

RECERCAIXA, 2013

Fausto Miguélez, Pedro López Roldan, Oscar Molina

RESPUESTAS POLÍTICAS A LA CRISIS EN 4 PAISES DE LA UE

En este capítulo buscamos identificar respuestas políticas e institucionales a la crisis iniciada en el 2007 de 4 países Europeos: **Alemania, Italia, Dinamarca e Irlanda**. Se trata de considerar alternativas cuya transposición literal a España sería difícil, dada su dependencia del entorno en el que aparecen, pero de las que sí se puede aprender e incorporar determinados elementos a nivel político, regulativo y de implementación. Por supuesto, partimos del dato más llamativo y más preocupante en estos momentos, la evolución del desempleo.

Tabla 4.1. Evolución tasa de desempleo. Evolución tasa de empleo

| | Tasa desempleo | | Tasa empleo | |
|-----------|----------------|------|-------------|------|
| País | 2007 | 2012 | 2007 | 2011 |
| Alemania | 8.4 | 5.4 | 72.9 | 76.3 |
| Italia | 6.1 | 11.1 | 62.8 | 61.2 |
| Irlanda | 4.6 | 14.6 | 73.8 | 64.1 |
| Dinamarca | 3.8 | 7.9 | 79.0 | 75.7 |
| España | 8.3 | 26.6 | 69.5 | 61.6 |
| UE-Euro | 7.0 | 10.7 | 65.3 | 64.3 |

Fuente, Eurostat

En Alemania el desempleo ha descendido notablemente en este periodo, en Italia y Dinamarca se ha doblado, en España se ha más que triplicado.

1. RESPUESTAS GENERALES A LA CRISIS

Cada uno de los 4 países elegidos representa uno de los modelos principales descritos en la literatura bien sea para estudiar el estado de bienestar (Esping-Andersen 1990), las relaciones industriales (Crouch 1993) o los regímenes productivos (Hall & Soskice 2001). Así, aunque tratando de evitar esquematismos reduccionistas, nos van a permitir tener en cuenta qué ofrece la experiencia y el modelo imperante en cada uno de ellos (neo-liberal (anglosajón), social-demócrata (escandinavo), centro-derecha/cristiano-demócrata (continental) y “mixto” (Sur de Europa)) al hacer frente a un desafío similar: cómo atenuar en términos de empleo y cohesión social el último gran revés económico que ha sufrido Europa.

Desde luego, el caso alemán, siendo el éxito más destacado en contener las cifras de paro, es inevitable considerarlo, sea por buscar referencias sólidas de posibles “buenas prácticas”, sea porque la discutible bondad de los “minijobs” y la sostenibilidad de “buenas prácticas” referidas a la gestión más o menos flexible y consensuada del tiempo de trabajo o a su sistema de aprendizaje constituyen uno de los temas a los que más artículos de investigación se viene dedicando. En cuanto al caso italiano, es una referencia tradicional y casi automática en cualquier estudio comparado español, lo que exige matizar con detalle tanto las semejanzas como las diferencias; en el tema que nos ocupa, la diferencia en la cifra de desempleo es notable, lo que nos acercaría a las condiciones ideales de investigación, dos países muy semejantes, con una gran diferencia importante en el desempleo; pero ¿y si no fueran tan parecidos, ni la diferencia en desempleo tan espectacular?. Respecto a Irlanda y Dinamarca, casos menos comparados con España, aparte de semejanzas significativas (burbuja inmobiliaria, aumento del paro¹ y crisis de la deuda – caso irlandés), una razón de peso para estudiarlos es que cada vez parece más evidente que una de las características distintivas de la evolución de las políticas españolas más importantes en materia de empleo y bienestar sea su hibridación (Rodríguez Cabrero 2011; Banyuls J., Miguélez, F., Recio, A., Cano, E., Lorente, R. 2009; Molina, O. and Rhodes, M. 2007), por lo que más allá de

¹ En el caso danés: del 3 al 7%; irlandés: del 4,6 al 14.9; español: del 8.3 al 25.1

pertenecer a una categoría cajón de sastre “Sur de Europa” es posible identificar elementos claros de las otras categorías (neo-liberal, social-demócrata y cristiano-demócrata; categorías más consistentes y mejor definidas). Por lo demás, el caso danés y su modelo “flexicurity” es uno de los iconos más recientes de la Estrategia Europea por el Empleo, que lo incluye como referencia explícita desde 2007, apenas un año antes de que la crisis obligue a reconsiderar sus lecciones para el resto de países europeos.

Por lo tanto, el estudio de estos países sin ser un panorama minucioso de las reacciones a la crisis reciente actual, sí se acerca a un intento de comprender las perspectivas más importantes que han definido las distintas respuestas, incluida la alemana y la danesa, que, al menos a corto plazo, aparecen como entre las más exitosas.

Alemania: entre el éxito y una lenta erosión

En **Alemania** las políticas de activación y aumento de la participación estuvieron hasta el 2002 en cierta sintonía con los principios socialdemócratas tradicionales de un modelo keynesiano (Büchs, 2005, 2007; de la Porte 2011). Pero desde 2003, las “reformas Hartz” (o Agenda 2010), completadas en 2005, fueron introduciendo nuevas obligaciones para los buscadores de empleo, endurecieron las sanciones en caso de incumplimiento, redujeron las prestaciones (sobre todo las pasivas) y cambiaron los requisitos de acceso a las mismas (Büchs 2005: 181-182).²

La estrategia del Gobierno alemán frente al impacto de la recesión aparece en el documento “Securing jobs by strengthening Growth”.³ Como respuesta a la crisis, se aprobaron dos grandes paquetes de estímulo a las empresas con medidas agrupadas en el “fondo económico” establecido en Abril de 2009, para proveer más fácil acceso al capital a empresas con una perspectiva a largo

² Entre 2005 y 2008, bajaron tanto el gasto en políticas activas (de 0.6% a 0.52 de PIB) como pasivas, sobre todo estas últimas que en tres años se redujeron a la mitad (de 2.01% a 1.09; De la Porta 2011:135).

³ De 5 de Noviembre de 2008.

<http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/massnahmenpaket-wachstum-beschaeftigung-englisch,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=en,rwb=true.pdf>

plazo. También incluyeron bajadas de impuestos y reducciones en las contribuciones a seguros.⁴

En esta línea, el Programa de Reformas Alemán 2011⁵, reúne 5 grandes áreas de intervención⁶: 1) Combinar la consolidación fiscal con una redistribución del gasto público hacia sectores que favorecen el crecimiento; 2) Garantizar la estabilidad y el buen funcionamiento del sector financiero 3) Fortalecer la demanda doméstica, con apoyos importantes al sistema público de transporte; 4) Creación de una infraestructura de cuidado infantil para niños menores de 3 años; y 5) Mejorar la contribución del sistema educativo a la formación de capital humano.

Entre 2005 y 2010, el número de desempleados bajó de más de 5 millones a menos de 3 millones (ver tabla 1 anexo). Una caída vinculada a la Agenda 2010, especialmente a las reformas Hartz, surgidas para hacer frente a una grave crisis fiscal en los presupuestos de la seguridad social, y muy próximas al ideario “flexicurity”: flexibilidad en los contratos laborales, modernización de las oficinas de empleo y en la dirección de las políticas activas de empleo, y, una reforma de las prestaciones por desempleo que las condiciona a determinados criterios (Meardi 2011).⁷ No obstante, al éxito en bajar el desempleo se contraponen la erosión en la tradición alemana de altos salarios, protección, formación y flexibilidad interna.

Que la caída del 5% del PIB entre 2008 y primer trimestre de 2009, no se tradujera en desempleo, se suele explicar por el esquema de jornada reducida, *Kurzarbeit*, promovida en 2008 por el gobierno de gran coalición (Cristianodemócratas y Socialdemócratas) liderado por Merkel, que permitió subvencionar públicamente la reducción de jornada. Que una iniciativa de este tipo se aprobara tan rápido y sea eficaz, es mérito sin duda del sistema corporativista alemán y negociación colectiva entre los actores, su tradición de

⁴ La bajada en la contribución al seguro de desempleo del 2.8% se anticipó al 1 de Enero de 2009 y se prolongó hasta después del 1 de Julio del 2010. Las contribuciones al seguro por enfermedad se bajaron un 0.3%.- <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/de0907029q.htm>.

⁵ ec.europa.eu/europe2020/pdf/.../nrp_germany_e... está en la dropbox, bibliografía.

⁶ Detalles y ejemplos de estas políticas en anexo

⁷ http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/esa_gm.pdf

flexibilidad interna y su “complementariedad” con los principales mecanismos de protección social (seguro de desempleo, rentas mínimas) (Meardi 2011; Sacchi et al. 2011).⁸

Esta capacidad de reacción frente a la crisis ha legitimado el modelo de relaciones industriales alemán, de manera que entre 2007 y 2010 se detuvo, incluso se invirtió, lo que parecía una inevitable caída de cobertura de la negociación colectiva (Meardi 2011). Además, desde 2010, se ha reforzado el peso de la negociación sectorial frente a la tendencia al descuelgue (*‘Ohne Tarif’*), como garantía de moderación salarial, menos costes de transacción y paz social.⁹

En cualquier caso, la trayectoria del modelo alemán y la mejor o peor fortuna de las medidas recientes, no pueden desvincularse de los rasgos estructurales que caracterizan su economía desde la posguerra. Entre ellos, la importancia del sector manufacturero (26% del PIB), sus sistemas de formación técnica y formación continua, y su elevada inversión en I+D también en pequeña y mediana empresa. Estos aspectos contribuyen también a explicar el éxito del *Kurzarbeit*.

Por otro lado, sin embargo, en Alemania, el programa de consolidación fiscal de 2010 planteó una reducción del déficit público de 81.800.000 € entre 2011 y 2014. Un 35 % de esa cantidad vendría del recorte en subsidios e impuestos adicionales a las empresas, un 37% resultaría del recorte en beneficios sociales y transferencias a las familias y un 28% de una bajada en la inversión

⁸Algunas de las medidas específicas en vigor entre 2009-2011 para facilitar el *Kurzarbeit* fueron retiradas a principios de 2012; no obstante, tanto sindicatos como empleadores han venido insistiendo en que el Gobierno debería permanecer alerta y dispuesto a recuperar las medidas de urgencia 2009-2011 tan pronto se volvieran a percibir signos de debilitamiento. En el verano de 2012, aunque las cifras estaban muy lejos de los máximos de 2009, más de un millón de empleados trabajaban *kurzarbeit*; en algunos sectores, por ejemplo el del metal, subieron las cifras de trabajadores con jornada reducida, y el sindicato IG Metall pedía una vuelta a programas similares al del 2009. http://www.arbeitsagentur.de/nn_439356/EN/zentraler-Content/Leistungen/Kurzarbeitergeld-EN-54298.html; <http://www.industryweek.com/labor-employment-policy/short-time-workers-double-german-metals-sector>; <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,792932,00.html>

⁹ Dentro de ese clima, se explica que, aunque el 23 de Junio de 2010 la Corte federal alemana dictara contra el principio de acuerdos colectivos uniformes (“una compañía-un acuerdo colectivo”) vigente durante décadas, la BDA (empleadores) y la DGB (sindicatos) defendieron juntos cambios legales para mantener la situación previa, y recibieran el apoyo de la canciller Merkel.

pública y en costes administrativos.¹⁰ El mayor recorte en beneficios sociales afectará al desempleo a través de 3 líneas de actuación: recorte en los programas de políticas activas de empleo (p. e. la subvención a la fundación de empresas), muchos de los cuales se convertirán en opcionales y dependerán de la situación financiera; recorte a la contribución al seguro de pensiones para los receptores de la prestación de desempleo, “UB-II” (condicionada a recursos económicos); mejoras en la eficiencia del servicio de empleo.

Por lo tanto, está por ver si este éxito relativo y parcial de la economía alemana se mantiene en el tiempo y evita que una mayor flexibilidad laboral se traduzca en desigualdad y desnaturalice su cohesión histórica.¹¹ Tras años de desregulaciones acumulativas, nada refleja mejor esa ambivalencia que la necesidad de afrontar la otra cara del éxito al crear empleo: el deterioro desde los 90, agravado con la crisis, de los salarios y el aumento de los trabajadores pobres. Entre 1995 y 2010, se ha multiplicado el número de alemanes que cobran menos de 9.15 € por hora de 2.3 a 8 millones, un 23% de la fuerza laboral.¹² Según la federación de sindicatos DGB, existen 7 millones en mini-jobs con unos 400€ al mes -70% de los cuales no tiene otro empleo y a veces “completan” ese magro salario en negro hasta la jornada completa Köhler H-D¹³-, y 1 millón de empleados temporales.¹⁴ La inmensa mayoría de ellos son mujeres, jóvenes e inmigrantes trabajando en ocupaciones no cualificadas del sector servicios no ligado a las exportaciones, que, a menudo experimentan serios agravios comparativos exclusivamente por la naturaleza de su contrato.¹⁵

¹⁰ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf

¹¹ Sin olvidar, además, que hereda una fuerte segmentación tradicional respecto a mujeres e inmigrantes (Streeck 2009).

¹² Según un estudio reciente del Instituto de Trabajo, Educación y Formación de la Universidad de Duisburg-Essen (Institute for Work, Skills and Training) (citado en The Guardian 26-oct-2012) (<http://www.guardian.co.uk/money/2012/oct/26/real-cost-labour-reforms-germany>)

¹³ “El milagro alemán. Mito y realidad de la Agenda 2010” (La Vanguardia 17 marzo 2013)

¹⁴ The Guardian 26-oct-2012

¹⁵ Por ejemplo, ser empleado temporal o de agencia en un mini-job puede suponer cobrar por el mismo trabajo la mitad por hora de un empleado indefinido, además de carecer de derechos laborales como pensiones o vacaciones. Según la DGB, un empleado indefinido con dos años de experiencia de la cadena ALDI gana unos €2,200 al mes (cerca de 13€ la hora), mientras que un empleado temporal de agencia que haga el mismo trabajo gana 6.50€ por hora.

Para terminar, los salarios siguen estancados desde los 90, y han caído un 2.9% entre 2004 y 2011, a lo que se suma un agudo crecimiento de la desigualdad salarial.

Además, permanece la contradicción de vivir de una economía orientada a la exportación que necesita una fuerte demanda exterior combinada con las recetas de austeridad internas. No obstante, y a pesar de todos esos claroscuros, la trayectoria alemana reciente sigue siendo envidiable para la mayor parte de sus vecinos europeos, sobre todo del Sur, e incluye prácticas de las que sin duda se puede aprender.

Italia: la crisis permanente como respuesta a la crisis.

Desde hace unas dos décadas, Italia sufre serios problemas estructurales que limitan su productividad y desarrollo, con apenas crecimiento desde la entrada en el euro, y pérdidas de competitividad, especialmente en sectores exportadores de productos de tecnología baja o media, donde países del Este de Europa y, sobre todo China, cada vez tienen más pujanza. Este tipo de exportaciones, junto al automóvil y la construcción (a pesar de no tener burbuja inmobiliaria), han sido los sectores que más han sufrido. Todo ello ha agravado la desigualdad regional y la dualización del mercado laboral.

Sin padecer las turbulencias financieras de otros países, la crisis se manifestó con una caída fuerte de exportaciones y una bajada del 7% de PIB real entre 2008 y 2009. Al mismo tiempo, la alta deuda pública (120% en 2011)¹⁶ y el compromiso de reducción de déficit han venido limitando cualquier iniciativa anti-crisis o de estímulo fiscal. No obstante, el empleo cayó menos debido, especialmente, a la fuerte subvención gubernamental a la reducción del número de horas de trabajo, a través de diversos programas de la Cassa Integrazione Guadagni (CIG)) La CIG es un repertorio de medidas que, desde sus primeros pasos como apoyo para las reestructuraciones industriales de los

[http://www.guardian.co.uk/money/2012/oct/26/real-cost-labour-reforms-germany;](http://www.guardian.co.uk/money/2012/oct/26/real-cost-labour-reforms-germany)
<http://www.spiegel.de/international/germany/germans-fear-poverty-in-retirement-even-after-life-of-work-a-855352.html>

¹⁶ Council Recommendations 2011

70s y 80s, se fue convirtiendo en la estrategia principal para responder a cualquier tipo de crisis, haciendo frente a carencias institucionales de naturaleza distinta a los motivos iniciales de los CIG, siendo el caso más destacado la falta de una cobertura de desempleo consolidada.

El gran desafío para Italia, mucho más acuciante que para Alemania, es durante cuánto tiempo las medidas que amortiguan el impacto de la crisis son sostenibles a falta de cambio en las inercias estructurales que lastran la productividad y competitividad del país. Hay que mencionar, al respecto, el incremento de la segmentación, el debilitamiento de los sindicatos, y las débiles políticas activas o de formación (De la Porte & Jacobsson 2011:135). A su vez, han aumentado la flexibilidad –reformas Treu y Biaggi, 1997 y 2003, que han atacado la supuesta excesiva protección laboral de ciertos colectivos- y los contratos temporales, pero también el desempleo. Este desempleo afecta en manera particular a los jóvenes, un 20% de los cuales ni trabajan ni reciben ningún tipo de formación. Por otro lado, del binomio flexi-guridad, solo se ha insistido en la primera parte, y no ha habido apenas iniciativas de cara a fortalecer la “seguridad” con mejoras en el acceso a beneficios sociales, lo que permite denominar su evolución reciente como un caso de “flex-insecurity” (De la Porte & Jacobsson 2011; Berton, F., Richiardi F. M. and Sacchi S 2009; Molina & Rhodes 2007). También en 1997, la reforma Bassanini (Ley de 1997) descentralizó las políticas de empleo a las autoridades regionales y locales.

Por un lado, todas estas reformas favorecieron que entre el 2000 y 2007, junto con España, Alemania, e Irlanda, Italia fuera de los países que experimentaron un crecimiento más intenso del empleo. Sin olvidar que en términos de creación absoluta de empleo, la mayor subida puntual durante la década pasada, fue en 2002-2003, cuando aumentó en 750.000 personas, una cifra atribuible casi por completo a la regularización de 650.000 inmigrantes ilegales realizada por la reforma Bossi-Fini (acta 2002) (Meardi 2011). Más que creación de empleo, fue registro de economía sumergida. Sin embargo, el lado oscuro de esta nueva flex-insecurity se haría visible durante la crisis, cuando los contratados temporales y otros trabajadores atípicos han sido los primeros en sufrir el aumento del desempleo, especialmente los jóvenes.

Más allá de las reformas mencionadas, en 2009 fueron dedicados 2.000 millones a mantener la actividad económica con incentivos públicos, y el sector más apoyado, con más de la mitad de estos fondos (1.2 billones €) fue el del automóvil a través de planes renove para coches y motos (con bonus entre 1500 € por sustituir un coche viejo y 3500 € para coches de bajas emisiones) (Stehrer and Ward eds. 2012: 357). Además, reducciones y deducciones fiscales buscaron alentar el consumo doméstico y la reinversión empresarial.¹⁷

En Febrero de 2011, un acuerdo entre el Ministerio de Economía, la asociación bancaria y la de empresarios, redujo el racionamiento de crédito para las SMEs, y en Mayo de 2011, el “*decreto Sviluppo*” introdujo un crédito fiscal (equivalente a una inversión adicional del 90%) para compañías que financien proyectos de I+D en Universidades.

Para 2012-2014 se preparan diversas medidas, pero de efectos limitados por la contención presupuestaria. De cara al futuro, el poco desarrollo de las actividades más cualificadas (alta tecnología e I+D), las trabas reguladoras y administrativas, el difícil acceso a financiación más allá de los mecanismos tradicionales de los bancos y la competencia internacional creciente en sectores manufactureros de tecnología baja y media, condicionan las posibilidades de la economía italiana.

Irlanda: modelo anglo-sajón sin moneda propia.

Irlanda es uno de los países que más ha sufrido la crisis financiera y la recesión, con una pérdida de empleo de más del 15% entre 2007 y 2011, año en el que la tasa de desempleo alcanza un máximo de 14.2%. Ante el colapso bancario, Irlanda pidió el 21 de Noviembre de 2010 el rescate financiero, que fue aprobado por ECOFIN y el FMI en Diciembre de ese año.

La construcción, cuya burbuja inmobiliaria y financiera lideró primero el crecimiento y la crisis después, con una caída del 60% de los puestos de trabajo en el sector, supuso más de la mitad de la pérdida total de empleo. El sector manufacturero por su parte perdió un 23% del empleo, y también hubo

¹⁷ En 2010, la intervención pública fue de 300 millones € para estimular el consumo.

pérdidas importantes en la administración pública, al caer el gasto público para combatir el déficit.

Según ESRI (Economic and Social Research Institute 2010),¹⁸ además de la construcción, el sector textil, y el comercio mayorista y minorista son las actividades donde el empleo más va a bajar, además de la propia Administración Pública, a niveles pre-2007, incluso en 2020. En la misma línea, “the National Skills Bulletin 2011”, CEDEFOP, y FAS/ESRI¹⁹, prevén que bajará la demanda de administrativos intermedios y auxiliares, trabajadores manuales poco cualificados, trabajadores manuales cualificados en construcción y manufacturas, operarios del textil, la madera y electrónicos.

Sin embargo, otros sectores si pueden experimentar un crecimiento de empleo importante, como la industria química y del metal, maquinaria y equipamiento, servicios a empresas y de mercado, distribución, servicios financieros, hoteles y restaurantes, y diferentes tipos de servicios personales (*Ernst and Young Economic Eye*, quoted in Stehrer and Ward (eds.) 2012: 348). De hecho, según las previsiones oficiales, el empleo crecerá en 2013, gracias en parte al apoyo de la iniciativa por el empleo (jobs initiative)²⁰ (Stehrer and Ward, eds.2012). En términos de ocupaciones, para las fuentes antes mencionadas (“the National Skills Bulletin 2011”, CEDEFOP, y FAS/ESRI), los grupos de más crecimiento serán: técnicos y profesionales de nivel medio (especialmente IT), empleados de venta y servicios, apoyo técnico al consumidor, y managers y profesionales.

Por su parte, la contracción de las multinacionales en respuesta a la crisis, y la posibilidad de que estas relocalicen una parte de sus actividades a países con salarios más bajos (especialmente en componentes electrónicos), dificulta la recuperación de empleo.

Desde el 2009, Irlanda intentó responder a la crisis con un abanico amplio de medidas, en general sobrepasadas por la magnitud del problema (Stehrer and Ward (eds.) 2012): esquemas de subsidio e incentivos para el empleo (rebajas

¹⁸ FÁS/ESRI Manpower Forecasting Studies Report No.13, “Occupational Employment Forecasts 2015”, February 2010:

<http://www.fas.ie/NR/rdonlyres/FDBB3580-C466-4002-8EE7-C289E9E8BAB2/999/OccupationalEmploymentForecastsMarch2010.pdf>

¹⁹ Es el servicio publico de empleo irlandés

²⁰ www.finance.gov.ie/documents/pressreleases/2011/mn018jobsinit.pdf

o exenciones de cuotas sociales 2009-2011),²¹ reforma de políticas activas aunque con trasvase de financiación desde políticas activas a pasivas debido a la subida del desempleo; inversiones de infraestructuras (“capital Works”) intensivas en mano de obra (en 2011, 90 millones €);²² facilitar el crédito a pequeñas y medianas empresas, sobre todo compañías exportadoras vulnerables pero que puedan justificar su viabilidad;²³ plan renove del automóvil con rebajas en el impuesto de matriculación para la compra de nuevos coches de baja emisión de carbono (descuentos de 1.500 EUR) y que sin embargo, apenas pudo combatir la fuerte caída en el consumo de bienes y servicios para 2011.

Al mismo tiempo, prácticamente en todos los sectores se recurrió a la bajada salarial como medida de mantenimiento de empleo. La Corte Laboral recomendó una reducción salarial del 7,5% para empleados de la construcción. Antes, los empleadores irlandeses se retiraron del pacto salarial firmado en 2008 e incluido en El pacto social “Towards 2016”, y también colapsó el modelo irlandés de concertación social centralizado vigente en los últimos 22 años,²⁴ con el previsible aumento de las negociaciones descentralizadas.

Pero la ruptura del modelo de concertación tripartita ha dificultado la sintonía entre gobierno y agentes sociales a la hora de buscar soluciones de largo plazo. Un contexto difícil en el que el gobierno tomó algunas medidas en el presupuesto de 2011, de formación y colocación de desempleados, pero cuyo alcance y efecto fue escaso (Stehrer and Ward (eds.) 2012; Dobbins 2011²⁵).

El programa de reforma nacional 2012 incluyó medidas legales para modificar los mecanismos de fijación salarial según la evolución del mercado laboral.

²¹ Detalles en informe del país.

²² Con los objetivos para 2011 de financiar un hospital de niños, 40 nuevas escuelas y la expansión y renovación de 180 escuelas existentes (EC 2012: 7)

²³ Desde 2010, el Gobierno busca facilitar el crédito a pequeñas y medianas empresas, de manera que por cada 400 millones de EUR que el Estado garantice, se espera que unas 4500 compañías adicionales sean capaces de obtener crédito que se traduzca en unos 8000 nuevos puestos de trabajo (Stehrer and Ward (eds.)(2012). Con un presupuesto de 100 millones de EUR para dos años, el fondo de estabilización empresarial, lanzado en la Primavera de 2009, buscaba ayudar a la financiación de compañías exportadoras vulnerables a la crisis pero que puedan justificar su viabilidad (plan de negocios, confianza de bancos y otros inversores).

²⁴ Eurofound: Ireland 2010 Review

²⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1105040s/ie1105049q.htm>

“The Industrial Relations (Amendment) Bill” supuso la modificación de la regulación de determinados acuerdos colectivos y acuerdos sobre salarios que protegían a empleados en sectores con salarios bajos, con efectos ambiguos sobre estos últimos (la supuesta facilitación de la creación de empleo se podría traducir en un empeoramiento de las condiciones laborales de trabajadores precarios).²⁶

Tras el rescate, la austeridad, al limitar cualquier política pública de estímulo, hace difícil la aproximación a los objetivos de Europa 2020. No obstante, de cara a recuperar el crecimiento económico y la estabilidad financiera, la agenda política irlandesa en 2012 incluye las siguientes áreas²⁷: Reducir el déficit público por debajo del 3 % para 2015, a través de medidas de reducción de gasto y subida de recaudación fiscal; reducir y reorganizar el sector bancario; reformas estructurales para favorecer el crecimiento: principalmente del sistema de prestaciones de desempleo y del sistema de fijación de salarios.

De cara al futuro, también en 2012, Irlanda lanzó el Plan de Acción para el empleo (**Action Plan for Jobs**)²⁸, que se repetirá anualmente hasta 2015. El Plan no supone la creación directa de empleo pero promueve la expansión de la economía a través de más de 275 iniciativas distribuidas entre 15 departamentos y 36 agencias estatales, que persiguen 100.000 nuevos empleos para 2016, y llegar a los 2 millones de trabajadores en 2020 (una tasa de empleo del 70,1%) (EC 2012). Las líneas principales son: ayudar la capacidad exportadora de las empresas, ofrecer crédito a la pequeña y mediana empresa, mejorar la competitividad y atraer inversión extranjera. Algunas de las medidas suponen: un esquema de financiación de 150 millones para ofrecer crédito a pequeñas y medianas empresas; reducir o congelar cargas fiscales a empresas que puedan; exención fiscal para nuevas empresas hasta 2014; crear un entorno facilitador para convertir a Irlanda en un centro internacional de gestión y comercio de propiedad intelectual. Las críticas de

²⁶ EC 2012:8; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf; <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/01/19/00010.asp>; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ie1107019i.htm>

²⁷ EC (2012) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for IRELAND

²⁸ <http://www.djei.ie/publications/2012APJ.pdf>

distintos actores irlandeses, como la asociación de pequeñas empresas ISME o el Fianna Fáil, antiguo partido en el Gobierno, lo consideran una mera amalgama de medidas propuestas con anterioridad y propósitos retóricos.²⁹

En realidad, a pesar de la contracción de las multinacionales durante la crisis, estas siguen siendo la principal esperanza de creación de empleo directo e indirecto, tal y como lo fueron desde mediados de los 90 hasta la recesión de 2008; ya que Irlanda sigue teniendo los atractivos de una mano de obra altamente cualificada, bajos impuestos de sociedades y el idioma inglés (Stehrer and Ward (eds.) 2012).

Dinamarca: la flexi-curity y la activación puestas a prueba

Desde mediados de los 90, en Dinamarca se refuerza la búsqueda de empleo a través del ajuste de acceso a las prestaciones de desempleo y las políticas de activación. Consiguió bajadas espectaculares de desempleo y se convirtió en cita reiterada como uno de los mejores éxitos en materia laboral.

Dinamarca llegó al inicio de la crisis, con unos indicadores envidiables: 4 % de desempleo, una tasa de empleo del 79 %, y desigualdad salarial entre las más bajas de Europa, al tiempo que había mantenido todos los rasgos de un sólido y generoso estado de bienestar en educación, salud, y protección social. El modelo institucional tras estos logros se llamó “flexicurity” y combinaba flexibilidad laboral (fácil despido para los empleadores, entre las más bajas protecciones al empleo y mayor movilidad laboral), con seguridad para los empleados (prestaciones altas tanto de desempleo como asistenciales), y con el refuerzo de un extenso e intenso catálogo de Políticas activas de empleo: formación para desempleados, ayuda activa a la búsqueda de empleo, incentivos monetarios, subsidios a la contratación y programas de empleo en el sector público. De hecho Dinamarca ha sido y es país líder en gasto en políticas activas (en torno al 1.5% del PIB, a lo largo de la década pasada, el doble que España), y también lo es, a pesar de los recortes acumulados, en

²⁹ <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/0213/breaking21.html?via=rel>

políticas pasivas,³⁰ con prestaciones muy por encima de la media Europea. Este paradigma flexicurity se ligó a la caída del desempleo del 10% en los 1990 a menos del 5% en los 2000, y se subrayó su capacidad para ajustarse más rápidamente a las necesidades productivas del mercado.

Sin embargo, la crisis de 2008, con un crecimiento espectacular del desempleo, cuestionó el elevado gasto en Políticas Activas de Empleo, las cuales empezaron a tener problemas más serios cuando el desempleo resultaba, sobre todo, de una caída de la demanda (Schmitt 2011). A diferencia del caso alemán, la recesión económica se tradujo en despidos no en reducción de jornada, resultado de la facilidad para el despido incorporada a la flexicurity danesa, pero sin las contrapartidas de años anteriores. De todos modos, ha seguido habiendo movilidad laboral y se ha frenado el ritmo de incremento del desempleo. Por lo tanto, quizá sea demasiado pronto para evaluar la respuesta danesa y la mayor o menor contribución de sus PAE³¹. Por otra parte, las todavía generosas prestaciones por desempleo y asistenciales contribuyeron a mantener la demanda doméstica.

Durante los últimos años, tal vez no se pueda hablar de cambios radicales en las políticas laborales, en el sentido de que desdibujen el modelo (Raisanen et al. 2012), pero sí de un progresivo endurecimiento de los procedimientos. Se ha desplazado el énfasis de la formación genérica hacia los servicios de intermediación y de adecuación persona/puesto de trabajo (“job matching”), lo que incluye estímulos a la búsqueda de empleo y la formación continua en empresas (Heyes J 2011; Hurley 2010), reducción del tiempo de la prestación: el plazo de recepción de la prestación de desempleo se va a ir acortando gradualmente de cuatro hasta los dos años desde mediados de 2012 (Raisanen et al. 2012), con una reducción significativa del periodo “pasivo” y mayor exigencia en los requisitos para que los desempleados estén disponibles para trabajar (Raisanen et al. 2012). A ello hay que agregar prestaciones más bajas para los jóvenes desempleados menores de 25 años, así como elementos de “flexibilización” de los empleos temporales.

³⁰ Teniendo en cuenta el número de desempleados.

³¹ A lo que se añade las divergencias estadísticas entre el desempleo medido por el LFS (7% para el 2010) y el registro Danés de empleo (4% para ese año) (Jorgensen 2011; Raisanen et al. 2012)

La respuesta inmediata a la crisis, en 2009, fue de tipo nekeynesiano: paquetes de apoyo a los bancos y al crecimiento económico; se permitió a los gobiernos locales subir su inversión; subsidios a la renovación de vivienda; inversiones en infraestructuras. Se decidió también subir la inversión pública para el periodo 2010-2013, el margen de endeudamiento de los municipios, y la inversión en investigación, educación y actividades emprendedoras.³² Pero en 2010, ante la agudización de la crisis y la expectativa de un déficit por encima del 5%, se adoptó una perspectiva más restrictiva, con reducciones de gasto público en varios sectores, incluidos los sistemas de formación profesional continua.

Al mismo tiempo, uno de los mayores desafíos Daneses, como del resto de Europa, es la caída demográfica y, para hacerle frente, el Gobierno danés viene introduciendo reformas del sistema de asistencia social, de la jubilación anticipada, y de bajas por enfermedad. La reforma de jubilación de 2011 incluye la penalización y el incremento gradual de la edad de jubilación anticipada, llegando en 2023 a 64 años (Raisanen et al 2012), y también la subida de la edad de jubilación obligatoria, ligándola a la esperanza de vida.

Pero el nuevo gobierno de centro-izquierda que llegó al poder en otoño del 2011, ha suavizado ese enfoque de austeridad con cambios que favorezcan los empleos regulares sobre los flexi-jobs, la extensión en 6 meses del periodo de recepción de la prestación de desempleo, y la mejora de las prestaciones de algunos de los grupos con más bajos ingresos.³³

Por último, y quizá la ventaja más decisiva para Dinamarca en esta crisis ha sido sus bajos intereses. Aunque también experimentó su burbuja inmobiliaria con una subida en el precio de las casas del 54% entre 2003 y 2007, para luego caer el 26% entre 2007 y 2011, consiguió mantener bajo su interés. Es más, la crisis de la deuda soberana en los países mediterráneos e Irlanda que

³² Raisanen et al, 2012; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011.pdf

³³ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf

hizo escalar los intereses, a menudo imposibilitando el crédito en estos países, tuvo el efecto contrario en Dinamarca, cuyos bonos hipotecarios y deuda pública, con la envidiada calificación AAA, se convertían en refugio financiero de los inversores internacionales, permitiendo al Banco Central Danés marcar un interés negativo en Julio de 2012. Con todo, como varios expertos daneses subrayan, el destino de una economía exportadora como la danesa, o la alemana, no depende tanto de intereses nulos o negativos, como de una mejora sostenida en Europa que permita a los europeos seguir consumiendo productos daneses y alemanes³⁴.

2. TIEMPO DE TRABAJO.

Dos tipos de medidas han recibido especial atención como posibles estrategias anti-crisis: la reducción temporal de jornada y la formación (que será analizada en el apartado siguiente). La reducción de jornada ha sido aplicada en Alemania e Italia -además de otros países de la Unión- mientras que en Dinamarca e Irlanda su uso ha sido marginal (Stehrer and Ward eds. 2012; Hijzen, A. and D. Venn 2011).

La jornada reducida en Alemania e Italia, pagada por el fondo de desempleo o por los presupuestos generales, ha contribuido a reducir la tasa de desempleo. En cambio, España ha pagado cantidades considerables en seguro de desempleo, sin que se dé una vinculación con la empresa y el empleo, que constituya una posibilidad de volver a la jornada normal.

³⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2012_denmark_en.pdf;
<http://www.ecbc.eu/uploads/attachements/87/65/Denmark.pdf> ;
<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304550004577508791866165860.html> ;
<http://cphpost.dk/eu/nine-eu-countries-downgraded-denmark-retains-aaa-rating>

Tabla XX. Jornada Reducida en Alemania e Italia.³⁵

| | ALEMANIA("kurzarbeit") | ITALIA ("CIG") |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAPEL Y CONTEXTO INSTITUCIONAL | Medida específica gestionada dentro del modelo corporativo alemán. Complementa otras medidas de protección social (seguro desempleo, renta mínima) y flexibilidad interna. | Medida estructural al ser sustituto del seguro de desempleo. Gestión centralizada. Acceso restringido (sector manufacturero y agrícola; empresas grandes y medianas), pero generosas en prestación y duración. Se explica porque prestación de desempleo es poco consistente. |
| RESPUESTA A LA CRISIS | Extensión de Jornada Reducida (JR) de 6 a 18 meses. Excepcionalmente a 24 meses. Facilita acceso a más empleados. Nivel de reemplazo igual a prestación por desempleo (60%) más contribuciones sociales. | Extensión de emergencia del CIG (Cassa Integrazione Guadagni) a sectores y empleados no cubiertos antes de la crisis. Mayor nivel de reemplazo (80%) y duración (hasta 48 meses, ilimitada en algunos casos) tras la crisis. |
| COMO SE PAGA | Lo paga el seguro de desempleo, del fondo general. No se tocan las prestaciones de desempleo del trabajador | Se paga de un fondo diferente del desempleo. No se tocan las prestaciones de desempleo del trabajador |
| ALCANCE | Puede haber salvado 1 millón de empleos. | Podría haber contenido el desempleo italiano en 4 puntos porcentuales. ³⁶ |
| SOSTENIBILIDAD | Como respuesta puntual a la crisis, parece exitosa. Si hubiera una nueva recesión, podría tensar el sistema. A largo plazo: Controvertida. | El abuso estructural de una medida coyuntural limita su eficacia. Enmascara desempleo y favorece dualización. Futuro problemático |

Alemania

En el caso alemán, rebajar el número de horas trabajadas por trabajador en lugar de despedir empleados, ha sido la política reciente más destacada para adaptarse a la presente crisis (2008 y siguientes), de manera que una caída acumulada del PIB del 6.6% solo ha supuesto una bajada del 0.3% en el volumen de empleo.

El número de participantes en programas de jornada reducida (Kurzarbeit)³⁷ pasó de 39.000 en Mayo 2008 a 1.500.000 en Mayo 2009³⁸, y esta cifra se ha mantenido, estimándose que su aplicación podría haber evitado la pérdida entre un mínimo de 300.000 y un máximo de 1.000.000 empleos.³⁹ No hay consenso sin embargo sobre los efectos de una estrategia de jornada reducida (JR) a medio y largo plazo en términos de empleo, en cuanto a la capacidad de

³⁵ Tabla detallada y fuentes en anexo final. Incluido requisitos de los distintos programas antes y después de la crisis, duración y prestaciones.

³⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/22/45603888.pdf>

³⁷ Kurzarbeit; en inglés: short-time work (STW).

³⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/de0907029q.htm>.

³⁹ Anna Myunghee Kim, 2010 *Migration and the economic crisis* ; <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,792932,00.html>.

recuperar niveles previos a la crisis, mantener la productividad y, sobre todo, su sostenibilidad financiera (Schneider et al., 2009; Zimmermann 2009; Pignal and Schaefer, 2010). Estos esquemas de JR ya funcionaban antes de la crisis, y la crisis solo implicó cambiar algunos supuestos. Los empleadores tienen ayuda estatal para compensar el salario de los trabajadores con jornadas reducidas a través de los programas de compensación, lo que a menudo se presenta como un signo de la importancia de las políticas públicas; aunque además, en el caso alemán, las compañías podían recurrir a mecanismos y procedimientos de reducción de jornada sin intervención del Gobierno (flexibilidad interna: cuentas de horas (“hour accounts”) y trabajo compartido).

La financiación procede del mismo fondo que el seguro de desempleo, y –antes de la crisis- los empleadores pagaban el total de las cotizaciones sociales durante los primeros 6 meses. Además, la implementación (ejecución) de los programas de jornada reducida se detalla a menudo a través de los convenios colectivos sectoriales y de empresa, y en algunos sectores se acuerdan las compensaciones salariales (“top-up payments”) y las contribuciones del empleador.⁴⁰ Además, durante 2009, tuvieron lugar acuerdos importantes que implicaron la aceptación por parte de los sindicatos de rebajas salariales con el fin de mantener el nivel de empleo.

Existen 3 modalidades de jornada reducida: 1. jornada reducida estructural (la más importante); 2. jornada reducida estacional, 3. Jornada reducida en caso de reestructuración. El empleador paga las horas de trabajo efectivas, mientras la Agencia Federal de Empleo (BA) ofrece una compensación por jornada reducida del 60% de la reducción salarial neta (67 % si el trabajador es padre/madre) siempre que los comités de empresa acepten la medida y si la Agencia aprueba la aplicación de la jornada reducida por parte del empleador.

La duración de la modalidad de jornada reducida estructural se extendió de 6 a 18 meses (para el periodo del 01/01/09 a 31/12/12), y se puede aplicar sin que sea preciso que un tercio de los empleados sufra una caída del 10% de su salario como consecuencia de una bajada temporal en la carga de trabajo. La

⁴⁰ Arico & Stein 2012; Sacchi 2012;
<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/de0907029g.htm>

BA se hace cargo del 50% de la contribución a la seguridad social de los empleadores, y hasta el 100% si los empleadores proveen formación durante la reducción de jornada. Más tarde, desde el 1 de Febrero de 2009, el “Stimulus Package II” estableció que la BA invirtiera 200 millones de Euros en cofinanciar medidas de formación para los trabajadores con cualquier tipo de reducción de jornada en el 2009 y 2010.⁴¹

Italia

En Italia, los programas de jornada reducida más importantes, el coyuntural (*Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria* (CIGO)) y el estructural (*Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* [CIGS]), son de uso restringido a determinados sectores y a medianas (>15 empleados) y grandes compañías; los CIGS solo para grandes compañías (Arico & Stein 2012; Sacchi 2012; Sacchi, Pancaldi, y Arisi 2011). El CIG italiano constituye un fondo separado del seguro de desempleo (a diferencia del caso alemán), y es mucho más generoso que este tanto en la reposición (hasta el 80% del salario, frente al 60% de la prestación de desempleo ordinaria,⁴² hasta un máximo fijado periódicamente que en 2008 era 860 EUR (Stehrer and Ward, eds. 2012)) como en la duración (que, frente a los 6 meses del seguro de desempleo, en el caso del CIGS puede llegar a los 48 meses, a los que se puede añadir las

⁴¹ Este programa temporal está financiado por el Fondo Social Europeo y la proporción de financiación de la Agencia depende de la medida de formación, del empleado individual y del tamaño de la firma. Un ejemplo de estas medidas es el acuerdo colectivo firmado en Febrero de 2009 en Lufthansa Cargo, filial de Lufthansa, por el que 2600 trabajadores de tierra pasaban a jornada reducida desde el 01/03/09 al 28/02/10, de manera que la jornada de los empleados bajaba un 20%, mientras Lufthansa garantizaba una compensación salarial (“on-top-payment”) hasta el 90% de su último ingreso neto. (<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/de0907029g.htm>).

Sin embargo, muchos acuerdos colectivos incluyen cláusulas de descuelgue de cara a recortar costes y garantizar el empleo, lo que muchas veces supone modificaciones del tiempo de trabajo sin compensaciones. Por ejemplo, en Daimler, el grupo automovilístico, en Abril de 2009, el comité de empresa y la dirección renegociaron el acuerdo 2004 Daimler Chrysler, y el nuevo acuerdo supuso: el retraso de Abril del 2009 a Mayo de 2010 del pago del bonus por productividad para 2008, el retraso de la subida salarial de Mayo a Octubre de 2009, la reducción de jornada en un 8.7% sin compensación para todos los empleados que no la tuvieran; y la reducción de compensaciones desde el 01/05/09 para aquellos que ya estuvieran en JR. A cambio de estos sacrificios, los empleados contratados a partir de 2004 están cubiertos por una garantía de empleo hasta Junio de 2010.

<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/de0907029g.htm>

⁴² Y ese 60% se alcanzó en 2008 después de varias reformas, ya que tradicionalmente era muy inferior, en 1994 era un 25% (Sacchi 2012)

prestaciones de “mobilità”⁴³). Por su parte, el coste para los empleadores es mucho menor que para los alemanes (Arico & Stein 2012; Sacchi, Pancaldi, y Arisi 2011). Los empleadores italianos nunca pagan más del 8% de la compensación por jornada reducida y no pagan cotizaciones sociales (el estado se hace cargo de ellas, a excepción de una contribución fija a cargo de los empleados).

El CIG italiano ha funcionado de hecho como un sustituto para una débil cobertura de seguro de desempleo, de acceso restringido y escaso (Sacchi, Pancaldi, y Arisi 2011), pero sólo para un grupo de empleados “insider” de compañías medianas (>15) y grandes de determinados sectores, lo que refuerza la segmentación del mercado laboral.⁴⁴ Y ha funcionado así durante más de medio siglo, sobre todo desde las reestructuraciones industriales de los 70s y 80s, con modificaciones y excepciones puntuales que se han ido acumulando en un conjunto bastante ecléctico y fragmentado (Arico & Stein 2012). Ante la crisis, para compensar la debilidad de las prestaciones italianas por desempleo y de su sistema de protección social, el gobierno extendió el uso del CIG de “emergencia”, al ampliar el acceso a otros sectores, a las empresas pequeñas, y a trabajadores atípicos y alargar su duración a través de diversos fondos, italianos y europeos. Estas medidas extraordinarias, fueron prolongadas hasta 2012 y está previsto que puedan durar hasta 2016.

De manera que con la crisis, el CIG italiano ha acabado teniendo un triple papel sustitutivo y polivalente: como elemento de política social, como instrumento de política industrial (apoyo a compañías centrales a mantener fuerza laboral cualificada) y un papel macroeconómico al contribuir a mantener la demanda (Sacchi 2012). Su carácter pasivo solo se modificó en 2009, cuando, por primera vez, se vinculó el acceso al CIG con políticas activas de empleo: programas de búsqueda empleo, orientación, formación (Arico & Stein 2012), pero cuya eficiencia ha sido cuestionada (Ferroni and Guerrera 2010).

⁴³ Subsidios destinados a proteger la transición de un empleo a otro y que en el caso de la mobilità lunga equivale a una prejubilación.

⁴⁴ arico y stein 2012; sacchi 2012; sacchi et al. 2011; Berton *et. al.* (2009), Busalacchi *et. al.* (2009), Ferroni and Guerrera (2010), Gatto and Tronti (2010), O’Higgins (2011), and Schindler (2009).

Tal vez lo más llamativo sea los empleados CIG de cero-horas, en realidad cuasi-desempleados, y con muchas posibilidades de caer en el desempleo cuando acabe el programa. De hecho, el abuso de esta figura enmascara la realidad del desempleo italiano. Gatto and Tronti (2010)⁴⁵ calculan que el número de personas con contrato cero-horas pasa en 2010 de los 300.000, y cuando a los cero-horas, añaden los empleados en algún tipo de “retención de empleo” (labour hoarding) sin compensación salarial (lo hacen a través del método Wharton), y aquellos “desanimados” a buscar empleo (“discouraged”), su estimación del desempleo llega hasta el 13.6% a finales del 2009, unos 5 puntos porcentuales más que la tasa ILO.

La reforma italiana de Junio 2012, con el Gobierno técnico Monti, busca responder a esta situación para 2016, a través de algunas medidas contra la segmentación laboral, entre ellas una reforma de la prestación por desempleo con un nuevo esquema (Assicurazione Sociale per l'Impiego) que incluya a los aprendices, suba el nivel de reposición y la duración⁴⁶. No obstante, la reforma no ha conseguido modificar de manera sustancial los CIG, limitándose a extender una protección más restringida a empresas medianas y grandes en otros sectores, pero sin alterar las diferencias de tratamiento entre, por un lado, los empleados de medianas y grandes empresas, y, por otro, aquellos de las pequeñas (Sacchi 2012).

Como se ha señalado, el CIG italiano ha funcionado como un sustituto de seguro de desempleo y de protección social, lo que desvirtúa su intencionalidad específica. Esta es una gran diferencia con el caso alemán, donde el Kurzarbeit es un instrumento específico que complementa, pero no suplanta, a otras medidas de flexibilidad interna, a una sólida protección por desempleo y a – todavía- un fuerte paquete de medidas asistenciales (incluidas rentas mínimas).

⁴⁵ *The new forms of joblessness. How to relaunch growth and employment?*
(http://www.unicreditreviews.eu/uploads/02_tronti_ing_41-84.pdf)

⁴⁶(reposición: 75%, hasta un límite de 1180 €, y 25% pasados los 1180; un total máximo de 1120€; duración: pasa de 6 a 12 meses)

“Mini-jobs” alemanes

Además de la reducción de jornada durante la crisis, otra de las iniciativas destacadas para frenar el desempleo en los años 2008-2011, ha sido el incremento de los “mini-jobs” impulsados en 2003 por el Gobierno Socialdemócrata de Gerhard Schröder con las reformas Hartz⁴⁷.

Los mini-jobs son empleos a tiempo parcial exentos de impuestos y seguridad social para los empleados que cobran hasta 400€ mensuales (siendo la contribución empresarial a la SS menor de la habitual). En la actualidad, unos 7.3 millones de alemanes (20% de los empleados) trabajan en mini-jobs, 2/3 son mujeres, muchos estudiantes los compatibilizan con sus estudios, y la mayoría se dan en servicios poco cualificados (catering, hostelería, servicio doméstico, cuidado de niños y ancianos, y construcción). No es inusual que trabajadores sean contratados a través de la fórmula de miniempleo a los que luego la empresa aumenta la jornada y paga el resto del salario en negro Köhler, H-D (2013). Sin embargo, ya antes de la redefinición y de las exenciones de 2003, los mini-jobs alcanzaban los casi 6 millones (Heiner Dribbusch 2010)⁴⁸, lo que relativizaría su papel en esta crisis. Aunque la mayoría de estos empleos no pasan las 15 horas por semana, la diferenciación normativa y, sobre todo, la falta en Alemania de un salario mínimo legal, abren la puerta a diferentes abusos y discriminaciones.⁴⁹ De manera que se convierten de un arreglo transicional en una clara precariedad (Alber J. & Heisig J. P. 2011; Boch G. and Weinkopf C 2008, 2009)⁵⁰.

⁴⁷ Varias veces director de personal en Volkswagen durante las dos últimas décadas, impulsor de la semana laboral de 4 días en la VW de los 90, y máximo responsable de la Comisión Hartz durante el Gobierno Schroder.

⁴⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/de0812019q.htm>

⁴⁹ Recientemente se introdujo la obligación legal de salarios mínimos en determinados sectores, lo que supone una desviación de la tradición alemana de ausencia de salarios mínimos legales. Pero a finales del 2012, el objetivo largamente defendido por la federación de sindicatos DGB de un salario mínimo nacional no se ha materializado todavía.

⁵⁰ Alber J. & Heisig J. P. (2011) Do New Labour Activation Policies Work? A descriptive analysis of the German Hartz Reforms WZB Discussion Paper September 2011

Boch G. and Weinkopf (2009) Working for Little Money: Does Germany Really Need a Minimum Wage? Intereconomics, November/December 2009

Boch G. and Weinkopf C. (2008) Low-Wage Work in Germany (Russell Sage Foundation Case Studies of Job Quality in Advanced Economies)

A la hora de evaluarlos, habría que detallar tanto su carácter más o menos voluntario, que muchos lo son⁵¹, como su combinación con diversos subsidios (vivienda, transporte, ayudas familiares, becas y rentas mínimas) que en conjunto sacan de la precariedad a muchos de estos empleados alemanes, y que alerta contra importaciones selectivas que ignoren toda esa red de política social en que se apoyan.

⁵¹ De cualquier modo, no cabe olvidar que el “voluntarismo” puede ser relativo en una situación de bajo empleo.

3. LA FORMACION

Tabla XX. Políticas de Formación profesional y ocupacional. OCDE, 2011

| | ALEMANIA | ITALIA | DINAMARCA | IRLANDA | ESPAÑA |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| % FP 25-34 ⁵² | 52.4 | 33 | 35.8 | 15.2 | 9.7 |
| % Univer. ciclo largo 25-34 ⁵³ | 19 | 20 | 36 | 29 | 25 |
| % PIB 2008 ⁵⁴ | 4.6 | 4.6 | 7.7 | 5.7 | 4.6 |
| APRENDIZAJE JOVENES | <p>Currículo y certificación nacional, pero diseño y provisión resultado del Diálogo Social y Negociación Colectiva.</p> <p>Sistema dual de formación teórica y práctica en empleo.</p> <p>Principal mecanismo de inserción laboral juvenil.</p> <p>Ante la crisis, importantes reformas para extenderlo y financiación sostenida, aunque debilitamiento creciente según sindicatos.</p> <p>Decisivo en evitar desempleo juvenil.</p> | <p>Falta de un sistema nacional de formación ocupacional aparte de la Educ. Secundaria</p> <p>Diversidad de programas regionales.</p> <p>La reforma de 2012 busca convertir el aprendizaje juvenil como instrumento principal para empleo juvenil estable.</p> <p>De momento, escaso impacto de las políticas de formación.</p> | <p>Menos desarrollado que el caso alemán.</p> <p>Aumento significativo del número de plazas de aprendizaje.</p> | | <p>Políticas con escaso control por lo que respecta a la formación realmente recibida y al periodo que cubre. La crítica más habitual es que son empleos de bajo coste.</p> |
| FORMACION ADULTOS | <p>Formación específica de desempleados y en riesgo de desempleo.</p> <p>Escaso éxito de iniciativas que combinan reducción de jornada y formación.</p> | <p>Poco desarrollado y ausencia de un sistema nacional de certificación de cualificaciones.</p> <p>Con la crisis ha caído el número de programas participantes.</p> | <p>Líder europeo en formación de adultos.</p> <p>Formación de adultos desempleados y en riesgo de desempleo cada vez más ligada a formación en puesto de trabajo.</p> | <p>Poco desarrollado. Rediseño institucional como respuesta a la crisis.</p> | |

Fuentes: Elaboración propia con las fuentes citadas en la sección.⁵⁵

⁵² % FP 25-34: % de jóvenes entre 25 y 34 años con formación profesional (OCDE 2011:136). Dato para España: 9.7

⁵³ % 3ª larga 25-34: % de jóvenes entre 25 y 34 años con estudios universitarios de ciclo largo (licenciatura). (OCDE 2011:40)

Dato para España: 25

⁵⁴ % PIB 2008: % de gasto público total en formación (OCDE 2011:254). Dato para España: 4.6

⁵⁵ Arico & Stein 2011, 2012; Bosch 2011; Brunello et. al. 2010; Hoeckel and Schwartz 2010; ISFOL 2010; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011_Jan2012.pdf; EC 2010, 2012; Raisanen et al. 2012; Jorgensen 2011

En los cuatro países estudiados, desde sus distintos márgenes presupuestarios, cabe identificar la tendencia a reforzar los vínculos entre la formación y la búsqueda de empleo, tanto para jóvenes como para adultos desempleados, de manera que se enfatiza la formación en el puesto de trabajo y la mejora focalizada de capacidades según la dinámica laboral y a lo largo de toda la vida. En cambio, con la excepción de Dinamarca, aunque también allí está sujeta a un creciente debate, la mejora de capacidades genéricas (leer, escribir y matemáticas) parece relegada en los demás países. Respecto a España –aunque esta temática es tratada en otros capítulos de esta investigación–, hemos querido señalar los datos estructurales que conviene tener presentes: la baja proporción de jóvenes con formación profesional y la relativa alta proporción de licenciados. En términos de dedicación del gasto público en formación, estamos a la par de otros países.

1) Jóvenes.

Alemania

En Alemania, junto al “Kurzarbeit”, otra clave de su éxito en empleo juvenil, ha sido un sistema de aprendizaje que ha venido funcionando en continua evolución durante décadas, con la inclusión de nuevas ocupaciones y permanente revisión de los currículos.⁵⁶ A través del aprendizaje, casi dos tercios de los jóvenes alemanes siguen un sistema dual de formación académica y práctica en un puesto de trabajo (“on-the-job”), al final del cual, muchos de ellos reciben una oferta de empleo fijo en esa misma empresa. La formación práctica se lleva a cabo a través de contratos de aprendizaje cuya duración (3 años), salario y contenidos siguen unos estándares de ámbito nacional, con una participación activa del Gobierno y los agentes sociales en el diseño y provisión de los mismos. Así, los empleadores ofrecen formación a los jóvenes a cambio de distintos tipos de incentivos (“bonus”) y subsidios. No obstante, los sindicatos advierten que el sistema no es inmune a las fuertes

1. ⁵⁶ <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EEORReview-YEM2010.pdf>; [Youth employment measures ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6711](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6711)

tendencias de liberalización y desregulación que están afectando al empleo juvenil. En 2004, el Gobierno federal y varias organizaciones patronales,⁵⁷ llegaron a un pacto para ayudar a los jóvenes a encontrar y mejorar empleo cualificado. Se renovó en 2007 y de nuevo en Octubre 2010,⁵⁸ pero la confederación alemana de sindicatos, aunque invitada, decidió no participar ante lo que estimaba como una precarización del sistema. En 2010, se buscaba crear 60.000 nuevas plazas de aprendizaje al año hasta 2014, hacer frente a la perspectiva de la disminución de la oferta de empleados de cualificación media, y también a los problemas de muchos jóvenes al abandonar la escuela y entrar en formación ocupacional. Por lo tanto, el pacto de 2010 se focalizó en alumnos que no han terminado la enseñanza secundaria con buen rendimiento académico, a través de campañas para que esos jóvenes completasen su formación, teniendo también en cuenta los jóvenes inmigrantes.

Sin embargo, los firmantes del pacto insistían en recortar el periodo de aprendizaje de 3 a 2 años para algunas ocupaciones, a lo que se viene oponiendo la confederación alemana de sindicatos (DGB), que también critica la liberalización y desprotección creciente del empleo juvenil en Alemania⁵⁹, en particular en sectores en que es difícil llevar una negociación colectiva sectorial y en sectores golpeados por la crisis como el manufacturero y el químico.⁶⁰

⁵⁷ the Federal Employment Agency ([BA](#)), the Confederation of German Employers' Associations ([BDA](#)) and the Federation of German Industries ([BDI](#)) together with the Association of German Chambers of Industry and Commerce ([DIHK](#)), the German Confederation of Skilled Crafts ([ZDH](#)) and the German Association of Liberal Professions ([BFB](#)).

⁵⁸ Con la involucración de otras dos organizaciones: el Comisionado gubernamental para migraciones, refugiados e integración; y la Conferencia de Ministros de asuntos culturales de las Laender.

⁵⁹ <http://eurofound.europa.eu/eiro/2011/12/articles/de1112029i.htm>

⁶⁰ Mientras que los acuerdos “multiemployer” sí buscaron ampliar el número de vacantes de aprendizaje inicial (“initial vocational training” (IVT)). Ejemplos:

- El sindicato de minas, químico y energía (IG BCE) y la asociación alemana de empleadores químicos (BAVC), además de ampliar en 9000 nuevas plazas de IVT (aprendizaje) entre 2011 y 2013, también diseñaron un esquema nuevo para que durante la crisis se promovieran contratos de empleo para aquellos que fueran acabando el aprendizaje.
- Los acuerdos regionales de 2010 en el sector del metal e industria eléctrica estipularon que los aprendices fueran empleados por al menos 12 meses tras finalizar su aprendizaje, si la situación económica lo impidiera, la empresa y el comité de empresa considerarían otras alternativas (jornada reducida, tiempo parcial...).
- También en Noviembre 2011, los agentes sociales del sector del metal acordaron crear empleo indefinido para los aprendices al acabar su periodo de formación, rompiendo una tendencia reciente a

Los problemas que esconde este desacuerdo son que no hay puertas abiertas para empleados menos cualificados, sobre todo inmigrantes, y que hace falta un acuerdo sobre la escasez de cualificación media y alta en ciertos sectores. También se extiende la desregulación en sectores sin acuerdos de negociación colectiva.

Italia

El sistema alemán inspira los esfuerzos italianos actuales por instaurar y consolidar un nuevo sistema de aprendizaje. Para mejorar la capacitación de los empleados, en el área “*Collegato Lavoro*” de la Ley de Estabilidad Financiera (Ley N. 183, 4 Noviembre 2010), el Gobierno Italiano inició la reforma de los contratos de aprendizaje para facilitar el contrato de jóvenes y mejorar la articulación educación-empleo. En Septiembre de 2011 se aprobó el Acta Consolidada sobre aprendizaje (Decreto Legislativo No. 167 de 14 de Septiembre 2011), que aspira a convertir el aprendizaje en el principal instrumento para impulsar el empleo juvenil, afrontar el abandono escolar y la alta tasa de desempleo juvenil. Tras consultas y acuerdos con las autoridades regionales y los actores sociales, la Ley reguló los contratos de aprendizaje con vistas a convertirlos en contratos indefinidos dirigidos a los jóvenes.⁶¹ Si al final del periodo de formación ocupacional, ni el empleador ni el aprendiz se retiran

ofrecer solo empleo temporal. IG Metall, el sindicato del metal, defendió este asunto en una campaña nacional.

- En cuanto a ejemplos de negociación colectiva con un solo empleador, Volkswagen e IG Metall pactaron en 2010 un acuerdo que garantizaba la provisión de 1750 IVT por año (incluido 300 contratos en prácticas para universitarios) hasta 2014. Al terminar los aprendizajes, todos los aprendices, según hayan rendido (¿?), serán empleados con un contrato indefinido (hasta final 2011). Un acuerdo similar en Deutsche Telekom garantizaba un volumen de ITV del 2.9% del total de empleados entre 2011 y 2013.

- El gobierno federal, a su vez, de acuerdo con el Pacto del Aprendizaje de 2010, aumenta el % de puestos IVT hasta un 7% de todos los empleados públicos bajo su responsabilidad.

Fuentes: <http://eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1101019s/de1101019q.htm>

⁶¹ [Agreement of 7 July between regions and government \(in Italian, 886Kb PDF\)](#);
[Agreement of 11 July between government and social partners \(in Italian, 1015Kb PDF\)](#).

del acuerdo, la relación de empleo pasa a considerarse indefinida. Además, abrió la posibilidad de financiar programas de aprendizaje a nivel de empresa.⁶²

Los contratos de aprendizaje se aplican a todos los jóvenes entre 15 y 29 años. El tipo, duración y número de aprendices será establecido a través de acuerdos colectivos nacionales para cada sector, y por acuerdos intersectoriales. Se prevén tres tipos de contrato de aprendizaje para todos los sectores⁶³: Aprendizaje de formación para jóvenes entre 15 y 25 años. El contrato puede durar hasta 3 años (4 en el caso de diplomas regionales). El programa de formación será diseñado por las regiones en colaboración con los Ministerios de Trabajo y Educación. Aprendizaje profesional para jóvenes entre 18 y 29 años que necesitan formación ocupacional. Una duración máxima de 3 años (5 para artesanos). Tanto la duración como el currículo serán establecidos en acuerdos colectivos e intersectoriales. Formación avanzada e investigación, destinada a jóvenes entre 18 y 29 años que se dediquen a la investigación, doctorados y entrada en las asociaciones profesionales. La duración y regulación de estos programas lo establecen las regiones, en acuerdo con las patronales regionales, universidades, e instituciones de formación profesional, técnica e investigación. La reforma aprobada el 28 de Junio del 2012 añade específicamente el contrato de aprendizaje. Sin embargo, es pronto para valorar la relevancia de todo este paquete de reformas en torno al aprendizaje.

Dinamarca

En Dinamarca el sistema de aprendizaje está a medio camino del sistema dual alemán y los del resto de los países nórdicos, más basados en la educación regular. Ante la subida del desempleo juvenil, en 2009 tuvo lugar el Acuerdo “más jóvenes en empleo y educación”, que incluía medidas de activación juvenil, iniciativas de formación en el lugar de trabajo y mejora de calificaciones. En 2011 se decidió invertir 8.3 millones de euros en ese tipo de

⁶² <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/01/IT1201019I.htm>; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Oct%2011.pdf;
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/08/articles/IT1108019I.htm>

⁶³ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf

medidas y aumentar el número de contratos en aprendizaje y prácticas.⁶⁴ El Gobierno danés se ha puesto como objetivo que para 2015 el 95% de cada cohorte de jóvenes acabe la educación secundaria superior, el 60% la enseñanza terciaria y el 25% la enseñanza terciaria de ciclo largo. El presupuesto de 2012 contempla la creación de 10.400 nuevas plazas de aprendizaje y 1.500 nuevas plazas en escuelas de formación profesional.⁶⁵ Además, prevé una inversión de 10 millones de euros para mejorar la enseñanza profesional.

2)Adultos

Dinamarca

Dinamarca es el país con más adultos participando en algún tipo de educación (EC 2012). Al poco de empezar la crisis, el Gobierno aprobó el Acuerdo sobre el esquema de aprendizaje para adultos (2008) que dio status legal a los subsidios para adultos en aprendizaje.⁶⁶ En 2010 el Gobierno inició un Plan de Acción contra el desempleo de larga duración con 36.7 millones de euros para invertir en educación y mejora de capacidades, tanto específicas como generales (leer, escribir y matemáticas) (Raisanen et al. 2012). También en Enero de 2010 se introdujeron iniciativas para aumentar el apoyo educativo a empleados recién despedidos y a aquellos en riesgo de ser despedidos, un apoyo donde se exige detallar las etapas de vuelta al empleo y refuerzo de la formación en el puesto de trabajo. Acompañando a estas medidas, en 2011 la Autoridad Nacional Danesa sobre mercado laboral, basada en sus investigaciones y evidencias, dudaba de los efectos de la formación genérica a desempleados y defendía que la mejor estrategia de activación es la formación ocupacional en empresas. También defendía la formación focalizada, y la orientación personalizada a los desempleados (Raisanen et al. 2012). Un

⁶⁴ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011.pdf

⁶⁵ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf

⁶⁶ Subsidios dirigidos a personas sin formación profesional o con necesidad de recualificación.

enfoque que amparaba el cambio de énfasis hacia la empleabilidad rápida, “work first” (Jorgensen 2011) y que el nuevo Gobierno de centro-izquierda busca suavizar.

Alemania

Como respuesta a la crisis, Alemania amplió temporalmente los programas de formación profesional/ocupacional para cubrir a trabajadores en riesgo de desempleo, empleados senior en pequeñas y medianas empresas y trabajadores temporales re-contratados. La iniciativa se llamó “formación ocupacional continua de personas poco cualificadas y trabajadores senior”. Tampoco ésta es una iniciativa nueva.⁶⁷

Más tarde, la ley alemana de Febrero de 2011 para la mejora de la integración en el mercado laboral, incluyó un amplio abanico de medidas que serán efectivas a lo largo del 2012. Entre ellas: la introducción de un sistema de bonos para iniciativas de formación profesional para los desempleados (desde el 1 de Abril 2012); apoyo de las agencias de empleo a la formación continua de personas por debajo de los 45 años si el empleador cubre al menos el 50% de los costes; y una reforma de las oficinas de empleo, junto a la creación de 41 nuevos centros de empleo que serán gestionados por los gobiernos locales.⁶⁸

⁶⁷ EC 2010 Employment in Europe

⁶⁸ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf. Por otra parte, los empleadores alemanes que ofrecen a sus empleados en jornada reducida (Kurzarbeit) la oportunidad de participar en medidas de formación y cualificación, reciben una subvención parcial de las contribuciones a la seguridad social y apoyo financiero para los costes de las medidas de formación. No obstante, al inicio de la crisis, solo 40.000 de más de un millón de trabajadores en jornada reducida participaron en alguna medida de formación ofrecida por sus empresas. Las compañías no están haciendo uso de los fondos reservados para esta finalidad. <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/EESPostLisbon-Weiler.pdf>; Frankfurter Rundschau, 4 September 2009

Italia

En el caso italiano, la formación de adultos es una de las áreas más débiles. Según ISFOL (Instituto para la formación ocupacional) (2010), la participación de adultos en formación disminuyó durante los primeros años de la crisis, la formación tiende a ser muy específica y breve, sin ningún tipo de certificación. No obstante, en Febrero de 2010, el Gobierno, las regiones y los agentes sociales firmaron un acuerdo para la formación.⁶⁹ Mientras que la implementación de los programas de formación es competencia de las regiones, las directrices del acuerdo enfatizaban la necesidad de dirigir el aprendizaje hacia necesidades productivas reales, reforzando el aprendizaje en el lugar de trabajo y los mecanismos de validación de aprendizaje no-formal. Con todo, la Recomendación del Consejo Europeo de 2011 (Council Recommendation 2011) seguía insistiendo en la necesidad de fortalecer el aprendizaje y la formación profesional, y resolver la falta de un único sistema de certificación de habilidades y reconocimiento de formación profesional y ocupacional reconocido a lo largo del país, en lugar de los múltiples regionales que dificultaban la movilidad laboral.

Irlanda

Tampoco las primeras respuestas irlandesas en materia de formación fueron significativas ni en presupuesto ni en participantes (Stehrer and Ward (eds.) 2012). Pero en 2011, el servicio público de empleo, a través del Programa de Formación de Habilidades Específicas, creó 6.000 plazas adicionales dirigidas a adultos procedentes de sectores con problemas estructurales de empleo, sobre todo construcción. Los cursos incluían mecánica, IT, administración, venta, marketing, management y electrónica. Otras iniciativas en este sentido fueron “Vuelta a la Educación” (2011, 4.000 plazas); “Springboard Programme” (2011, 5.900 plazas); “JobBridge programme” (2011, 5.000 plazas).⁷⁰

⁶⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/01/IT12010191.htm>

⁷⁰ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf

En conjunto, en 2011 se crearon 20.900 plazas entre programas de formación, educación y puestos en prácticas; y para 2012, el Gobierno se comprometió a apoyar 85.000 plazas (EC 2012). Dependiendo de cómo se materialice ese apoyo más o menos directo, será posible hablar de un cambio significativo en las políticas de formación irlandesas.

Finalmente, Irlanda contempla la creación de una institución para Educación y Formación llamada SOLAS que operará dentro del Departamento de Educación y Capacitación, y coordinará y financiará las medidas de formación presentes en Irlanda. Supervisará un cambio en la oferta de formación desde las ocupaciones tradicionales como la construcción a iniciativas que formen a los buscadores de empleo en ocupaciones pertenecientes a actividades en crecimiento (Servicios, ICT, aparatos médicos, sectores de alimentación y bio-farmacéuticos, etc.

4.POLÍTICAS INMIGRATORIAS.

Tabla XX. Políticas inmigratorias en los países estudiados.

| Año | Alemania | Italia | Dinamarca | Irlanda | España |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------|------------------|-------------------|
| 2000 | 7.336.111 | 1.270.553 | 259.361 | 241.569 | 819.886 |
| 2007 | 7.255.949 | 2,938.922 | 278.096 | 452.306 | 4.606.474 |
| 2008 | 7,255.395 | 3,432.651 | 298.450 | 553.690 | 5,262.095 |
| 2009 | 7,185.921 | 3,891.295 | 320.033 | 441.059 | 5,650.968 |
| 2010 | 7,130.919 | 4,235.059 | 329.797 | 384.399 | 5,663.525 |
| 2011 | 7,198.946 | 4,570.317 | 345.884 | 361.557 | 5,654.630 |
| % Inmigrantes 2010 | 8.7 (5.6 non-EU) | 7.1 (5 non-EU) | 6 (3.9 non-EU) | 8.6 (1.7 non-EU) | 12.3 (7.3 non-EU) |
| Diferencia % desempleo entre inmigrantes/nativos 2007 (2009) | 8.6 (7.1) | 3 (4.3) | | 1.5 (4) | 4.4 (12.9) |
| % inmigrantes en ocupaciones no cualificadas (2009) | 27.5 | 23.2 | | | 33.6 |
| Políticas laborales | Orientación y formación específica | Poco desarrolladas | Formación general y específica. | Restrictivas | Incipientes |
| Políticas de ciudadanía | Restrictivas | Alternancia restrictiva /regularización | Restrictiva | Restrictivas | Abiertas |

Fuentes: EUROSTAT; Inmigrantes 2000, 2007- 2011, incluyen UE y no-UE, total de personas inmigrantes residentes en el país; brecha desempleo nativos inmigrantes: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-2010.pdf>

Los 5 países tienen rasgos estructurales de la inmigración bastante diferenciados. La proporción de inmigrantes respecto al total de población es menor del 10% en todos ellos, excepto en España con un 12.3 % en 2010. Por otro lado, mientras la inmigración en Dinamarca e Irlanda ha crecido moderadamente en términos absolutos en la década señalada y Alemania ha rebajado el número de llegadas, Italia y, sobre todo, España, muestran un crecimiento espectacular, difícil de manejar, en 8 años en el primer caso y en 10 en el segundo. En los dos últimos países se recurre a regularizaciones de inmigrantes irregulares a gran escala en el periodo señalado.

Alemania

La respuesta a la crisis a través de políticas migratorias se produce en circunstancias nacionales muy distintas. Alemania, a diferencia del resto, ha registrado desde finales de los 90 hasta 2010 una inmigración neta a la baja y, además, los trabajadores inmigrantes se encuentran sub-representados en los sectores más afectados por la crisis (metal, manufacturas eléctricas, automóvil)

(Koehler et al 2010:17), con lo que las medidas anti-crisis han favorecido más a los nativos que a los inmigrantes. Durante la crisis, el desempleo entre los inmigrantes no aumentó más que entre los nativos, si bien el de los primeros se sitúa en torno al 16% y el de los segundos alrededor del 7%, diferencia que viene de antes de la crisis y está relacionada con los tradicionales problemas de integración de los inmigrantes en la sociedad alemana (Streeck 2009; Anna Myunghee Kim, 2010).⁷¹

En cualquier caso, en los últimos años la integración de inmigrantes en el mercado laboral ha sido objetivo de varios programas, parcialmente financiados por el fondo social europeo (ESF), dirigidos a favorecer sus competencias lingüísticas, su acceso a cualificaciones profesionales, reducir la discriminación en el acceso al empleo, e integrar a los refugiados e inmigrantes con derecho de residencia.⁷² Quizá lo más importante sea que a diferencia de otros países, no han sufrido recortes por la crisis⁷³, en programas como los que se señalan en el anexo II.

El principal objetivo futuro de la política inmigratoria, más que mejorar las condiciones de los inmigrantes actuales poco cualificados, parece ser atraer profesionales altamente cualificados, a los que se les facilite la residencia. De manera, que entre los cambios políticos recientes más significativos está la Ley de Control de la Migración Laboral, que materializó la intención del Gobierno alemán expresada en 2009 de “atraer los mejores cerebros al mercado laboral alemán” (Anna Myunghee Kim, 2010).

⁷¹ De hecho, los jóvenes de origen inmigrante, obtienen unos resultados académicos significativamente más bajos de la media, y la participación en el sistema dual de aprendizaje era para ellos del 32.2% en 2009 comparado con un 68.2% para los nativos (<http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EEORReview-YEM2010.pdf>)

⁷² Germany. National Report Programme (2011)

⁷³ Elizabeth Collet (2011) *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*

Italia

También Italia se distingue del caso español (Koehler et al. 2010)⁷⁴, lo que relativiza la homogeneidad de un hipotético modelo Mediterráneo (Arango et al. 2009). Italia presenta una inmigración menor y menos concentración de inmigrantes en las ocupaciones no-cualificadas, lo que ha amortiguado el impacto de la crisis en el desempleo entre inmigrantes. Es verdad que entre la segunda mitad del 2008 y 2009, aumentó la brecha en tasa de desempleo entre inmigrantes y nativos, pasando la de los inmigrantes del 10 por ciento por primera vez. Pero son cifras muy por debajo de las presentes en otros países europeos. Y las mujeres inmigrantes todavía sufren menos desempleo al estar concentradas en los sectores domésticos y de salud, menos expuestas a la crisis.

De la política migratoria italiana reciente destaca la coincidencia entre el crecimiento real de la inmigración y el carácter restrictivo y punitivo de varias medidas contra la inmigración ilegal, del Gobierno Berlusconi, como la Reforma de la ley de inmigración en Julio 2009⁷⁵, un debilitamiento progresivo del status de los inmigrantes legales, a través de un sistema de puntos para renovar el permiso de residencia y un endurecimiento de los requisitos de ingresos, salud y vivienda, para el reagrupamiento familiar⁷⁶, lo que ha agudizado la diferencia entre Italia y España en el tratamiento de los inmigrantes ilegales, siendo España un país caracterizado como generoso en la provisión de servicios sociales a inmigrantes ilegales (Zimmermann and Barrett 2011), algo que ha empezado a cambiar en 2012 con el gobierno Rajoy. En Italia, desde 2009, el personal médico debe denunciar a los sospechosos de ser inmigrantes ilegales, y se pasó de recortes moderados a radicales en la política de admisión a través de los *decreti-flussi*⁷⁷. En 2009 se cancelaron casi por completo las cuotas para trabajadores inmigrantes, a excepción del sector

⁷⁴ Jobst Koehler, Frank Laczko, Christine Aghazarm, Julia Schad 2010 *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy* IOM EC.

⁷⁵ Que redefine la entrada y estancia ilegal como una ofensa criminal punible con multa y expulsión inmediata.

⁷⁶ OCDE 2009, citado en Koehler et al 2010

⁷⁷ Aunque en Agosto de 2009 se lanzó un nuevo esquema de regularización selectiva dirigida a trabajadores en el sector del cuidado, que atrajo 300,000 solicitudes de empleadores de inmigrantes indocumentados (Colombo 2009).

agrícola y turístico, algo que ha tenido un efecto limitado, si observamos las cifras que aparecen en la tabla anterior.

A diferencia del caso alemán, la crisis se ha traducido en recortes drásticos en los fondos para las políticas integradoras tanto a nivel central como local (Koehler et al 2010) –exactamente igual que ha pasado en España, ya desde el último año del gobierno socialista-, lo que agrava una situación ya precaria en cuanto a medidas de reconocimiento de las cualificaciones de los inmigrantes no-EU. Incluso aparecen actitudes públicas de mayor animosidad contra los inmigrantes, con algunos incidentes graves de violencia (p. e. los ataques contra temporeros agrícolas inmigrantes en Rosarno (Calabria) en Enero de 2010).

Irlanda

Como en Alemania, también en Irlanda la migración neta se ha vuelto negativa desde el inicio de la crisis, pero mientras en el caso alemán cabe preguntarse por factores y objetivos estructurales, ya que la reducción viene desde los 90, la caída irlandesa está directamente vinculada a la crisis, relacionada con el hecho de que la mayor parte de sus inmigrantes provengan de la propia UE (a pesar de que Irlanda, tras España,⁷⁸ es el país UE con mayor inmigración relativa en la última década, es el país de la UE-15 con menor porcentaje de inmigrantes no-UE).

Es paradigmático el sector de la construcción donde, a finales de 2007, 17% de los empleados eran inmigrantes, en su mayoría procedentes de nuevos miembros de la UE, sobre todo Polonia. Con el inicio de la crisis, el 36% de los inmigrantes que trabajaban en la construcción perdieron su empleo (frente al 26% de los nativos), y otros muchos sufrieron una renegociación a la baja de sus condiciones laborales (Wickham and Krings 2009).⁷⁹ Muchos de estos inmigrantes UE se habían establecido y parecían reacios a volver a su país

⁷⁸ Aunque a bastante distancia. Entre 2000 y 2008 la población inmigrante en Irlanda se dobló, y en España se quintuplicó.

⁷⁹ J. Wickham and T. Krings (2009) *After the Boom: Migration and the Irish Construction Sector* MCA Newsletter No. 2

(Meardi G., Martín A. and Lozano M. 2012)⁸⁰; de hecho en Agosto de 2012 residían en Irlanda más de 100 mil polacos en edad de trabajar, aunque sufrieran un desempleo por encima del 25%, siendo el mayor grupo de residentes extranjeros en el país y también víctimas de numerosas polémicas sobre su acceso a las prestaciones sociales⁸¹.

El bajísimo porcentaje de inmigrantes no-UE, revela que Irlanda es uno de los países europeos con políticas migratorias más restrictivas y anti-integradoras, especialmente por lo que respecta a la participación en el mercado laboral⁸² donde, por ejemplo, los trabajadores temporales non-EU no pueden acceder a otros trabajos ni iniciar negocios ni servirse de medidas generales de apoyo al empleo; apenas existe reconocimiento de cualificaciones no-EU, y con la crisis se canceló o redujo la financiación de las medidas de integración dirigidas específicamente a inmigrantes. La norma de permisos de empleo, “Employment Permits Act”, de 2006, limitaba los permisos de trabajo a una restrictiva lista de ocupaciones (Koehler et al 2010), por lo que ha ido disminuyendo el número de permisos de trabajo a inmigrantes no-UE. Los requisitos para los permisos se endurecieron todavía más desde 2009 de manera que, para ofrecer un permiso de trabajo, ha aumentado de 4 a 8 semanas el plazo en que la vacante debe de estar anunciada en la red FÁS/EURES⁸³ antes de que los ciudadanos no-UE puedan aplicar a un test de necesidad de mercado. Además, ocupaciones como trabajadores domésticos y camioneros de mercancías pesadas (HGV) ya no pueden solicitar permisos de trabajo, como tampoco lo pueden hacer aquellos que soliciten un empleo de menos de 30.000 EUR. Tampoco los cónyuges y dependientes de aquellos que tienen permiso de trabajo pueden hacerlo. Incluso ocupaciones de la salud o servicios financieros e industriales, con salarios entre 30.000 y 60.000 EUR, han sido excluidas de la lista que puede solicitar permisos de residencia. Sin embargo, todas las ocupaciones con ingresos por encima de los 60.000 EUR

⁸⁰ Meardi G., Martín A. and Lozano M. (2012) “Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK” *Journal of Industrial Relations* 54(1) 5-21.

⁸¹ <http://www.independent.ie/opinion/columnists/john-drennan/one-in-four-polish-workers-in-country-claiming-dole-3190040.html>

⁸² <http://www.mipex.eu/ireland>

⁸³ FAS es el Servicio Público de Empleo Irlandés, y EURES, (Servicios Europeos de Empleo), es una red de cooperación entre la Comisión Europea, los Servicios Públicos de Empleo de los países miembros de la EEA, y otras organizaciones asociadas.

permanecen en la lista de potenciales candidatos. De esta manera el Gobierno limita la inmigración de empleados poco cualificados mientras mantiene la oferta de los que estima necesarios para sectores estratégicos.

Por otro lado, algunas iniciativas han suavizado la situación de trabajadores no-UE despedidos a raíz de la crisis para renovar sus permisos de residencia y ahora se pueden beneficiar de las nuevas políticas activas. Pero no hay iniciativas específicas de apoyo a los inmigrantes. De hecho, en el programa nacional de empleo 2011 sólo se alude a los inmigrantes de forma genérica y en el de 2012 ni siquiera eso.

Dinamarca

Por lo que respecta a Dinamarca, comparte con sus vecinos nórdicos una inmigración muy regulada en la que los flujos anuales no se desvían mucho del número de permisos de residencia concedidos (OCDE 2012), y que en cualquier caso les hace presentar niveles de inmigración, en torno al 5%, por debajo del que su riqueza pudiera hacer esperar. En cambio, a diferencia del resto de países escandinavos que combinan control de llegada con integración post-ingreso, Dinamarca mantuvo durante la crisis serias trabas en los ámbitos de integración y acceso a ciudadanía (OCDE 2012⁸⁴; Koehler et al. 2010⁸⁵), lo que la aproxima al modelo alemán, ambos países más restrictivos que sus vecinos Europeos del Norte y del Sur.

También en Dinamarca los inmigrantes se vieron más afectados por el desempleo al estallar la crisis, mientras que el Consejo de Europa urgía a reducir las brechas en desempleo y desigualdad laboral entre inmigrantes y nativos⁸⁶. Por ello, el nuevo gobierno de centro-izquierda que entró en Octubre de 2011, propone reformas importantes en política migratoria: apoyo más específico a necesidades laborales y educativas; eliminación de discriminaciones en el acceso a prestaciones sociales; suavización en los

⁸⁴ OCDE (2012) *International Migration Outlook*.

⁸⁵ Ver también <http://www.mipex.eu>

⁸⁶ Recomendaciones específicas al Programa Nacional de Reforma Danés 2012 hacia la estrategia EU 2020. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_denmark_en.pdf

requisitos para lograr permiso de residencia, admisión de familiares y nacionalidad; lanzamiento de una encuesta sobre integración nacional que permita información estadística detallada sobre distintos aspectos de la integración de los inmigrantes: empleo, educación y acceso a ciudadanía.⁸⁷

Para concluir este apartado, efectivamente los inmigrantes registran peores datos de desempleo y precariedad que los nativos, pero la gravedad del impacto de la crisis ha sido distinta según la distribución de los inmigrantes en la estructura productiva. Mientras que en Alemania, y en cierta medida Italia, los inmigrantes están sub-representados en los sectores más afectados por la crisis⁸⁸ y, por tanto, la han sufrido menos, en Irlanda y España el pinchazo de la burbuja ha perjudicado sobre todo a los extranjeros, situación agravada en el caso español por la menor movilidad que sufre su mayor proporción de inmigrantes no-UE. Respecto a las políticas migratorias, en los cuatro países han sufrido los recortes en un entorno de austeridad, con la reducción de las políticas integradoras y, a menudo, endurecimiento de los requisitos de entrada y/o residencia salvo para profesionales altamente cualificados. Esto es evidente en el caso alemán donde, hasta ciertas medidas de protección a los inmigrantes ilegales pueden ser analizadas en realidad por su efecto barrera, en el sentido de disuadir a posibles empleadores⁸⁹.

En líneas generales, siguiendo a Koehler et al (2010), si distinguimos entre un modelo “integrador”, que prioriza la integración sobre la satisfacción inmediata de las demandas del mercado laboral, y un modelo “*Gastarbeiter*” (trabajadores huéspedes) con una escala inversa de valores, las políticas migratorias recientes apuntan a este último modelo, sobre todo en los casos irlandés e italiano.⁹⁰ De manera que una “apertura de facto” en cuanto a acceso al mercado laboral convive con un estrechamiento legal respecto a derechos y ciudadanía (Pastore 2010; Koehler et al 2010:135), una contradicción que abre

⁸⁷ OCDE 2012; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf

⁸⁸ *Migration and the Economic Crisis*.

⁸⁹ http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf

⁹⁰ OCDE 2009, citado en Koehler et al 2010

la posibilidad a un futuro político conflictivo. No obstante, tanto Dinamarca como Alemania, países con larga tradición migratoria –aunque dentro del modelo “*gastarbeiter*”- mantienen programas de integración en el mercado laboral especialmente dirigidos a inmigrantes (parcialmente financiados por el ESF), con elementos aplicables a la realidad española en función de sus posibilidades financieras, ya que esa focalización es un área poco desarrollada todavía y cuyas potencialidades merecen atención tanto a corto como a largo plazo.⁹¹

5. CONCLUSIONES

Al ver la evolución de los países europeos en las dos últimas décadas, surge la tentación de recordar el famoso principio de Ana Karenina y afirmar que, si durante los años buenos los países tienden a parecerse, las crisis, en cambio, cada uno las sufre a su manera. Esto es especialmente cierto en España, donde el retorno cíclico de un desempleo por encima del 20% subraya las dificultades de su mercado laboral a la hora de amortiguar el impacto de los parones o caídas del PIB en las debilidades del sistema. Debilidades que perduran incluso en épocas de crecimiento (alto desempleo, temporalidad, segmentación por género, edad y origen nacional, bajos salarios, y distintos gradientes de precariedad asociados a la economía informal).

Sin embargo, también es verdad que al analizar en detalle las trayectorias de las regulaciones en materia laboral, educativa o de protección social de los distintos países europeos, sería posible identificar un intercambio permanente de prácticas y políticas que en un momento u otro parecen funcionar mejor o peor en sus respectivas sociedades. Un sistema de importaciones/exportaciones tanto conceptuales como procedimentales cuya mayor o menor intensidad es discutible, pero que, de hecho, ha sido objetivo explícito de las

⁹¹ - Programas dirigidos a reforzar las competencias lingüísticas profesionales de inmigrantes.
- Programas contra la exclusión, la discriminación en compañías y de apoyo a la entrada en el mercado laboral.
- Cursos de formación vinculados al puesto de empleo y conducentes a obtener cualificaciones.
- Mejoras hacia una evaluación uniforme y transparente en el proceso de reconocimiento de titulaciones extranjeras.

principales iniciativas Europeas de “coordinación suave” conocidas como el Método Abierto de Coordinación (Estrategia Europea de Lisboa y EU 2020).

En ese sentido, de las secciones anteriores, se podrían subrayar las siguientes líneas de actuación:

- En cuanto al tiempo de trabajo, España, junto a los bajos salarios de la mitad de los empleados, sufre otros problemas laborales estructurales como la extensión de horas extraordinarias no pagadas y otras formas de economía sumergida que dificultan mucho la transparencia necesaria para que la flexibilidad temporal no se traduzca en la precariedad temida por los sindicatos de “salarios parciales por trabajos de más de 40 horas semanales”, y agrave todavía más la ya de por sí deteriorada relación entre empleo y cohesión social (Miguélez, F. y Prieto, C. 2002). No obstante para determinados sectores y ocupaciones (sector público, empleos industriales y algunos servicios) es posible que quede margen para explorar las posibilidades de ciertas formas de jornada reducida y un desarrollo del tiempo parcial, siempre voluntarios y con condiciones adecuadas, como mecanismo transicional, no solo para reconciliar empleo y familia, sino, cada vez más, para facilitar tanto la entrada como la salida de la vida laboral o dar suBstancia a las iniciativas “lifelong learning”.

- Respecto a la formación, la experiencia de los 4 países europeos referidos parece coincidir en algunas directrices comunes cuyo desarrollo mayor o menor puede depender de la inversión y de las distintas estructuras productivas, pero que sirven para orientar el sentido de cualquier esfuerzo posible, y en algunos casos suponen rediseños institucionales que podrían mejorar la eficiencia del presupuesto destinado, sea mucho o poco. Para ello podría ser útil:

- Mejorar la formación en el puesto de trabajo.

- Armonizar sistemas de aprendizaje con trayectorias pautadas hacia la estabilidad laboral y aumentar el número de plazas de aprendizaje. Es interesante en este sentido la iniciativa italiana de inspirarse en el modelo alemán para consolidar un sistema de aprendizaje como forma reglada de acceso al empleo para los jóvenes de distintos niveles educativos. Aunque sea pronto para evaluar sus resultados, la estrategia intenta atajar uno de los

problemas más graves que afecta a la transición educación-empleo tanto en Italia como en España: la mezcla y encadenamiento confuso de contratos en prácticas de distinta naturaleza que no permiten una trayectoria clara de entrada, ni itinerarios previsibles de mejora.

- Validación y acreditación de distintos tipos de aprendizajes, incluidos los informales y no formales.

- Respecto a las políticas migratorias, para España es destacable que, como en otros ámbitos (dependencia, infraestructuras, salud y educación), lo que en muchos aspectos puede considerarse como grandes éxitos de la evolución socioeconómica en las últimas décadas, constituirá el principal desafío del futuro: su sostenibilidad. La sostenibilidad de entornos institucionales que se iniciaron más tarde que en los otros países europeos y que antes de estar plenamente consolidados deben hacer frente a presiones cada vez mayores. En la última década, España se ha convertido en el país Europeo líder en inmigración, ha sido caracterizado como generoso en la provisión de servicios sociales a inmigrantes (Zimmermann and Barrett 2011) y está por encima de los otros cuatro países en el índice MIPEX.⁹² Mientras, a largo plazo, España busca consolidar un modelo migratorio que escape de la precariedad e improvisación asociados a crecimientos burbuja y a la economía sumergida, a corto plazo, de cara a paliar mejor el impacto de la crisis en los colectivos inmigrantes, puede inspirarse en algunas de sus medidas de las iniciativas de Dinamarca y Alemania con programas de integración en el mercado laboral especialmente dirigidos a inmigrantes (idioma, formación ocupacional específica y reconocimiento de cualificaciones), una focalización poco desarrollada en España y cuyo auge debería sacar el máximo partido de las posibilidades financieras.

⁹² El observatorio www.mipex.eu, que evalúa las principales políticas migratorias por separado y en conjunto de los países europeos, destaca a España como un país cuya política migratoria se sitúa por encima de los otros cuatro países (en el indicador agregado, sobre 100, España conseguía un 63, Italia un 60, Alemania=57, Dinamarca=53, Irlanda=49; el máximo es para Suecia=83, y el mínimo para Austria=42). MIPEX es una iniciativa encabezada por el British Council y el Grupo sobre Políticas Migratorias que incluye 37 organizaciones (gubernamentales, ONGs, Universidades...) de 31 países, y cofinanciado por el Fondo Europeo para la integración de ciudadanos extracomunitarios. Las políticas evaluadas en el índice son: mercado laboral; reunión familiar; educación; participación política; medidas anti-discriminatorias; residencia y nacionalidad.

A pesar de la dificultad de incorporar a corto plazo medidas alemanas y danesas, incluso italianas, dadas las restricciones fiscales, cabe identificar, pues, elementos en las áreas descritas: flexibilización de jornada y de formación (también aspectos de política fiscal e industrial) que creen espacio para mejoras y optimicen la capacidad de generar empleo de calidad, según la evolución de la economía.