco contribuciones en 1911 (*one-in-five rule*), luego serán seis en 1920 (*one-in-six rule*), en el límite de quince semanas indemnizables al año¹⁰. Si no ha habido ninguna contribución durante un año, hacen falta otras doce para volver a tener derecho al subsidio. Los derechos adquiridos con las contribuciones anteriores inutilizadas se conservan si la interrupción ha durado menos de cinco años¹¹.

Comparadas con esas normas muy elaboradas, las del fondo de desempleo francés son muy escuetas. Los textos de 1914 disponen simplemente que, para tener derecho al socorro, el parado «debe justificar haber ejercido, durante un período bastante largo inmediatamente anterior a la movilización general, una profesión que le proporciona un salario regular y cuya actividad se hubiera interrumpida por el estado de guerra»¹². En abril de 1918, esa definición acaba siendo independiente de las circunstancias de la guerra. Tienen acceso a los socorros «los parados que justifiquen haber ejercido, durante un período bastante largo inmediatamente anterior al desempleo, una profesión que les proporcionaba un salario regular»¹³. El decreto de codificación de 1926 precisará que dicho período no podía ser inferior a seis meses¹⁴. Los fondos de desempleo pueden fijar de modo eventual un período mínimo mayor y las facultades de interpretación dejadas a los gestores son muy amplias, trátase de lo que se debe entender por ejercicio de una profesión o por regularidad del salario.

La imprecisión relativa de las formulaciones no impide que los requisitos del sistema francés sean mucho más condicionantes que los del sistema británico. En el Reino Unido, la legislación de 1920 dispone que, para percibir los subsidios durante el tiempo máximo autorizado, se debe haber trabajado durante un año y nueve meses, y al menos tres meses de modo ininterrumpido o no en el año anterior al desempleo. En Francia hay que haber trabajado sin interrupción durante seis meses justo antes del desempleo, diferencia que no carece de importancia. En cambio, la legislación británica de seguro interrumpe automáticamente el subsidio cuando se ha agotado el crédito obtenido con el empleo anterior, mientras que

la reglamentación francesa de asistencia fija en 1926 una duración máxima de los socorros idéntica para todos los parados ¹⁵: 120 días, o sea, veinte semanas frente a quince en la ley británica de 1920.

Esas medidas requieren que los parados demuestren la conformidad a derecho de su solicitud de indemnización: al cumplimentar los papeles del trabajo, contribuyen poderosamente a la formalización de la contratación y del despido. La legislación británica instituye un *unemployment book* en el que el empleador pega cada semana un sello como prueba del pago de las contribuciones, libreta que el parado debe entregar al *labour exchange* durante el período de indemnización. En Francia, se pueden demostrar los empleos anteriores de todas las formas posibles, en especial mediante certificados de los empleadores. También los fondos locales pueden llevar a cabo una investigación exhaustiva en la localidad ¹⁶. Los procedimientos cambian después de 1928 cuando se establece un carné de inscripción («*carnet d'immatriculation*») en los seguros sociales. Se registran en él las cotizaciones en curso y rápidamente será exigido para justificar el empleo anterior que los reglamentos requieren a los parados ¹⁷.

LOS MÁRGENES DE LA INSTITUCIÓN SALARIAL REGULAR: EMPLEOS SECUNDARIOS Y EMPLEOS ESTACIONALES

Al formalizar una norma del empleo regular, los sistemas de indemnización del desempleo transforman en problemáticas todas las situaciones de empleo que no encajan en ella. Son frecuentes en las sociedades industriales de principios del siglo XX en las que las economías domésticas populares se basan frecuentemente en el pluriempleo de los miembros de la familia, y son habituales el paso del empleo asalariado a otras formas de actividad, la polivalencia de parte de los individuos y la misma inestabilidad de la relación salarial ¹⁸. Se negará el estatuto de parado a quienes se apartan de la norma y se les remitirá a medidas de asistencia más represivas o inquisitoriales, esperando de ese modo incitarlos a cambiar sus formas de trabajar. La erradicación de lo que los reformadores ingleses de finales del siglo XIX deno-

minaban «*residuum*» se consigue a ese precio. Sin embargo, no es una tarea fácil ya que equivale a combatir formas de empleo a las que recurren los empresarios que se benefician de ellas y que se hallan, además, muy arraigadas en las costumbres populares ¹⁹. Las dificultades son ya importantes cuando los criterios de indemnización pueden ser aplicados con firmeza, son aún mayores cuando éstos se debilitan, como fue el caso en el Reino Unido a partir de los años 20 y en la Francia de los años 30.

En consecuencia, las nuevas medidas construyen una institución salarial regular así como sus múltiples márgenes. Para poder tratar éstos con normas generales, conviene también elaborar su categorización. Las nociones que van a permitir proceder así son las de «empleo secundario», «empleo estacional», «empleo intermitente» y «paro parcial». Consideradas en su conjunto, conciernen a trabajadores muy diversos, desde el estibador empleado a media jornada al obrero agrícola contratado para una cosecha, de la obrera de la confección que monta en casa las piezas entregadas por un subcontratante al estudiante que hace pequeños trabajos, del chico que hace recados o vende periódicos a la trabajadora temporera de las fábricas de conservas, del camarero que trabaja como «extra» al ayudante de albañil reclutado para una obra. Muchas mujeres, y especialmente mujeres casadas, conocen perfectamente esas situaciones y van a plantear por tanto un «problema» específico que, en la práctica, se suele resolver excluyéndolas del estatuto de parado.

Las nociones de «empleo accesorio» y de «salario complementario» permiten apartar de un modo relativamente fácil todos los casos en los que se puede considerar que el empleo asalariado no proporciona los recursos mínimos necesarios para mantener al trabajador. A partir de 1914, la reglamentación francesa exige que el parado haya ejercido «una profesión de la que obtenía un salario regular» y precisa que se tendrá en cuenta una «ocupación accesorio» («*occupation accessoire*») que aporta un salario complementario («*salaire d'appoint*»). Basándose en ese criterio, los trabajadores a domicilio se verán admitidos a los socorros o rechazados ²⁰. La legislación británica de 1920 excluye del campo del seguro obligatorio los empleos puntuales (*of casual nature*) cuando no se ejercen para una empresa comercial

(*trade or business*) y también los que suelen ser un empleo accesorio (*subsidiary employment*) y no son un medio principal para ganarse la vida ²¹. La exclusión de los «empleos accesorios» afecta sobre todo a los miembros de las familias populares cuyos empleos son muy irregulares: jóvenes de ambos sexos en el período en el que viven en casa de sus padres y mujeres casadas cuando atienden a niños pequeños. Puede tratarse también de hijos de clases medias durante su época de estudiantes y de sus madres cuando desempeñan, en distintas instituciones no comerciales, actividades que no son totalmente voluntarias. Esas exclusiones contribuyen a que los parados sean en su mayoría una categoría masculina.

Otra situación que se halla en el límite de la condición salarial regulada es el trabajo estacional. Este trabajo no abunda sólo en la agricultura y la transformación de productos agrícolas sino también en industrias ligeras como la confección, y en algunas de las nuevas industrias como el automóvil. Parte de esos trabajadores pasan de un trabajo a otro según la estación y pueden así conseguir cumplir los requisitos de indemnización. En cambio, otros se quedan sin trabajo cada año en las épocas de poca actividad. Son a veces obreros muy calificados cuyo oficio no se puede utilizar fuera de su industria, otras veces son trabajadores multivalentes por su escasa cualificación y que sólo encuentran trabajo en algunas épocas del año. Todas estas situaciones plantean un problema complicado a los gestores de los sistemas: indemnizarlos en temporadas sin actividad laboral no sólo resultaría caro sino que reforzaría también sus costumbres irregulares y equivaldría a subvencionar a los empresarios de mano de obra estacional.

Al supeditar el derecho a los subsidios a un número determinado de cotizaciones durante el año anterior a la solicitud, la legislación británica de 1911 y 1920 rechazaba de entrada a los trabajadores temporeros en paro que trabajan menos de ese mínimo, o sea, doce semanas en 1920. En 1927, cuando la condición legal para los subsidios normales asciende a treinta semanas de contribuciones durante los dos años anteriores, se prevé que podrán verse excluidas de la obligación de seguro aquellas personas que desempeñan una actividad de temporada

(*occupation of a seasonal nature*) que no suele durar más de diez y ocho semanas al año y no tienen ningún otro empleo ²². No por ello se resuelve la cuestión de la indemnización de los trabajadores temporeros, ya que éstos pueden solicitar su subsidio en cualquier momento del año. La Royal Commission on Unemployment Insurance de 1930-1932 clasifica el caso entre las «anomalías» y propone que el trabajador tenga indemnización en épocas sin actividad únicamente si, en el pasado, ha trabajado en dicha época del año «durante un tiempo razonable» (*for a reasonable time*) y puede «razonablemente» esperar encontrar trabajo en su región durante el mismo período ²³. La medida se aprueba en 1931 ²⁴ y al año siguiente alrededor de 30 000 trabajadores estacionales se ven excluidos de los subsidios ²⁵. En 1935, la regla se vuelve más condicionante: el requisito de haber trabajado «en un período sustancial» (*to a substantial extent*), que hasta la fecha dependía de la interpretación de las *courts of referees*, se define a través de un reglamento: el trabajador temporero debe haber pagado en los dos años anteriores durante al menos una cuarta parte de la época sin actividad ²⁶. La reglamentación francesa de socorros de desempleo lleva a un resultado similar a través de otras vías. Una circular de 1933 precisa que los parados de temporada pueden tener derecho a los socorros «si pueden demostrar que durante los años anteriores, y al menos el año anterior, por las mismas fechas, ocupaban un empleo, por cuenta de un empleador, que les proporcionaba un salario regular». En consecuencia, el desempleo debe «tener un carácter excepcional, no ser habitual y constante en la época del año en que se produce» ²⁷. Aunque sean menos rigurosas que las británicas, que excluyen del seguro de desempleo a una parte de los trabajadores estacionales, las normas francesas permiten, de todos modos, negarles los socorros fuera de temporada.

EL CORAZÓN DEL PROBLEMA: TRABAJO INTERMITENTE Y DESEMPLEO PARCIAL

En principio, para un asalariado el estado de desempleo consiste en no tener ni empleo ni salario. Sin embargo, entre un trabajo continuado seis días a la semana y la ausencia total

de empleo, existe una infinidad de situaciones: así el empleo con horario reducido (*short-time work*), cuando el trabajador sigue empleado por la empresa aunque privado de parte de sus ganancias ordinarias; o los pequeños empleos (*odd jobs*) discontinuos, con escasa remuneración que ocupa, con frecuencia fuera de su profesión, un trabajador que ha perdido su empleo habitual; o por último, y éste es un problema mucho más temido, el trabajo eventual (*casual labour*) al que suelen recurrir ciertas industrias y que consiste en contrataciones por muy poco tiempo, por lo general un día o una media jornada, lo que implica para los trabajadores afectados una alternancia constante de breves períodos de empleo junto a otros sin empleo. En este caso, no se trata sólo de mujeres o jóvenes, sino también de hombres adultos, con frecuencia escasamente cualificados («*journaliers*», «*casual labourers*») aunque algunos obreros de oficios conocen también la sucesión de empleos por períodos muy cortos, normalmente acordados y remunerados a destajo. La clasificación de esas situaciones y su tratamiento de modo diferenciado van a constituir el mayor problema con el que deberán enfrentarse las medidas de gestión de los parados y las distintas soluciones adoptadas. Al contribuir a configurar las prácticas de trabajadores y empleadores, tendrán un papel importante en la evolución de las formas del empleo.

Los sistemas de indemnización prevén un período de espera (*période d'attente, waiting period*) entre la inscripción en la agencia de colocación y el inicio del pago de los subsidios o los socorros. Es un plazo administrativo necesario para el registro de las demandas y la comprobación de la situación de los demandantes. La disposición proporciona también ahorros sustanciales al evitar indemnizar los breves períodos sin trabajo en el momento de los cambios de empleo. Pero el período de espera se propone también impedir que trabajadores jornaleros pasen constantemente del empleo al desempleo indemnizado, lo cual consolidaría las formas de empleo que se trata precisamente de erradicar. Sin embargo, la misma medida corre el peligro de dejar fuera de la indemnización a los asalariados en situación de «desempleo parcial» («*chômage partiel*», «*short-time work*») que siguen empleados por su empresa, aunque no sea más que durante parte de la semana. La capacidad de

los sistemas para tratar esas dos situaciones de modo diferenciado será crucial para su impacto en la normalización de las formas del empleo. El seguro de desempleo británico no conseguirá dejar fuera a los trabajadores eventuales y los indemnizará al igual que a los trabajadores con horario reducido. En cambio, en Francia los eventuales no tendrán normalmente derecho a los socorros por desempleo y unas instituciones especializadas se encargarán de ciertas profesiones de empleo intermitente y del desempleo parcial.

En el Reino Unido, el período de espera se fija en seis días en 1911 y se reduce a tres en 1920. Las medidas de ahorro de la primavera de 1921 lo fijan de nuevo en seis días, duración que seguirá en vigor hasta 1937, a excepción de un breve paréntesis en 1924-1925²⁸. En consecuencia, es necesario haber estado sin empleo una semana entera antes de tener derecho al subsidio. En Francia, el plazo de espera será obligatorio con el decreto de codificación de 1926²⁹: fijado en tres días mínimo, en principio se debe aplicar de nuevo siempre que un individuo se inscriba en el desempleo, lo que excluye de los socorros a todos aquellos que se encuentran sin empleo entre uno y tres días a la semana.

Los pequeños empleos que el parado ocuparía durante su período de indemnización se consideran de modo muy similar en ambos sistemas: se autorizan siempre y cuando la remuneración que proporcionen sea de poca entidad. Si, tal como hemos visto anteriormente, haber tenido sólo «empleos accesorios» que aportan un salario suplementario no permite tener derecho al estatuto de desempleado, un desempleado puede ocupar esos empleos sin perder por ello su derecho a subsidio o socorro. Conviene pues no impedirle que acepte los trabajos ocasionales que le surgen, aunque ello dé pie a formas de empleo que los reformadores no aprueban. Al no decir nada al respecto la reglamentación francesa, la práctica habitual de los fondos de desempleo consistirá en no tener en consideración las pequeñas cantidades que los parados asistidos hayan podido ganar si éstas equivalen a menos de un día de salario. La legislación británica sí que es explícita respecto del mantenimiento del subsidio cuando el beneficiario gana escasas cantidades. En un principio, se toma una precaución suplementaria: está prohibido trabajar en la

profesión habitual. Así la ley de 1911 autoriza los empleos fuera de las industrias aseguradas cuando la remuneración es inferior al subsidio por desempleo ³⁰, y la enmienda de 1914 autoriza al parado conservar un empleo secundario (*ancillary occupation*) fuera de su profesión habitual, siempre y cuando tuviera ya ese empleo cuando perdió su empleo principal y la remuneración no superara £ 1 semanal ³¹. La legislación de 1920 adopta el mismo límite aunque suprime el requisito según el cual el empleo secundario debe haber sido ocupado antes del momento del desempleo o sea diferente de la actividad normal del parado ³². Esas disposiciones no son más que un estímulo. En efecto, un parado que rechazase semejante empleo ocasional que le ofreciera la agencia de colocación tendría derecho a rechazarlo ya que no puede considerarse «conveniente» (*suitable*), ni siquiera para un trabajador escasamente cualificado.

Más delicada y más importante resulta la situación en la que el trabajador está empleado en su actividad normal, por un salario normal, aunque sea menos de seis días a la semana. En este caso, indemnizar el desempleo puede equivaler a perpetuar un sistema de empleo condenable que subvenciona, por medio de los trabajadores, a los empresarios que lo practican. Algunas industrias como la minería, la siderurgia o la industria textil recurren a los horarios reducidos para fijar a su mano de obra en períodos de crisis o de escasa actividad. Se mantiene la relación de empleo aunque la duración de la jornada de trabajo o el número de días trabajados durante la semana disminuyan, y los obreros sufran la pérdida de salario correspondiente. Es sobre todo la política de empresas importantes, situadas en ciudades pequeñas monoindustriales o en zonas rurales en las que las otras posibilidades de empleo son limitadas, en las que la asociación del trabajo industrial y de los cultivos de subsistencia es frecuente y en las que el empresario suele facilitar la vivienda. Esa modalidad de desempleo suele considerarse como un mal menor. Desde el punto de vista de la estabilización del empleo es preferible al despido y la indemnización del parado completa y refuerza en ese caso las medidas patronales tradicionales de estabilización y control de la mano de obra. Por otro lado, el empresario abona parte del salario, lo que reduce para los sistemas el coste

del mantenimiento de los parados. No obstante, una indemnización del desempleo parcial tiene también efectos perversos: no se puede exigir que los beneficiarios busquen otro empleo y se puede temer que los empresarios recurran sistemáticamente a las reducciones de horario aprovechando una subvención indirecta de los salarios que ahorran. Sin embargo, la mayor dificultad es otra: desde el punto de vista de la formalización jurídica de los derechos de los parados, resulta difícil distinguir el desempleo parcial del desempleo eventual. Éste, que predomina en industrias urbanas como la estiba y a veces la construcción o la confección y va acompañado de un cambio constante de empleador, constituye la meta principal de los reformadores, sobre todo en Inglaterra. En este caso, y contrariamente al anterior, la indemnización de los días sin trabajo en el intervalo de los días trabajados contribuiría a favorecer una inestabilidad de empleo indeseable. El tratamiento diferenciado del desempleo eventual y del desempleo parcial constituye por tanto un problema central de las medidas de indemnización por desempleo.

En el Reino Unido, la doble norma del período de espera y de «continuidad del desempleo» (*continuity of unemployment*) conduce en principio a negarse a indemnizar los paros de menos de una semana. En realidad, unas flexibilizaciones sucesivas van a restarle toda eficacia tanto en el caso del trabajo intermitente como en el del desempleo parcial. A partir de 1911, se introduce una atenuación: se admite que exista el desempleo continuo y se suprime por tanto el período de espera cuando un empleo de dos días o menos sucede y precede a períodos sin empleo de dos días o más de dos días, o cuando un empleo de un máximo de seis semanas se intercala entre épocas de desempleo de un mínimo de una semana ³³. La legislación de 1920 flexibiliza aún más esa norma al admitir un empleo de un máximo de seis semanas entre períodos sin empleo de al menos tres días ³⁴. La disposición equivale a suprimir el período de espera en el caso de los trabajadores eventuales. Autoriza, por ejemplo, sistemas de empleo en los que se alternan durante la semana tres días de trabajo y tres días de desempleo. Una decisión del *umpire* ratifica por las mismas fechas el uso muy difundido que consiste en abonar los subsidios a los trabajadores con

horario reducido. En 1921, el gabinete Lloyd George se plantea acabar con esa situación. Sin embargo Austen Chamberlain, que preside el comité constituido para estudiar la cuestión, concluye que «dada la práctica generalizada hoy en día [...] le ha llamado la atención la dificultad y la inoportunidad de interrumpir ahora los pagos para el desempleo parcial (*partial unemployment*)»³⁵. En 1923, se introduce una nueva flexibilización a la norma de la continuidad del desempleo, ahora admitida en el caso de tres días de desempleo, consecutivos o no, en un período de seis días y dos períodos similares separados por un período de menos de tres semanas)³⁶. Así se puede indemnizar, por ejemplo, un desempleo que ocurre uno de cada dos días durante la misma semana. Finalmente, en 1927 se reconoce que hay «desempleo continuo» cuando un empleo de un máximo de diez semanas (en lugar de seis) sucede y precede a períodos sin empleo de un mínimo de una semana (en lugar de tres días)³⁷. En consecuencia, el sistema británico permitió rápidamente a los trabajadores pasar sin interrupción de empleos de corta duración a la indemnización, cambiasen o no de empleador en el intervalo. Eso supone el desmoronamiento de todas las medidas de estabilización del empleo imaginadas por los creadores del seguro por desempleo en 1911. Churchill constata en 1930:

«Muchos empresarios británicos abusan del seguro por desempleo. Cuando sufren una depresión industrial y trabajan con horarios reducidos, se las arreglan de modo sistemático para proporcionar a sus obreros la cantidad justa de empleo que les dé derecho al subsidio. Vemos cómo patronos y obreros cooperan de modo habitual y deliberado para trabajar, digamos, dos semanas y «cobrar» las dos siguientes.»³⁸

La Royal Commission on Unemployment Insurance de 1930-1932 vuelve a abordar ese delicado problema. Considera que los demandantes empleados habitualmente durante menos de tres días a la semana y que no pueden demostrar que están empleados normalmente el resto de la semana «no deberían considerarse como desempleados (*unemployed*) en el sentido del Unemployment Insurance Act», deben salir del sistema y verse eximidos

de las cotizaciones. Recomienda también que los trabajadores eventuales o con horarios reducidos (*casual workers or short-time workers*) que tengan salarios altos no reciban la cantidad normal del subsidio por los días no trabajados. Para un período dado que incluye empleo y desempleo, habría que deducir del subsidio la mitad de sus ganancias³⁹. Esas dos medidas se tendrán en cuenta en el *Anomalies Act* de 1931⁴⁰ y la reglamentación adoptada en aplicación de éste las adoptará de modo atenuado. De ahora en adelante, las personas empleadas habitualmente un máximo de dos días a la semana no se verán indemnizadas más allá de los días correspondientes al empleo normal, y aquellas que trabajan habitualmente menos de una semana entera, sólo recibirán una cantidad de subsidio que, sumada a sus ganancias de la semana, no supere el importe de los salarios normales de su profesión en su región⁴¹. El año siguiente, la Royal Commission propone dar un paso más. Critica una vez más la «*continuity rule*» que permite a los trabajadores eventuales o con horarios reducidos percibir el subsidio y recomienda una medida general: tener en cuenta las ganancias del demandante por encima de un mínimo para calcular el importe del subsidio⁴². Ese sistema, que adoptarán ampliamente las legislaciones americanas algunos años después, no se tendrá en cuenta.

En cambio, en Francia parece que el período de espera se aplicó con el rigor suficiente como para que los trabajadores eventuales no tuviesen derecho al estatuto de desempleado. Sin embargo, se establece una distinción nítida entre el desempleo intermitente y el «desempleo parcial» (*chômage partiel*). Se indemnizará este último en términos bastante favorables. La reglamentación irá introduciendo progresivamente esa doctrina. En 1914, se admite que un trabajador pueda trabajar durante el período en que tiene derecho a socorro, siempre y cuando los días durante los que ha tenido un empleo se deduzcan de la cantidad percibida como socorro⁴³. El decreto de codificación de 1918 disocia del desempleo en general los horarios reducidos con el empleador habitual; autoriza la creación de «cajas provinciales de socorro contra el desempleo parcial debido a los contratiempos de abastecimiento en materias primas de los establecimientos industriales», financiadas

con una contribución de los empresarios y subvenciones de las colectividades locales y del Estado ⁴⁴. Por cada día no trabajado, el personal que sigue contratado recibe del empleador una indemnización que la caja le reembolsará, su importe es el doble del de los socorros ordinarios, siempre y cuando no supere la mitad del salario normal ⁴⁵. La situación privilegiada que se da así a los parados parciales da pie a que los obreros permanezcan en la empresa y a que sus empleadores prefieran ese sistema al despido. El decreto de codificación de 1926 acabará con la experiencia y adoptará una definición más estricta de la situación que da derecho a los socorros y que excluye el caso del desempleo parcial:

«Sólo podrán tener derecho a los socorros los parados involuntarios por falta de trabajo y que hayan perdido su empleo, es decir, sin ninguna vinculación con cualquier obligación respecto de su último empleador y que tengan la posibilidad por tanto de aceptar un nuevo empleo.» ⁴⁶

Sin embargo, a partir de 1931 la doctrina cambia. De nuevo es posible crear «cajas de desempleo parcial» que abonarán indemnizaciones a los «asalariados que, al tiempo que siguen ocupados por su empleador, trabajan menos de cuatro días a la semana a consecuencia de la falta de trabajo» ⁴⁷. Para que se puedan admitir indemnizaciones para la subvención, el establecimiento debe tener más de diez trabajadores y el desempleo debe ser colectivo, es decir, afectar al conjunto del personal ⁴⁸. Esa medida, adoptada a título experimental, fracasa. En efecto, se crea una sola caja en 1931 ⁴⁹. El año siguiente, un nuevo texto precisa numerosos puntos ⁵⁰. Se amplía la definición del desempleo parcial, y se contempla no sólo el caso en el que el conjunto del personal se queda sin trabajo más de dos días (y diez y seis horas) a la semana, sino también los casos en los que se queda sin trabajo una de cada dos semanas, o sucesivamente antes que de modo simultáneo. Los subsidios diarios tienen los mismos límites que los socorros públicos de desempleo, si la caja ha sido creada por un municipio o una provincia, y tienen los límites de las indemnizaciones de las cajas sindicales de desempleo si la caja ha sido creada

por un sindicato de empresarios o de empleados o una mutua. Se abonan los subsidios después de un período de un mínimo de cuatro semanas durante el que la empresa ha practicado el desempleo parcial, y los asalariados que pertenecen al establecimiento desde hace menos de cuatro semanas no tienen derecho a indemnización. Uno de los días sin trabajo a la semana no da lugar a indemnización y se suprime el subsidio a los parados que trabajen en otra empresa durante los días sin trabajo si su remuneración es superior a la cantidad del subsidio. Esa nueva reglamentación permitirá un fuerte desarrollo de esas cajas.

En ambos países, el caso de los estibadores, mercado de trabajo eventual por excelencia, es objeto de medidas específicas. En el Reino Unido, pueden tener derecho a una indemnización en cada interrupción del empleo por el mero hecho del debilitamiento de la *continuity rule*. Al no poder obtener resultados con la instauración de un mecanismo general, el Ministerio de Trabajo intentará una intervención directa para estabilizar a esos trabajadores. En los principales puertos crea agencias de colocación especializadas y adopta medidas que incitan a los empleadores a recurrir a ellas, con resultados muy desiguales por cierto ⁵¹. En Francia, las medidas específicas para los estibadores suavizan el rigor de la norma general al tiempo que se esfuerzan por organizar el mercado de trabajo. Al prohibir la norma del período de espera aplicado por los fondos de desempleo generales indemnizar los períodos breves y recurrentes sin trabajo de los estibadores, serán instituciones particulares las que se encarguen de la situación. En 1931, un decreto permite la subvención estatal para las «cajas de socorro creadas por las provincias y los municipios para los obreros estibadores desempleados» ⁵². Podrán tener derecho a socorro únicamente «los estibadores que justifiquen que llevan un mínimo de seis meses ejerciendo esta profesión y que obtienen de ella sus medios de existencia». Los subsidios diarios se pagan cuando la semana de trabajo es de tres días o de un máximo de seis medias jornadas, siempre y cuando el demandante se haya presentado cada día a las horas habituales de contratación y al control al menos dos veces al día. El número de subsidios no deberá superar, para una misma semana, el número de días de desempleo disminuido en una unidad. Dos

años más tarde, veintiún cajas de estibadores están funcionando y llevarán a esa categoría a recurrir cada vez más a agencias de colocación públicas especializadas ⁵³.

Las fronteras de la institución salarial ordinaria

No es desempleado quien lo quiere. Al proteger únicamente a la población estabilizada en la institución salarial, los sistemas de gestión de los parados se proponían crear una nueva norma de empleo. Ya hemos visto que lo lograron sólo de modo limitado. Pero los mismos sistemas se vieron obligados a definir también las fronteras de la institución salarial ordinaria rechazando a poblaciones consideradas como no vinculadas a ésta. El seguro obligatorio de desempleo británico debía dar una definición legal rigurosa de las personas que entraban en el campo de la obligación. En cambio, en Francia las normas formales podían ser más imprecisas, ya que la práctica administrativa y la jurisprudencia de las instancias de apelación iban produciendo paulatinamente el mismo efecto de definición. En lo que concierne a los contornos de la institución salarial ordinaria, los resultados fueron más claros, quizás porque los otros regímenes de seguro obligatorio que se estaban estableciendo en el mismo período (enfermedad, invalidez, vejez) efectuaban un trabajo de categorización análogo y en paralelo, a los que la lógica de la obligación imponía determinar con precisión la población de los derechohabientes.

LA «CAPACIDAD PARA TRABAJAR»: UNA POLÍTICA DE LAS EDADES DE LA VIDA

Para ser considerado parado hay que ser «capaz de trabajar» (*capable of work*). Es uno de los requisitos legales del derecho al subsidio de desempleo en la legislación británica a partir de 1911 ⁵⁴. Es también una norma del sistema francés que rechaza en 1918 «a las personas que no viven de su trabajo» y precisa en 1926 que se trata en especial de aquellas

«que se encuentran en desempleo por motivos de edad o incapacidad» ⁵⁵. En el caso de los enfermos o inválidos, la incapacidad para trabajar parece presentarse como un hecho de orden físico. Sin embargo constatamos que no es fácil definirlo si la legislación social no ha establecido ya las categorías correspondientes. En el Reino Unido y a partir de 1911, se pueden remitir esos casos al seguro de salud creado por la misma fecha o al seguro contra los accidentes laborales instituido en 1906. En Francia desde 1914, la reglamentación puede rechazar a aquellos que perciben la asistencia prestada a inválidos e incurables que los municipios deben ofrecer desde 1905 ⁵⁶, pero sigue sin decir nada de los enfermos hasta la ley de 1928 sobre los seguros sociales.

En otros casos, la capacidad para trabajar depende de la clasificación de las edades de la vida y su significación social y jurídica evoluciona con las medidas que excluyen a los ancianos y a los niños del empleo asalariado. La exclusión de los trabajadores mayores de las indemnizaciones de desempleo no es fácil de establecer, ni tampoco es fácil de establecer el límite entre la edad activa y la vejez incluso cuando existe un sistema de jubilación. En la legislación británica de 1911 y 1920, la cláusula «capable of work» debe comprobarse para cada caso y no implica un límite de edad concreto, pese a la legislación de 1905 que instituye una pensión mínima para los ancianos de setenta años ⁵⁷. En 1925 el establecimiento de un sistema general de seguro de vejez que fija en los sesenta y cinco años el inicio del derecho a una pensión de jubilación permite consolidar la frontera ⁵⁸. A partir de 1928, el seguro de desempleo ⁵⁹ dejará de cubrir a las personas que lleguen a esa edad y la legislación de 1934 los excluirá también del nuevo sistema de asistencia a los desempleados que hayan perdido sus derechos a las prestaciones de seguro ⁶⁰. Los reglamentos franceses de 1914 excluyen de los socorros de desempleo a aquellos que perciben la asistencia municipal a los ancianos, instituida en 1905 ⁶¹. Sin embargo, la situación de los titulares de una pensión de jubilación es más ambigua: en un principio, se recomienda excluirlos «siempre y cuando [...] el interesado no justifique no haber seguido obteniendo recursos del ejercicio de una profesión» ⁶². Posteriormente, se precisa que se debe deducir del

importe de los socorros la cantidad correspondiente a la pensión recibida por las pensiones obreras y campesinas creadas en 1910⁶³. La doctrina se flexibiliza posteriormente: las reglamentaciones de 1918, 1926 y 1939, disponen que se admitirán a los socorros los ancianos asistidos o jubilados que puedan demostrar que ejercen habitualmente una profesión de la que consiguen un salario regular⁶⁴. Se facilita eventualmente una aplicación restrictiva de esa disposición por el hecho de que los ascendientes que estén a cargo de un cabeza de familia desempleado dan derecho a un aumento del subsidio de éste. Sin embargo, los toques de atención ministeriales frecuentes durante los años 1930 suena como una suerte de caza a los ancianos mayores de setenta años, que deben someterse a un «examen de sus aptitudes físicas y profesionales actuales»⁶⁵, sobre todo en el marco del «censo cualitativo de los desempleados» (*recensement qualitatif des chômeurs*) prescrito en 1937⁶⁶.

En el otro extremo de la vida activa se construyen las categorías de «niño» y «joven». El niño es el que se debe excluir del mercado laboral, ya que la edad de escolarización obligatoria y la prohibición de trabajar en una fábrica con menos de cierta edad constituyen ya definiciones institucionales fuertes; en cambio, el joven es el que entra en el mercado y su incorporación al trabajo requiere, además del aprendizaje de un oficio, que se le inculquen costumbres de regularidad en el trabajo. Para llevar a cabo esa transición difícil, los sistemas de gestión de los parados irán supeditando progresivamente la indemnización de los parados jóvenes a obligaciones de formación escolar y profesional que es prácticamente imposible imponer a los adultos⁶⁷. Por otro lado, al introducir un intervalo entre el final de la escolaridad obligatoria y la admisión del joven al estatuto de desempleado, durante mucho tiempo las familias deberán hacerse cargo de los jóvenes sin empleo. En ese intervalo, la familia debe mantenerlo cuando no tiene empleo y los sistemas toman en cuenta esa situación instituyendo suplementos a las indemnizaciones de los desempleados adultos para las personas que tengan a su cargo.

En el Reino Unido, al ser obligatoria la escolaridad hasta los trece años, el National Insurance Act de 1911 establece el pago de las cotizaciones a los dieciséis años y el de los

subsidios a los diecisiete años. Éstos se reducen a la mitad hasta los diez y ocho años⁶⁸. Esa diferencia de cuatro años entre el final de la escolaridad obligatoria y el pago de los primeros subsidios se reducirá después de la guerra. La escolaridad obligatoria pasa a los catorce años (Education Act 1918) y el *out-of-work donation* de noviembre de 1918 se abona a partir de los quince años si el demandante puede demostrar que ha trabajado al menos tres meses⁶⁹. En diciembre de 1918, un suplemento para personas a cargo se suma a la donación y se introduce una continuidad en el sistema de subsidios debido al hecho de que se supone que los hijos están a cargo del cabeza de familia hasta los quince años⁷⁰. El precedente influirá rápidamente en el seguro de desempleo. Aunque la legislación de 1920 retoma disposiciones semejantes a las de 1911⁷¹, desde 1921 se introducen subsidios para personas a cargo: si la familia mantiene al hijo, éste puede ser considerado a cargo hasta lo dieciséis años y hasta los dieciocho si sigue una escolaridad a tiempo completo⁷². En consecuencia, el joven trabajador sin empleo sigue sin tener derecho a indemnización entre los catorce y los dieciséis años y medio, pero si tiene menos de dieciséis años y uno de sus progenitores está en paro, éste tiene derecho a un subsidio suplementario. La Royal Commission on Unemployment Insurance de 1932⁷³ subraya los inconvenientes desde el punto de vista del control de las condiciones de entrada de los jóvenes en el mercado laboral, y del mantenimiento de una diferencia (de dos años y medio) entre el final de la escolaridad obligatoria y el primer subsidio por desempleo. Se resolverá definitivamente el problema con la legislación de 1934 que hará coincidir la edad de entrada en el seguro obligatorio de desempleo con el final de la escolaridad obligatoria⁷⁴.

En Francia, el estatuto de las personas en relación con el desempleo se define desde su origen en función de su situación dentro de la familia. En efecto, los socorros de desempleo incluyen suplementos por cargas familiares. Éstos tienen en cuenta a los «hijos de menos de dieciséis años a cargo de los beneficiarios»⁷⁵ así como al «cónyuge y cada hijo»⁷⁶, y por último a las «personas a cargo»: se consideran como tales los hijos de menos de dieciséis que no trabajan o cuyo salario es inferior a una

escasa cantidad igual al suplemento ⁷⁷. Si varias personas de la misma familia pueden tener derecho al socorro de desempleo, únicamente el «cabeza de familia» ⁷⁸ percibirá el porcentaje normal: los demás, cónyuge o hijos, perciben la cantidad fijada para las personas a cargo ⁷⁹. Así, esas disposiciones fijan en dieciséis el umbral de entrada en la condición salarial regulada, cuando la escolaridad es obligatoria hasta los trece años. Al mismo tiempo, establecen una desigualdad de derechos en detrimento de las mujeres casadas y de los jóvenes en paro para quienes, si el padre percibe socorros, la cantidad recibida para los subsidios es idéntica trabajen habitualmente o no. La reglamentación de 1926 será aún más desfavorable para las mujeres casadas en paro: el «cónyuge en paro» (*conjoint chômeur*) percibe la misma cantidad que la que se da a un hijo a cargo (o sea, el 44 % del porcentaje total), cuando los demás parados que tienen más de dieciséis años y viven con su familia reciben el 67% del porcentaje total ⁸⁰.

DEL OBRERO AL ASALARIADO: LA CONDICIÓN SALARIAL REGULADA COMO ESTATUTO SOCIAL SUBORDINADO

Las primeras medidas de gestión de los parados dependen de lo que se denominaba a primeros de siglo «legislación obrera», cuando otras políticas sociales habían ampliado ya su campo de actuación ⁸¹. Así, en las industrias en las que el National Insurance Act de 1911 instituye el seguro obligatorio por desempleo únicamente están sujetos a éste los «obreros» (*workmen*), definidos como las personas «empleada[s] total o principalmente en un trabajo manual» ⁸². Asimismo, en Francia los socorros por desempleo subvencionados en agosto de 1914 se destinan «a los obreros y obreras en desempleo» (*ouvriers et ouvrières en chômage*) ⁸³. Sin embargo, la definición de las fronteras de los sistemas se modifica rápidamente para incluir a la mayoría de los trabajadores asalariados no manuales. Así, el vocabulario utilizado pierde cualquier connotación de «clase» y se basa ahora en un estatuto jurídico de derecho privado que resulta del contrato laboral («*salarié*», «*contract of service*»),

base de la obligación legal de seguro («*insured person*»).

En Francia, la referencia a los «obreros», que figura en el primer texto de agosto de 1914, desaparece a partir del mes siguiente: para tener derecho a los socorros, el desempleado debe haber ejercido «una profesión de la que obtenía un salario regular y cuya actividad ha sido suspendida por el estado de guerra» ⁸⁴. De entonces en adelante, todos los asalariados pueden ser parados. La referencia implícita es ahora el código civil («*louage de services*»). Asimismo, la ley de 1928 afiliará obligatoriamente a los seguros sociales «a todos los asalariados de ambos sexos» dentro de cierto límite de ganancias ⁸⁵, a raíz de un debate en el que los términos «asegurado» (*assuré*) y «empleador» (*employeur*) sustituirán a los de «obrero» (*ouvrier*) y «patrono» (*patron*) que se encontraban en las primeras versiones del texto. Idéntico cambio ocurre en el Reino Unido con el Unemployment Insurance Act de 1920 que generaliza el seguro de desempleo ⁸⁶. En 1916, la extensión del seguro obligatorio a nuevas industrias no había modificado la definición de los empleos asegurables establecida en 1911 y, por supuesto, la donación militar beneficia a todos los soldados desmovilizados sin distinción de actividad. Esos derechos ganados en el campo de batalla o en el «segundo frente» son contemporáneos de la instauración de un cuasi sufragio universal ⁸⁷. La legislación de 1920 refrenda esa evolución: el seguro obligatorio de desempleo es general a partir de la fecha y se enumeran debidamente las excepciones. Se hallan obligadas al mismo todas las personas «empleadas en el Reino Unido bajo cualquier contrato de alquiler de servicios o de aprendizaje» ⁸⁸. La definición jurídica es la de la *common law* («*contract of service*», nueva formulación de «*master-servant relationship*»).

Sin embargo, quedan por definir las fronteras de la institución salarial en sí misma y la referencia al contrato laboral de derecho común no será suficiente. En efecto, sólo podrá considerarse desempleado un trabajador cuyo empleo depende de otra persona, así la institución salarial ordinaria se encuentra definida como un estatuto social subordinado, lo que se denominaba en el siglo XIX «condición». En sociedades de ciudadanos libres e iguales ante los derechos civiles, traducir una condición

social en términos jurídicos no resulta fácil. Las legislaciones de seguro participan así en una nueva definición de las clasificaciones sociales que, por un lado, reduce la especificidad obrera dentro de la condición salarial regulada concebida como un conjunto unificado y, por otro lado, separa de éste las categorías que no se ven sometidas a un patrono, o no lo están del todo: los trabajadores autónomos, los asalariados superiores de las empresas, los titulares de un empleo protegido por un estatuto, aquellos que ejercen su empleo⁸⁹ dentro de la familia. Fronteras movedizas, difíciles de gestionar, a veces arbitrarias en derecho, pero fundamentales para el establecimiento de las identidades sociales.

La legislación británica de 1920 excluye rigurosamente a aquellos que trabajan por su cuenta (*self-employed*) cuyo estatuto jurídico no entra en la definición del «*contract of service*». La reglamentación francesa fija la frontera de modo menos nítido. Así, a partir de septiembre de 1914, los trabajadores a domicilio tienen derecho de modo explícito a los socorros⁹⁰. Asimismo, la ley de 1928 sobre los seguros sociales y sus reglamentos de aplicación definirán la institución salarial de modo muy amplio: están sometidos a la afiliación obligatoria «los asalariados que trabajan a maquila, o a destajo, o a domicilio, o remunerados según el volumen de ventas», trabajen por cuenta de un único empleador o de varios simultánea o sucesivamente⁹¹. La legislación francesa incluye por tanto dentro de la condición salarial regulada formas de empleo muy alejadas del contrato laboral definido de modo estrecho por el código civil. Sin embargo, aunque los límites sean más amplios, conviene de todos modos establecerlos. En 1932, se admiten a la subvención estatal las cajas de desempleo destinadas específicamente a los trabajadores autónomos, cuya exclusión de los socorros de desempleo municipales se verá así facilitada. Se consideran autónomos (*indépendants*) a «los trabajadores manuales o intelectuales que no están habitualmente al servicio de un empleador determinado» y se asimilan también a éstos «los jefes de una pequeña empresa artesanal», es decir, «los trabajadores de uno u otro sexo que ejercen una profesión de modo independiente, efectúan por sí mismos los trabajos manuales que son objeto de dicha profesión y no ocupan como auxiliares

más que a un máximo de dos personas, aparte de los miembros de su familia»⁹². Diferenciados de los asalariados por la medida institucional que les distribuye los subsidios, los trabajadores autónomos se ven en cambio asimilados a éstos por el hecho de que deberán también aceptar «el empleo que forma parte de dichas profesiones “en las que desea estar ocupado preferentemente” o, en su defecto, el empleo relacionado con sus aptitudes» propuesto por la agencia pública de colocación⁹³.

Otro problema de delimitación se plantea en el caso de las personas que son asalariadas por la forma jurídica de su empleo. La legislación británica de 1920 las distingue del resto con tres disposiciones. Se eximen por ley de la obligación de seguro las personas remuneradas a comisión, por honorarios o por una participación en los beneficios («*agent paid by commission or fees or share in the profits*») y, por otra parte, los empleos no manuales cuya remuneración anual no supere £ 250: es el mismo límite que el que se fijó en 1911 para la inclusión en el seguro de enfermedad, pero la inflación amplió su impacto. Es también un límite más bajo que el que se estableció en 1906 para el seguro contra los accidentes laborales, o sea, £ 350. Esos límites evitan el desplazamiento jurídico de las capas superiores, los «trabajadores de levita» (*black-coated workers*), hacia la condición común de los trabajadores asalariados. Por último, y de igual modo que en materia de seguro de enfermedad, pueden solicitar verse eximidas individualmente las personas que disponen de otros recursos aparte de las ganancias obtenidas de su empleo⁹⁴. De esa forma, aquellos a quienes se denomina «*persons of independant means*» pueden seguir fuera de la institución salarial ordinaria aunque perciban salarios. Además, un subsidio semanal de 15 \$ no tiene ningún sentido en todos esos casos. Es una constatación de sentido común que justifica por sí sola la introducción de una dimensión «de clase» en una legislación universal.

En Francia, la exclusión de los asalariados de condición superior del beneficio de los socorros de desempleo no necesita ser dictaminada por los textos: al tratarse de un sistema de asistencia, los gestores de los fondos pueden tener en cuenta el estado de necesidad del demandante en semejantes casos. En cambio,

la ley sobre los seguros sociales deberá tratar el problema de modo explícito. Y, al igual que la legislación británica, lo hará eximiendo de la afiliación obligatoria a los asalariados cuya remuneración total anual supere un límite de 15.000 Fr. El debate sobre la medida no alude sino indirectamente al estatus social de los interesados y aborda sobre todo el límite que se debe fijar a la «generosidad» de la legislación. En el contexto de retórica natalista de la época, ese modo de plantear el problema supone un aumento sustancial del límite de remuneración para los asalariados que tienen cargas familiares y una disminución para aquellos que no las tienen ⁹⁵. En consecuencia, la identidad de asalariado se adquirirá en las categorías de salarios elevados sobre la base de un criterio familiar.

ASALARIADOS NO ORDINARIOS: EMPLEADOS CON ESTATUTO, DOMÉSTICOS Y OBREROS AGRÍCOLAS

Se fijan otras fronteras de la condición salarial regulada ordinaria al excluir en bloque de los sistemas de indemnización de desempleo a sectores enteros de actividad en los que los modos de subordinación de los trabajadores derogan la condición común. Una primera excepción concierne a los asalariados protegidos del desempleo por un estatuto: su exclusión indica que, en el seno de la economía salarial, existe una relación social distinta que encierra un cuasi derecho de propiedad del trabajador sobre su empleo. Tal y como subrayará la Royal Commission on Unemployment Insurance en 1932, el seguro obligatorio británico afecta a todos los tipos de empleo en los que el método, para hacer frente a las fluctuaciones económicas, es el despido o la suspensión del contrato laboral, pero no es adecuado en los casos en los que la seguridad del empleo está asegurada (*permanence of employment*). Así pues, el sistema cubre la industria productiva (*productive industry*) en su sentido amplio y deja al margen los «servicios administrativos generales» (*the general administrative services*) funcionarios (*civil service*), policía, educación así como los sectores industriales en los que la mayor parte del personal obrero (*wage-earning personnel*) se beneficia de la misma seguridad de empleo

que los empleados y el personal de mando (*salaried and supervisory staff*) en especial las compañías de ferrocarril y de servicios de utilidad pública (distribución de gas, agua, electricidad) ⁹⁶. Todas esas excepciones, que la ley de 1920 hizo posibles, fueron precisadas por una serie de decisiones administrativas posteriores ⁹⁷.

Otra cuestión de frontera se plantea con dos categorías de trabajadores que las representaciones comunes no contemplan como asalariados propiamente dicho sino como dependiendo de una condición distinta e inferior. Su exclusión o inclusión en los sistemas de indemnización del desempleo puede considerarse como una medida de su acceso a la dignidad de asalariado. La ley británica de 1920 excluye en bloque del seguro de desempleo la agricultura y los servicios domésticos prestados a los particulares. Esas excepciones pueden interpretarse como concesiones políticas a los intereses agrarios y a una burguesía cuyo signo distintivo de estatus sigue consistiendo en tener domésticos a su servicio ⁹⁸. Pero sugieren también que, para los legisladores, los obreros agrícolas y el personal doméstico, en su mayoría femenino, tienen que ver con formas de dependencia antiguas, distintas de las del asalariado moderno porque se ejercen dentro de la unidad doméstica. Lo demuestra el hecho de que los domésticos empleados por una empresa comercial están incluidos de entrada en el sistema de seguro. Sin embargo, la excepción de la agricultura se revocará rápidamente. En 1926, un Inter-Departmental Committee recomienda que se instituya un sistema especial para esa rama (*special scheme*) que se ha vuelto necesario debido a un bajo nivel de salarios incompatible con la cantidad uniforme de las cotizaciones y subsidios del seguro obligatorio. La Royal Commission de 1930-1932 propone someter a estudio la cuestión de la agricultura y subraya las anomalías que resultan de la exclusión de los domésticos ⁹⁹. Finalmente, en 1936 la agricultura tendrá derecho al seguro obligatorio a reserva de ciertas disposiciones particulares ¹⁰⁰. En cambio, los empleos domésticos permanecerán fuera del sistema, a excepción de ciertas categorías empleadas al aire libre (*outdoor private domestic servants*) que tendrán acceso a éste ¹⁰¹.

En Francia, los socorros de desempleo se destinan en principio a todos los asalariados y,

desde sus inicios, los asalariados agrícolas y domésticos pueden tener acceso a los socorros ¹⁰². Dos circulares hacen explícita esa postura en los inicios de los años 1930. Una invita a los fondos a que admitan a las empleadas de hogar con mucha cautela, no por motivo de su actividad, sino solamente cuando ésta no les proporciona un salario regular ¹⁰³. La otra, que se ocupa de los obreros estacionales, recuerda que los socorros no se limitan a los obreros de la industria y a los empleados del comercio y que los obreros agrícolas pueden tener derecho a ellos ¹⁰⁴. No obstante, una exclusión de hecho de los asalariados agrícolas se produce en la mayoría de los casos: al ser facultativa la creación de un fondo de desempleo municipal, la inmensa mayoría de los municipios rurales carecen de ellos y, en consecuencia, únicamente los asalariados agrícolas que residen en la ciudad pueden tener derecho a los socorros ¹⁰⁵.

Desempleo masivo y límites de la normalización del empleo

Para que actúen los efectos de normalización del estatuto de desempleado en la relación de empleo, era esencial que el derecho a la prestación por desempleo se supeditara al doble requisito de haber trabajado anteriormente y aceptar cualquier empleo «conveniente» propuesto. El demandante que no cumpliera esos requisitos o que hubiera agotado sus derechos a la prestación debía ser remitido a otra medida que correspondiera a su caso o, si no, hacia la asistencia general. Sin embargo, entre las dos guerras, esos principios fundadores se debilitarán considerablemente tanto en el Reino Unido como en Francia y los sistemas se desplazarán hacia la asunción de un gran número de la población que no respondía ya a la definición original del «desempleado». El coste financiero de los sistemas será considerable (supondrá la grave crisis presupuestaria británica de 1931 ¹⁰⁶) y el impacto esperado en las formas del empleo se volverá cada vez más problemático. Las autoridades no tenían muchas respuestas posibles que ofrecer ante esta evolución. Por un lado, los gobiernos intentarán endurecer las condiciones que dan derecho a la prestación por

desempleo, por otro lado, crearán nuevas medidas destinadas a gestionar las poblaciones excluidas. No podía tratarse de las instituciones generales de asistencia ya que se había vuelto políticamente imposible imponerlas a amplios números de trabajadores ordinarios, pese a las transformaciones que habían conocido. Convenía pues idear nuevas formas específicas de asistencia que suprimieran el derecho al subsidio e introdujeran de nuevo la evaluación individual de las situaciones y necesidades, al tiempo que mantendrían el requisito de la búsqueda de un empleo y la gestión de los asistidos por las agencias públicas de colocación.

En ambos países, aunque con una diferencia en el tiempo, los límites fijados para la duración de las prestaciones se van a desintegrar con las crisis masivas de desempleo al final de la primera guerra mundial y, posteriormente, en los años treinta. En el Reino Unido, a partir de noviembre de 1918 se produce la mayor fisura con la creación de una «*out-of-work donation*» para todos los asalariados que puedan justificar tres meses de empleo. Se interrumpe la medida en noviembre de 1919 y en noviembre de 1920 se generaliza el seguro obligatorio de desempleo. Pero las restricciones fijadas por aquellas fechas («*one in six rule*») dejan de aplicarse a partir del año siguiente. Esa «relajación» afecta a las condiciones exigidas en materia de empleo ejercido anteriormente y a la duración máxima de los subsidios. Entre 1921 y 1934, con una terminología variable, se podrán abonar sucesivamente a un mismo parado dos tipos de prestaciones: una prestación de derecho sometida a requisitos relativamente restrictivos y, cuando éstos ya no rigen, una prestación suplementaria, instaurada siempre provisionalmente y siempre prorrogada. El tiempo durante el que se abonan estas prestaciones se prolonga considerablemente y, a partir de 1927, deja de ser limitado en la práctica. Por otro lado, la duración mínima de empleo que da derecho a las prestaciones se reduce. Fijada en seis meses en 1911, el período previo de cotización se reduce a tres meses con la legislación de 1920. A partir de 1921, los requisitos se reducen aún más, en especial en el caso de los demandantes de subsidios suplementarios. Mientras tanto, el importe de las prestaciones aumentó sensiblemente en comparación con el bajo nivel que

tenían en 1911 y 1920 y, además, se instituyeron en 1921 aumentos para las personas a cargo. El sistema de gestión de los parados, abierto ya a trabajadores cuya relación con el empleo asalariado puede ser muy pequeña, proporciona medios de subsistencia nada desdéniables durante períodos cada vez más largos que, a partir de 1927, serán virtualmente ilimitados. En el vocabulario de los administradores y reformadores británicos de la época, el seguro de desempleo se ha convertido en «un sistema general de socorro a los pobres válidos»¹⁰⁷. Por otra parte, la población tratada por las instituciones de asistencia de la Poor Law disminuye drásticamente¹⁰⁸.

Los socorros de desempleo franceses conocen un poco más tarde idéntica evolución. Ni en la precipitación de agosto de 1914, ni con las sucesivas prórrogas de la medida en noviembre de 1914 y en abril de 1918, se formularon con mucha precisión las condiciones en materia de empleo anterior a la época del desempleo, ni tampoco se fijó ningún límite en la duración de los socorros. En 1926, se aportan restricciones sobre esos dos puntos: la duración del ejercicio previo de una profesión no puede ser inferior a seis meses y sólo se pueden abonar los socorros durante un máximo de 120 días al año. Aunque la definición del empleo previo no se modificará durante la depresión de los años 1930, habrá una relajación en la limitación de la duración de los socorros y acabará por desaparecer. En mayo de 1931, la duración máxima es de 150 días, en junio de 1931 es de 180 días, en junio de 1932 se suprime «excepcionalmente» y, con la codificación de 1939, desaparece definitivamente.

Los administradores del sistema no podían aceptar sin rechistar la prórroga indefinida de un derecho a los socorros de desempleo. La dirección que adoptaron para buscar una solución fue idéntica en ambos países. Convenía restablecer una distinción clara entre, por un lado, una prestación a la que tienen derecho los parados que responden estrictamente a los requisitos y, por otro lado, una asistencia atribuida en función de un examen individual de la situación y las necesidades del parado. En el Reino Unido, el problema se plantea en cuanto se establecen unos subsidios suplementarios que van contra las reglas del seguro. Se intenta limitar repetidas veces dicha concesión importante dejando la atribución de esos sub-

sidios a la voluntad de los gestores locales. Sin embargo, no es antes de 1931 cuando se vuelve obligatoria una investigación sobre las necesidades y los recursos de la familia del demandante («*means test*»). La disposición rompe con toda la evolución del sistema desde 1918 e instaura de hecho una distinción entre un sistema de seguro y un sistema de asistencia. Ese cambio radical se formalizará y se volverá definitivo en 1934. En Francia, fue también en 1931, algunos meses después de que la duración máxima de los socorros se estableciera en 180 días (se creía que de modo provisional), cuando se incluyeron en la subvención estatal los socorros concedidos por las agencias municipales de beneficencia a los parados que habían agotado sus derechos.

En ambos países, una nueva forma de asistencia está naciendo. Se diferencia claramente de la asistencia general por el requisito de la búsqueda de un empleo y el control de los parados por parte de las agencias públicas de colocación. No obstante, al contrario que en las prestaciones de derecho, la atribución de la asistencia por desempleo depende de una investigación que compruebe que el demandante carece de recursos y el importe del subsidio se fija en función de las necesidades constatadas. Por primera vez desde que empezaron a decaer las medidas de tratamiento represivo del pauperismo, el conjunto de la población asalariada puede verse sometida a un control individual de su modo de vida. Unos trabajadores sociales profesionalizados y que dispondrán de técnicas codificadas, se encargarán de esa tarea. En Gran Bretaña, el *means test* dará pie a los movimientos más fuertes de parados de los años 1930¹⁰⁹. Algunos meses después de la adopción de la ley de 1934 que reestructura el sistema, se suspenderán los aspectos más controvertidos, aunque la nueva medida acabará por imponerse. En cambio en Francia, el intento de remitir a los parados de larga duración hacia las agencias de beneficencia no prospera y, algunos meses más tarde, se suprimirá toda limitación de la duración de los socorros de derecho y los fondos de desempleo seguirán gestionando su distribución.

Así, estas dos experiencias nacionales ponen de manifiesto las dificultades de categorización de las poblaciones y de normalización del empleo que supuestamente debían elaborar los sistemas de gestión de los desempleados. Éstos

han contribuido a formalizar la nueva norma de empleo, difundirla entre la población trabajadora y, de alguna manera, favorecer el desarrollo de formas de empleo «normales»: la condición de una inserción en la condición salarial regular como paso previo al acceso al estatuto de «desempleado» ha acabado prevaleciendo, pese a las inevitables excepciones. En cambio ha resultado muy difícil exigir de los asalariados que se establezcan en el empleo: en las coyunturas más dramáticas, éste escaseaba y era políticamente difícil suprimir indemnizaciones a las que los nuevos «parados» consideraban tener derecho de entonces en adelante. Los parados británicos se libraron del requisito de la vuelta al empleo durante todos los años 1920 y los parados franceses durante todos los años 1930. Sin embargo, a las puertas de la segunda guerra mundial el sistema británico estaba de nuevo preparado para separar claramente prestaciones de derecho y asistencia, mientras que el sistema francés tuvo que renunciar a esa distinción. Pero uno y otro supieron establecer un amplio dispositivo de control del carácter «involuntario» del desempleo que pudo modificar de modo nada desdeñable el funcionamiento del mercado laboral: fichar en la agencia de colocación se convirtió en práctica rutinaria para los trabajadores sin empleo que se encontraban así inscritos en las instituciones de un mercado «organizado».

LEYES Y REGLAMENTOS REFERENTES AL SUBSIDIO DE DESEMPLEO

No se trata de un inventario completo sino únicamente de los documentos mencionados en el artículo.

Reino Unido

Labour Exchange Act 1909.

National Insurance Act 1911 (1 & 2 Geo. 5, Ch. 55), Part II.

National Insurance (Part II Amendment) Act 1914 (4 & 5 Geo. 5, Ch. 57).

National Insurance (Part II) (Munitions workers) Act 1916.

Unemployment Insurance Act 1920 (10 & 11 Geo. 5, Ch. 30).

Unemployment Insurance (N.º 2) Act 1921 (11 & 12 Geo. 5, Ch. 15).

Unemployed Workers' Dependents (Temporary Provision) Act 1921 (11 & 12 Geo. 5, Dh. 62).

Unemployment Insurance Act 1922 (12 Geo. 5, Ch. 7).

Unemployment Insurance Act 1923 (13 Geo. 5, Ch. 2).

Unemployment Insurance (N.º 2) Act 1924 (14 & 15 Geo. 5, Ch. 30).

Unemployment Insurance Act 1925 (15 & 16 Geo. 5, Ch. 69).

Unemployment Insurance Act 1927 (17 & 18 Geo. 5, Ch. 30).

Unemployment Insurance (N.º 3) Act 1931.

Unemployment Insurance Anomalies Regulations 1931 (S.R. & O. 1931 N.º 818).

Unemployment Act 1934.

S.R. & O. 1935 N.º 804.

Unemployment Insurance (Agriculture) Act 1936.

Additional Days and Waiting Period Order 1937 (S.R. & O. 1937 N.º 194).

Unemployment Insurance Act 1938.

Francia

Décret du 9 septembre 1905 relativo a las subvenciones a las cajas de desempleo (*JO* 13 de septiembre de 1905 y errata *JO* 27 de septiembre de 1905, p. 5751).

Circulaire du 20 août 1914 relativa a la constitución de un fondo nacional de desempleo (*JO* 21 de agosto de 1914, p. 7537).

Circulaire du 10 septembre 1914 (*JO* 12 de septiembre de 1914, p. 7896).

Décret du 24 novembre 1914 (*JO* 25 de noviembre de 1914, p. 8858).

Circulaire du 8 décembre 1914 (*JO* 8 de diciembre de 1914, p. 9057).

Décret du 19 avril 1918 (*JO* 20 de abril de 1918, p. 3439).

Arrêté (Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Ministère des finances) du 19 avril 1918 (*JO* 20 de abril de 1918, p. 3440).

Décret du 28 décembre 1926 sobre las condiciones que deben cumplir los fondos municipales y provinciales de desempleo para tener derecho a las subvenciones del fondo nacional de desempleo (*JO* 30 de diciembre de 1926, p. 13709).

Décret du 10 mars 1931 [caisses de chômage partiel] (*BMT* 1931, p. 31).

NOTAS

Décret du 1er mai 1931 (*JO* 3 de mayo de 1931, p. 4932).

Décret du 3 juin 1931, fondos de desempleo creados para conceder socorros a los obreros estibadores en paro (*JO* 5 de junio de 1931, p. 6162).

Décret du 5 juin 1931 (*JO* 7 de junio de 1931, p. 6250).

Circulaire du 8 juillet 1931 (*BMT* 1931, p. 138).

Circulaire du 18 novembre 1931 (*BMT* 1931, p. 217).

Décret du 13 novembre 1931 [marinos].

Décret du 31 décembre 1931 [instituciones públicas de desempleo] (*JO* 1 de enero de 1931, p. 24).

Décret du 24 juin 1932 (*JO* 25 de junio de 1932, p. 6845).

Décret du 28 juillet 1932 relativo a las subvenciones estatales a las cajas de desempleo creadas por los trabajadores autónomos (*JO* 29 de julio de 1932, p. 8309).

Décret du 22 octobre 1932 que fija las condiciones de atribución de las subvenciones estatales a las cajas de socorro contra el desempleo parcial, art. 3, 14 y 15 (*JO* 27 de octubre de 1932, p. 11480).

Circulaire du 15 juin 1933.

Décret du 16 décembre 1933 [artistas] (*BMT* 1933, p. 235)

Circulaire du 28 décembre 1933 relativa a los socorros de desempleo a los obreros agrícolas o temporeros (*BMT* 1934, p. 26).

Circulaire du 13 juillet 1934 relativa a los socorros de desempleo (ancianos, aptitudes físicas y profesionales) (*BMT* 1934, p. 149).

Circulaire du 28 décembre 1933.

Circulaire du 2 mai 1934 relativa a los socorros de desempleo a los obreros no inscritos a los seguros sociales (*BMT* 1934, p. 87).

Décret du 26 septembre 1937 sobre el censo cualitativo de los parados (*JO* 6 de octubre de 1937, p. 11318).

Circulaire du 23 novembre 1937.

Décret du 17 décembre 1937 sobre el censo cualitativo de los parados (*JO* 193, p.xx).

Décret du 12 mars 1938 (*BMT* 1938, p. 16).

Circulaire du 22 mars 1938 relativa a la comprobación del valor profesional de los parados (*BMT* 1938, p. 41).

Décret du 6 mai 1939, codificación de los textos sobre el desempleo y modificación de algunas de sus disposiciones (*JO* 7 de mayo de 1939, p. 5795).

* Hemos traducido en este caso el término francés de «salariat» por el de «institución salarial». No existe en castellano un término acuñado que corresponda exactamente al de «salariat» francés. En la traducción de la obra de Castel citada en la nota siguiente se ha traducido por «asalariado», pero creemos que esta traducción presta a confusión ya que en castellano asalariado es simplemente aquella persona que trabajo por salario y el contenido del término de «salariat» es, sin embargo, mucho más complejo. Al no existir la correspondencia exacta y adecuada, según los casos y los contextos, traduciremos «salariat» bien por «institución salarial» bien «condición salarial regulada».

¹ Ver Margaret Maruani y Emmanuèle Reynaud, *Sociologie de l'emploi*, París: La Découverte (Repères n.º 132), 1993, sobre todo cap. 3.

² Para un tratamiento del tema desde una amplia perspectiva histórica, ver Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París: Fayard, 1994.

³ Ver Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, París: Albin Michel (L'évolution de l'Humanité), 1994.

⁴ Ver, en esta dirección, Malcom Mansfield, Robert Salais y Noel Whiteside (eds.), *Aux sources du chômage, 1880-1914. Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, París: Belin, 1994.

⁵ Abundan las exposiciones de conjunto, generalmente en la tradición de la ciencia administrativa o de las *policy studies*. Ver por ejemplo para el Reino Unido: Ronald C. Davison, *British Unemployment Policy: The Modern Phase Since 1930*, Londres: Longmans, Green and Co, 1938; John David Millett, *The Unemployment Assistance Board: A Case Study in Administrative Autonomy*, Londres: George Allen and Unwin, 1940; Eveline Mabel Burns, *British Unemployment Programs, 1920-1938*, a report prepared for the Committee on Social Security, Social Science Research Council, Washington, D.C.: Social Science Research Council, 1941; Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, London: Joseph, 1966; Bentley B. Gilbert, *British Social Policy, 1914-1939*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1970; José Harris, *Unemployment and Politics: A Study in English Social policy, 1886-1914*, Oxford: Clarendon Press, 1972. Y para Francia: Antoine Borrel, *La lutte contre le chômage avant, pendant et après la guerre*, París: H. Dunod y E. Pinat (Encyclopédie parlementaire des sciences politiques et sociales), 1917; Paul Izard, *Le chômage et le placement en France pendant la guerre*, tesis doctoral, Universidad de París, Facultad de Derecho, París: Ernest Sagot, 1920; Stéphane Wolczzewski, *L'organisation nationale de l'indemnité de chômage*, tesis doctoral, Universidad de París, Facultad de Derecho, París: A. Pedone, 1926; André Créhange, *Chômage et placement*, París: Presses universitaires de France (Publicaciones de la dotación Carnegie para la paz internacional. Historia económica y social de la primera Guerra mundial), 1927; Jacques Malivoire de Camas, *La France et le chômage. Étude de législation*, tesis doctoral, París: Librairie du Recueil Sirey, 1933; Marie Lau-

tier, *Assurance-chômage et assistance-chômage. Législation comparée, droit français*, tesis doctoral, Universidad de Rennes, Facultad de Derecho, Rennes: Imprimerie provinciale de l'Ouest, 1936; Christine Daniel y Carole Tuchsirer, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, París: Flammarion, 1999. Ver también Christian Topalov, *Indemnisation du chômage et construction de la catégorie de chômeur. Étude comparative France-Grande Bretagne-États Unis, 1900-1940*, París: Centre de sociologie urbaine, septiembre 1990.

⁶ En el período más difícil (1921-1934), el Unemployment Fund tendrá derecho a pedir prestadas al Tesoro cantidades considerables que serán devueltas posteriormente.

** Se ha traducido por «provincia» el término francés «département».

⁷ Algunos reglamentos locales, en especial en París y Lyon, añaden a las reglas nacionales medidas que desplazan los socorros por desempleo hacia la asistencia y los supeditan a normas de moralidad y tienen en cuenta también, para establecer su cantidad, los recursos de la familia. Un jurista que estudia esos reglamentos a primeros de los años treinta concluye: «Todas esas reglas "nacionales" definen un derecho teórico» (Georges Hérel, *Le chômage en France*, tesis doctoral, Universidad de París, Facultad de Derecho, París: Sirey, 1932).

⁸ Sobre las cajas sindicales de desempleo y sus homólogas británicas, ver Christian Topalov, «Aux origines de l'assurance chômage: note sur les secours de chômage syndicaux. Une comparaison Grande-Bretagne, France et États-Unis» in: Pierre Bouvier y Olivier kourchid (eds), *France-USA. Les crises du travail et de la production*, París: Méridiens-Klincksieck, 1988, p. 49-66.

⁹ Sus principios se formulan desde sus inicios, entre otros por Beveridge (William Henry Beveridge, *Unemployment: A Problem of Industry*, Londres: Longmans, Green and Co, 1909).

¹⁰ NI Act 1911 (el período que da derecho al subsidio [*qualifying period of employment*] se fija en veintiseis semanas durante los cinco años anteriores a la demanda); NI Act 1914; UI Act 1920. Ver en anexo las referencias completas de las leyes y reglamentos mencionados.

¹¹ UI Act 1920, Sección 8 (4).

¹² C 10/9/14; D 24/11/14, art. 2.

¹³ D 19/4/18, art. 2.

¹⁴ D 28/12/26, art. 6. Disposición utilizada en la codificación de 1939 (D 6/5/39).

¹⁵ D 28/12/26, art. 8. Ese máximo será posteriormente de 150 días (D 1/5/31), y más delante de 180 (D 5/6/31) y finalmente se suprimirá (D 24/6/32; D 6/5/39).

¹⁶ C 8/12/14.

¹⁷ C 2/5/34. Al mismo tiempo, se podrán localizar a los empresarios que no han abonado sus cuotas o han extendido certificados de favor.

¹⁸ Para una exposición más detallada y con referencias a los trabajos de historia social sobre el tema, ver C. Topalov, *Naissance du chômeur*, op. cit., cap. 2.

¹⁹ Ver, acerca del caso emblemático de los estibadores ingleses, Gordon Phillips y Noel Whiteside, *Casual*

Labour: The Unemployment Question in the Port Transport Industry, 1880-1970, Oxford: Clarendon, 1985.

²⁰ C 10/9/14.

²¹ Se deberán especificar éstos como «*special order*» (UI Act 1920).

²² UI Act 1927, Fourth Schedule.

²³ Royal Commission on Unemployment Insurance, *First Report*, PP 1930-31, Cmd. 3872, Párr. 129 (III).

²⁴ UI (N.º 3) Act 1931, Sección 1 (1), y UIA Regulations 1931.

²⁵ En el año anterior a septiembre de 1932, los *courts of referees* examinaron 32 680 casos de trabajadores estacionales y excluyeron a 28 551 del derecho al subsidio (Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report*, PP 1931-32, Cmd. 4185, Párr. 447-458).

²⁶ No dependen del empleo estacional aquellos 1/ cuyas temporadas totales son de un mínimo de 93 semanas y 2/ aquellos que han pagado, durante los diez años anteriores a la solicitud, un mínimo de 150 contribuciones durante cuatro años de cinco años consecutivos (S.R. & O. 1935 N.º 804).

²⁷ C 28/12/33.

²⁸ NI Act 1911; UI Act, 1920; UI (N.º 2) Act 1921; en 1924, el primer gobierno laborista reduce el plazo de espera a tres días (UI (N.º 2) Act 1924), medida modificada al año siguiente por el gobierno conservador que le sucede (UI Act 1925); S.R. & O. 1937 N.º 194.

²⁹ D 28/12/26, art. 8; medida utilizada por la codificación de 1939 (D 6/5/39). El proyecto de seguro obligatorio por desempleo elaborado en 1925 por la Comisión de higiene del Senado solía fijarlo en ocho días y sobre todo en el caso de las profesiones estacionales y los trabajos intermitentes (Informe Chauveau, sesión del 8 de julio de 1925, *JO Documents parlementaire Sénat*, 1925, n.º 435, xx detalles p. 1138), aunque la legislación no tendrá éxito.

³⁰ NI Act 1911.

³¹ NI Act 1914.

³² La remuneración máxima del empleo secundario se fija en 3s 4d al día, es decir £ 1 por 6 días (UI Act 1920).

³³ NI Act 1911.

³⁴ UI Act 1920.

³⁵ «Meeting of unemployment insurance committee», 16 de febrero de 1921, CAB 27/135 (Ad Hoc Committees), citado en B.B. Gilbert, *British Social Policy*, op. cit., p. 79-80.

«[...] in view of the general practice now prevailing and the arguments which had been brought forward, he was impressed with the difficulty and inexpediency of now ceasing payments for partial unemployment».

³⁶ UI act 1923, Sección 5.

³⁷ UI Act 1927, Sección 7.

³⁸ Winston Churchill, «The Dole», *Saturday Evening Post*, n.º 202 (29 de marzo de 1930), p. 7.

«Many British employers have lent themselves to an abuse of unemployment insurance. Suffering from trade depression and working short time, they systematically arrange to give their workers just that amount of employment as to enable them to qualify for the benefit. Masters and men are found habitually and deliberately co-operating on the basis of say two weeks of work, then two on the dole».

³⁹ Royal Commission on Unemployment Insurance. *First Report, op. cit.*, Párr. 129 (III).

⁴⁰ UI (N.º 3) Act 1931, Sección 1 (1).

⁴¹ Unemployment Insurance Anomalies Regulations 1931 (S.R. & O. 1931 N.º 818).

⁴² Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report, op. cit.*, Párr. xx. En el año anterior a septiembre de 1932, las *courts of referees* examinaron 5276 casos de demandantes cuyo empleo normal no era superior a dos días semanales y excluyeron a 3694 del beneficio del subsidio (*ibid.*, Párr. 447-458 xx).

⁴³ C 8/12/14.

⁴⁴ D 19/4/18, art. 8; A 19/4/18.

⁴⁵ El socorro ordinario es por aquellas fechas de 1,50 Fr diario para los parados cabezas de familia y la indemnización de desempleo parcial es de 3 Fr en los límites de la mitad del salario normal. No se abona la indemnización si el desempleo no supera un día de cada quince y si el parado ha encontrado un empleo en otro centro que no sea el de su empleador, se reduce de la mitad del salario percibido cuando éste es superior a 1 Fr diario y se suprime cuando éste es superior a los 6 Fr.

⁴⁶ D 28/12/26, art. 6. Esa formulación rigurosa, recogida de los reformadores del desempleo de antes de la guerra, es también la que había adoptado el proyecto de seguro de desempleo elaborado en 1925 por la Comisión de higiene del Senado.

⁴⁷ D 10/3/31, art. 1.

⁴⁸ C 8/7/31.

⁴⁹ Por el sindicato obrero de la industria textil de Hazebrouk.

⁵⁰ D 22/10/32, art. 3 y 15.

⁵¹ Ver Noel Whiteside, «Welfare Insurance and Casual labour: A Study of Administrative Intervention in Industrial Employment, 1906-26», *Economic History Review*, 2nd s. Vol. 32, n.º 4, Noviembre 1979, p. 507-522.

⁵² D 3/6/31. Se tomarán más adelante dos medidas especiales para otras profesiones intermitentes: los marinos (D 13/11/31) y los «artistas que no dependen regularmente de un establecimiento y que, en consecuencia, no son asimilables a asalariados» (D 16/12/33).

⁵³ Hasta el 30 de julio, pagan socorros a 5 146 estibadores en paro intermitente (J. Malivoire de Camas, *La France et le chômage*, *op. cit.*, p. 143-145).

⁵⁴ NI Act 1911.

⁵⁵ Se consideran como tales a las personas que perciben una pensión de jubilación o la asistencia a los ancianos, inválidos o enfermos incurables (D 19/4/18, art. 2; D 28/12/26, art. 7).

⁵⁶ C 20/8/14; C 10/9/14; D 24/11/14, art. 2.

⁵⁷ Pensiones 1905.

⁵⁸ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act, 1925.

⁵⁹ UI Act 1927.

⁶⁰ U Act 1934, Parte II, Sección 36.

⁶¹ C 20/8/14; C 10/9/14; D 24/11/14, art. 2.

⁶² C 20/8/14; C 10/9/14.

⁶³ D 24/11/14, art. 5.

⁶⁴ D 19/4/18, art. 2; D 28/12/26, art. 7.

⁶⁵ C 15/6/33; C13/7/34.

⁶⁶ D 26/9/37; C 23/11/37; D 17/12/37; D 12/3/38; C 22/3/38.

⁶⁷ Condiciones de formación de los parados jóvenes.

⁶⁸ NI Act 1911.

⁶⁹ Civilian out-of-work donation (anuncio del 13 de noviembre de 1918). En ese caso también, para los que tienen menos de diez y ocho años («*boys and girls*»), la cantidad de la donación es la mitad de la de los adultos.

⁷⁰ Civilian out-of-work donation (anuncio del 11 de diciembre de 1918).

⁷¹ La entrada en el sistema sigue siendo a los diez y seis años. Sin embargo se tiene derecho a percibir los subsidios en cuanto se ha abonado el mínimo de contribuciones, es decir, a los diez y seis años mínimo (UI Act 1920).

⁷² UWD Act 1921. Esas disposiciones acaban siendo permanentes con UI Act 1922.

⁷³ Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report, op. cit.*, Párr. 329-337.

⁷⁴ U Act 1934, Sección 1 (1).

⁷⁵ C 20/10/14.

⁷⁶ C 10/9/14.

⁷⁷ Fijado en 0,50 Fr (D 24/11/14, art. 4), posteriormente será de 1 Fr (art. 4), más tarde de 2 Fr (D 28/12/26, art. 9) y finalmente de 4 Fr (D 31/12/31).

⁷⁸ C 10/9/14. Posteriormente se sustituirá el término por el de «cabeza de hogar» (D 24/11/14, art. 4).

⁷⁹ D 24/11/14, art. 4; D 19/4/18, art. 4.

⁸⁰ Es decir, las personas que viven con la familia de su padre, madre, tutor, abuelo, abuela, tío, tía (D 28/12/26, art. 9). Se suprimirá esa desigualdad en 1931 (D 31/12/31).

⁸¹ En particular, el seguro contra los accidentes laborales de 1906 (Workmen's Compensation Act) y el seguro enfermedad instituido por la ley de 1911 (National Insurance Act, 1911, Part I) que cubren no sólo a los trabajadores que reciben un «wage», sino también a aquellos cuyo «salary» es inferior a cierta cantidad. Para una discusión del problema en materia de vivienda en Francia, ver Susana Magri, «Des 'ouvriers' aux 'citoyens modestes'. Naissance d'une catégorie: les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle», *Genèses*, n.º 5, septiembre 1991, pp. 35-54.

⁸² «employed wholly or mainly by way of manual labour» (NI Act 1911).

⁸³ C 20/8/14.

⁸⁴ C 10/9/14; D 24/11/14, art. 2. La formulación no cambia cuando la referencia al estado de guerra desaparece (D 19/4/18, art. 2; D 28/12/26, art. 6).

⁸⁵ La ley del 5 de abril sobre los seguros sociales, art. 1, 2 (*JO* 12 de abril de 1928, p. 4086). La afiliación abre también el derecho a la «garantía desempleo» (mantenimiento de las indemnizaciones por enfermedad durante los períodos de desempleo), lo cual confirma la generalidad del estatuto de desempleado.

⁸⁶ UI Act 1920.

⁸⁷ Fourth Reform Act 1918.

⁸⁸ «Employment in the United Kingdom under any contract of service or apprenticeship» (UI Act 1920, First Schedule).

⁸⁹ La ley británica de 1920 excluye del campo del seguro obligatorio de desempleo los empleos ocupados en el seno de la familia cuando el empleador es el cónyuge y el empleado es hijo del empleador o una persona

a su cargo en el caso de que no perciba ninguna remuneración monetaria.

⁹⁰ Los fondos de desempleo deben admitir a aquellos para los que el trabajo a domicilio es «la profesión principal» y excluir a aquellos para los que no es más que «una ocupación accesoria que proporciona un salario suplementario» (C 10/9/14).

⁹¹ Decreto del 30 de marzo de 1929 sobre el reglamento de administración pública para la ejecución de la ley del 5 de abril de 1928 sobre los seguros sociales, art. 28 y 29, 1 (BMT 1929, p. 24). Cf. También la ley del 5 de abril de 1928, art. 1,3 y 1,5. La definición es más amplia que la del proyecto de seguro obligatorio de desempleo de 1925 de la Comisión de Higiene del Senado (que no llegará a ningún fin): admitía a «aquellos que por profesión trabajan bajo la autoridad patronal, sea cual sea la forma de su retribución» aunque excluía a las personas que ejercen una profesión por cuenta propia, es decir, aquellas «que no han firmado ningún contrato laboral con un empleador determinado y único y que, en consecuencia, no reciben de dicho empleador, como remuneración del trabajo efectuado, un salario convenido, por tiempo trabajado o por unidad de obra» (Informe Chauveau, *op. cit.*, art. 1 y 21).

⁹² D 28/7/32. Se recoge esa definición de la ley del 27 de diciembre de 1923 sobre los créditos para los artesanos.

⁹³ D 28/7/32, art. 4.

⁹⁴ Uno debe demostrar que tiene una pensión o unas ganancias de un mínimo de £ 26, o que está habitualmente a cargo de otra persona, o que se gana la vida principalmente con un empleo fuera del seguro (UI Act 1920, Sección 3). Se preveía idéntica posibilidad de exención en 1911 para el seguro de enfermedad. En 1923, 37.300 personas obtuvieron, por ese motivo, certificados de exención (Ministry of Labour, *Report on National Unemployment Insurance to July, 1923*, Londres: HMSO, 1923).

⁹⁵ La ley del 5 de abril de 1928 (art. 1,2) fija el límite en 18.000 Fr, rebajado en 3.000 Fr para los asalariados que no tienen hijos a su cargo y aumentado en 2.000 Fr por hijo a cargo a partir del segundo. La enmienda de 1930 fija el límite en 15.000 Fr (y en 18.000 Fr en las ciudades de más de 200.000 habitantes y las «circunscripciones industriales» cuya lista se determinará por decreto), aumentado en 2.000 Fr por cada uno de los dos primeros hijos a cargo, y elevado a 25.000 Fr para un mínimo de tres hijos a cargo (ley del 30 de abril de 1930 que modifica y completa la ley del 5 de abril de 1928 sobre los seguros sociales, JO 1 de mayo de 1930, p. 4819).

⁹⁶ Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report.*, *op. cit.*, Párr. 323-324.

⁹⁷ Se verán excluidas por la ley (*legal exceptions*) o por decisión administrativa (*exemption certificates*), por ejemplo, el personal de la Marina, del Ejército de tierra y del Ejército del aire; los empleados del Estado y de las autoridades locales protegidos por un estatuto de *civil servant* (en 1923, 7.875 personas empleadas por las *poor law authorities*, 4.508 por los *asylum authorities* y 34.716 por las demás autoridades locales); los empleados de ciertos servicios públicos, como policías y enseñantes, a los que se sumarán en 1922 las enfermeras pro-

fesionales (UI Act 1922, Sección 10); las personas empleadas por las *public utility companies* (3.045 personas eximidas en 1923) y *railway companies* (300.000 personas en 1923). Ver Ministry of labour, *Report on National Unemployment Insurance [1923]*, *op. cit.*

⁹⁸ B.B. Gilbert, *British Social Policy*, *op. cit.*, pp. 64-65.

⁹⁹ Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report.*, *op. cit.* Ver también Unemployment Act, 1934, Sección 20.

¹⁰⁰ UI (Agricultura) Act 1936.

¹⁰¹ UI Act 1938. Sin embargo, la Royal Commission de 1930-1932 había subrayado las anomalías que resultaban de la exclusión de los domésticos (Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report*, *op. cit.*

¹⁰² El proyecto de la Comisión del Senado de 1925 cubre a los asalariados agrícolas y sólo excluye a los asalariados que están ya asegurados o protegidos del despido en virtud de disposiciones legales o reglamentarias particulares, en especial los asalariados estatales, provinciales o municipales, los empleados de ferrocarril, los mineros y pizarreros, los marinos inscritos en las listas de inscripción marítima (Informe Chauveau, *op. cit.*, art. 49). Por lo que se refiere a la «garantía por desempleo», instituida por la ley sobre seguros sociales de 1928, cubrirá a todos los asalariados se cual sea su sector de actividad.

¹⁰³ C 18/11/31.

¹⁰⁴ C 28/12/33.

¹⁰⁵ Sobre la distribución geográfica de los parados socorridos en los años 1930, ver Robert Salais, «La formation du chômage moderne dans les années trente», *Economie et statistique*, n.º 155, mayo 1983; Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, París: Presses Universitaires de France, 1986.

¹⁰⁶ Ver Robert Skidelsky, *Politicians and the Slump: The Labour Government of 1929-31*, Londres: Macmillan, 1967.

¹⁰⁷ Beveridge, que definió los principios originales del sistema (*Unemployment: A Problem of Industry*, Londres: Longmans, Green and Co, 1909), se muestra especialmente vehemente en la denuncia de lo que considera una traición («Unemployment Insurance in the War and After», in: Norman Hill et al., *War and Insurance*, Londres: Humphrey Milford, 1927, pp. 229-252; *The Past and Present of Unemployment Insurance*, Sidney Ball Lecture, February 7, 1930, Londres: Oxford University Press, 1930; *Unemployment: A Problem of Industry, 1909 and 1930*, Londres: Longmans, Green and Co, 1930). Ver también Ronald C. Davison, *What's Wrong with Unemployment Insurance*, Londres: Longmans, Green and Co, 1930.

¹⁰⁸ Ver M.A. Crowther, «The Later Years of the Workhouse, 1890-1929», in: Pat Thane (ed.), *The Origins of British Social Policy*, Londres: Croom Helm, 1978, pp. 35-55; M.A. Crowther, *The Workhouse System, 1834-1929: The History of an English Social Institution*, Londres: Methuen, 1983 (1.ª ed. 1981).

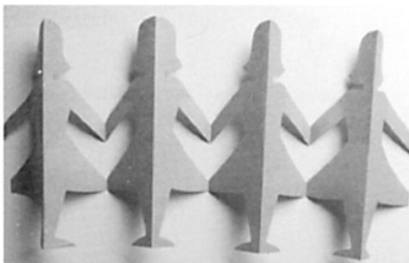
¹⁰⁹ Ver Richard Croucher, *We Refuse to Starve in Silence: A History of the National Unemployed Workers'*

Movement, 1920-1946, Londres: Lawrence and Wishart, 1987; Peter Kingsford, *The Hunger Marchers in Britain 1920-1939*, Londres: Lawrence and Wishart, 1982.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEVERIDGE, William Henry. *Unemployment: A Problem of Industry*, Londres: Longmans, Green and Co, 1909 (Existe edición castellana publicada por el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social).
- BORREL, Antoine. *La lutte contre le chômage avant, pendant et après la guerre*, París: H. Dunod y E. Pinat (Encyclopédie parlementaire des sciences politiques et sociales), 1917.
- IZARD, Paul. *Le chômage et le placement en France pendant la guerre*, tesis doctoral, Universidad de París, Facultad de Derecho, París, Ernest Sagot, 1920.
- MINISTRY OF LABOUR, *Report on National Unemployment Insurance to July, 1923*, with a short account of the out-of-work donation scheme, November 1918 to March 1921, Londres, HMSO, 1923.
- Avis présenté au nom de la Commission de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, sur les assurances sociales, par M. Chauveau, sénateur, séance du 8 juillet 1925* [Informe Chauveau], 1925, JO Documents parlementaires Sénat, 1925, n. 435.
- WLOCZCZEWSKI, Stéphane. *L'organisation nationale de l'indemnité de chômage*, tesis doctoral, Universidad de París, Facultad de Derecho, París, A. Pedone, 1926.
- BEVERIDGE, William Henry. «Unemployment Insurance in the War and After», en: Norman Hill et al., *War and Insurance*, Londres, Humphrey Milford (Economic and Social History of the World War), 1927, pp. 229-252.
- CRÉHANGE, André. *Chômage et placement*, París: Presses Universitaires de France (Publicaciones de la dotación Carnegie para la paz internacional. Historia económica y social de la Primera Guerra mundial), 1927.
- BEVERIDGE, William Henry. *The Past and Present of Unemployment Insurance*, Sidney Ball Lecture, Febrero 7, 1930, Londres, Oxford University Press, 1930.
- BEVERIDGE, William Henry. *Unemployment: A Problem of Industry, 1909 and 1930*, Londres, Longmans, Green and Co, 1930.
- CHURCHILL, Winston. «The Dole», *Saturday Evening Post*, n.º 202, 29 marzo 1930, pp. 6-7, 173 y 177.
- DAVISON, Ronald. C. *What's Wrong with Unemployment Insurance*, Londres, Longmans, Green and Co, 1930.
- ROYAL COMMISSION ON UNEMPLOYMENT INSURANCE, *First Report*, 1930, pp. 1930-31, Cmd. 3872, xvii-885.
- ROYAL COMMISSION ON UNEMPLOYMENT INSURANCE, *Final Report* [1931], pp. 1931-32, Cmd. 4185, xiii-393.
- Jacques Malivoire de Camas, *La France et le chômage. Etude de législation*, tesis doctoral, París, Librairie du Recueil Sirey, 1933.
- LAUTIER, Marie. *Assurance-chômage et assistance-chômage. Législation comparée, droit français*, tesis doctoral, Universidad de Rennes, Facultad de Derecho, Rennes, Imprimerie provinciale de l'Ouest, 1936.
- DAVISON, Ronald. C. *British Unemployment Policy: The modern Phase Since 1930*, Londres, Longmans, Green and Co, 1938.
- MILLET, John David. *The Unemployment Assistance Board: A Case Study in Administrative Autonomy*, Londres, George Allen and Unwin, 1940.
- BURNS, Eveline Mabel. *British Unemployment Programs, 1920-1938*, a report prepared for the Committee on Social Security, Social Science Research Council, Washington, D.C., Social Science Research Council, 1941.
- BENTLEY, B. Gilbert. *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*. Londres, Joseph, 1966.
- SKIDELSKY, Robert. *Politicians and the Slump: The Labour Government of 1929-31*, Londres, Macmillan, 1967.
- BENTLEY, B. Gilbert. *British Social Policy, 1914-1939*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1970.
- HARRIS, José. *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy, 1886-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1972.
- CROWTHER, M.A. «The Later Years of the Workhouse, 1890-1929», in: Pat Thane (ed.), *The Origins of British Social Policy*, Londres, Croom Helm, 1978, pp. 35-55.
- WHITESIDE, Noel «Welfare Insurance and Casual Labour: A Study of Administrative Intervention in Industrial Employment, 1906-26», *Economic History Review*, vol. 2nd s. 32, n.º 4, noviembre 1979, pp. 507-522.
- CROWTHER, M.A. *The Workhouse System, 1834-1929: The History of an English Social Institution*, Londres, Methuen, 1983 (1st ed. 1981).
- KINGSFORD, Peter *The Hunger Marchers in Britain 1920-1939*, Londres, Lawrence and Wishart, 1982.
- SALAS, Robert «La formation du chômage moderne dans les années trente», *Economie et statistique*, n.º 155, mayo 1983, pp. 15-28.
- PHILLIPS, Gordon y WHITESIDE, Noel. *Casual Labour: The Unemployment Question in the Port Transport Industry, 1880-1970*, Oxford, Clarendon, 1985.
- SALAS, Robert. BAVEREZ, Nicolas y REYNAUD, Bénédicte. *L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, París, Presses Universitaires de France, 1986. (Edición castellana en el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social)
- CROUCHER, Richard. *We Refuse to Starve in Silence: A History of the National Unemployed Workers' Movement, 1920-1946*, Londres, Lawrence and Wishart, 1987.
- TOPALOV, Christian «Aux origines de l'assurance chômage: note sur les secours de chômage syndicaux. Une comparaison Grande-Bretagne, France et Etats-Unis», en: Pierre Bouvier et Olivier Kourchid (eds.), *France-USA. Les crises du travail et de la production*, París, Méridien-Klincksieck, 1988, pp. 49-66.
- TOPALOV, Christian. *Indemnisation du chômage et construction de la catégorie de chômeur. Etude comparative France-Grande Bretagne-Etats Unis, 1900-1940*, París, Centre de sociologie urbaine, septiembre 1990.

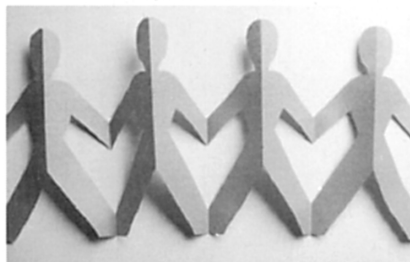
- MAGRI, Susanna. «Des 'ouvriers' aux 'citoyens modestes'. Naissance d'une catégorie: les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle», *Genèses*, n.º 5, septembre 1991, pp. 35-54 (Observer, classer, administrer).
- MARUANI, Margaret y REYNAUD, Emmanuèle. *Sociologie de l'emploi*, París, La Découverte (Repères n.º 132), 1993.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, 1994. (Edición castellana en Paidós)
- MANSFIELD, Malcom. SALAIS Robert y WHITESIDE Noel (eds.), *Aux sources du chômage, 1880-1914. Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, París, Belin, 1994.
- TOPALOV, Christian *Naissance du chômeur, 1880-1910*, París, Albin Michel (L'évolution de l'Humanité), 1994.
- CHRISTINE Daniel y TUCHSZIRER, Carole. *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, París, Flammarion, 1999.



**Add dimension to
your sociological
research**

sociological abstracts

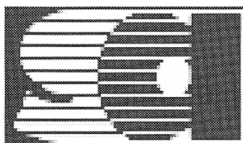
Comprehensive, cost-effective, timely



Abstracts of articles, books, and conference papers from nearly 1,500 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations as well as books and other media.

Available in print or electronically through the Internet Database Service from Cambridge Scientific Abstracts (www.csa.com).

Contact sales@csa.com for trial Internet access or a sample issue.



sociological abstracts

Published by Cambridge Scientific Abstracts

7200 Wisconsin Avenue • Bethesda MD 20814 • USA

Tel: +1 301-961-6700 • Fax: +1 301-961-6720 • E-mail: sales@csa.com
