

# POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UE: RESPUESTAS NACIONALES Y EUROPEA A LA CRISIS

---

**Óscar Molina Romo**

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) -

Institut d'Estudis del Treball (IET), Departament de Sociologia

Universitat Autònoma de Barcelona

[Oscar.Molina@uab.cat](mailto:Oscar.Molina@uab.cat)

**Zyab Ibáñez Galcerán**

Universitat Autònoma de Barcelona

[Zyab.Ibanez@EUI.eu](mailto:Zyab.Ibanez@EUI.eu)



## Resumen

El objetivo de este capítulo es ofrecer en primer lugar un panorama de la evolución de la estrategia europea de empleo y su re-formulación en el contexto de la crisis económica. En segundo lugar, se analizan las políticas de empleo de algunos estados miembros para hacer frente al nuevo contexto y la influencia de las orientaciones europeas en éstas. En un contexto de persistente diversidad institucional, también las políticas han variado mucho y se han alejado de los principios orientadores europeos.

**Palabras clave:** política de empleo, Estrategia de Lisboa, flexiseguridad, Europa 2020, políticas activas

## Abstract

This chapter aims at providing a general overview of the development of the European Employment Strategy and its revision in the context of the economic crisis. The paper also looks at employment policies followed by some member states as a reaction to the economic crisis and to what extent have been influenced by European guidelines. In a context of persistent institutional diversity, there has also been significant variation across policies implemented by member states which have very often departed from EU-level recommendations.

**Keywords:** Lisbon Strategy, flexicurity, employment policy, Europe 2020, active labour market policies

## Sumario

1. Introducción
2. La orientación de las políticas de empleo a nivel de la UE
  - 2.1. La Estrategia de Lisboa y la crisis económica: el paradigma de activación y las políticas de flexiguridad
  - 2.2. La Estrategia Europa 2020 y las Políticas de Empleo
3. El ajuste a la crisis económica: experiencias europeas
  - 3.1. Alemania: entre el éxito y una lenta erosión
  - 3.2. Italia: la crisis permanente como respuesta a la crisis
  - 3.3. Irlanda: modelo anglo-sajón sin moneda propia
  - 3.4. Dinamarca: la flexicurity y la activación puestas a prueba
4. Conclusiones

## POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UE:

### RESPUESTAS NACIONALES Y EUROPEA A LA CRISIS

**Óscar Molina**

**Zyab Ibáñez,**

Universitat Autònoma de Barcelona

#### 1. Introducción

La crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto los problemas y carencias de las políticas de empleo de algunos estados miembros y de la Estrategia Europea de Empleo (Copeland y Papadimitriou 2012), al mismo tiempo que ha mostrado las supuestas virtudes de éstas en otros países. La diversidad de respuestas y patrones de ajuste a nivel de estado miembro, junto con la debilidad mostrada por las líneas marcadas a nivel de la UE, han provocado que la característica más definitoria en el ámbito del mercado de trabajo de la crisis económica iniciada a fines de 2007 sea su desigual impacto en los países de la UE (Eichorst et al. 2010). En aquellos países en los que a la crisis financiera internacional siguió la crisis de la deuda soberana, el mercado de trabajo ha experimentado un mayor deterioro debido a las consecuencias de las políticas de ajuste impuestas para reducir el déficit. Sin embargo, incluso hasta el inicio de la crisis de la deuda soberana en Grecia a inicios de 2010, la evolución de los mercados de trabajo en los países de la UE fue muy desigual. Estas diferencias se deben en gran parte a las estructuras económicas y patrones de crecimiento en los países miembros. En segundo lugar, a las diversas configuraciones institucionales que caracterizan los mercados de trabajo, sistemas de protección social y sistemas de relaciones industriales. Finalmente, también

contribuyen a explicar parte de la diversidad observada las políticas implementadas para hacer frente a los efectos de la crisis. Las implicaciones de ésta diversidad van más allá del ámbito estrictamente laboral, ya que la asimetría y divergencia mostrada en la evolución de los mercados de trabajo pone en evidencia la fragilidad de las estructuras sobre las que se asienta la UEM.

A nivel europeo, una de las grandes lecciones de la crisis para la Estrategia Europea de Empleo es la necesidad de replantear algunos de sus pilares, entre ellos el de la activación y el paradigma de flexiseguridad. En primer lugar, ha quedado bien patente el escaso impacto que el paradigma de flexiseguridad ha tenido en la articulación de políticas de respuesta a la crisis (Tangian 2011). De hecho, tal y como se muestra a continuación, la mayor parte del ajuste al contexto de crisis puede explicarse en referencia a las instituciones pre-existentes a nivel nacional, y en mucho menor grado a las orientaciones europeas. La exportación de los principios e instituciones de flexiseguridad a países caracterizados por una alta segmentación en sus mercados de trabajo, el uso de mecanismos de flexibilidad externa principalmente, y unos niveles de protección social y gasto en políticas activas significativamente menores que en los casos paradigmáticos holandés y danés, ha demostrado ser muy difícil por no decir imposible (Leonardi et al 2011). En segundo lugar, a pesar del énfasis en las políticas de activación y flexiseguridad desde finales de los años 90, en todos los países europeos puede observarse una tendencia hacia una creciente dualización en los mercados de trabajo. De esta forma, algunos colectivos que se encontraban ya en una situación particularmente vulnerable (jóvenes, jóvenes que han abandonado los estudios, inmigrantes no UE) han visto agravada su situación. El acusado descenso en los países con mayores problemas de desempleo en recursos dedicados a políticas activas desde el inicio de la crisis es síntoma de las dificultades de implementación, y causa de la creciente vulnerabilidad de estos colectivos.

En respuesta a los anteriores desafíos, la UE ha realizado una valoración crítica en 2010 de la Estrategia de Lisboa 2000-2010 y su revisión de 2004. El resultado ha sido la Estrategia Europa 2020 que intenta solventar algunos de las limitaciones de la Estrategia de Lisboa a través de una re-orientación de las políticas de crecimiento, los objetivos propuestos y mecanismos para alcanzarlos. Así pues, toda la estrategia gira

alrededor de la necesidad de impulsar un crecimiento que sea inteligente, sostenible e inclusivo (Comisión Europea 2010). El crecimiento se establece como condición sine qua non para que se consigan los objetivos de sostenibilidad, inclusividad, etc. Las políticas de empleo de la Estrategia Europa 2020 se condicionan a una situación de crecimiento y estabilidad macroeconómica. El punto de partida es la necesidad de introducir mayores dosis de flexibilidad en un contexto de ajuste macroeconómico necesario para la creación de empleo. Tal y como se detallará posteriormente, la subordinación de las políticas de empleo a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en el contexto de la UEM es una de las características importantes del nuevo enfoque europeo.

El objetivo de este artículo es ofrecer en primer lugar un panorama de la evolución de la estrategia europea de empleo, prestando particular atención su reformulación en el contexto de la crisis económica. En segundo lugar, se analizan las políticas de empleo de algunos estados miembros para hacer frente al nuevo contexto y la posible influencia que las orientaciones europeas han tenido en éstas. Las diferencias significativas observadas en la evolución del mercado de trabajo entre países ponen de manifiesto la persistencia de importantes diferencias institucionales por una parte (Graziano 2012). Asimismo, las políticas aplicadas han sido muy diversas, y en muchos casos se han alejado de los principios orientadores europeos. Se evidencian pues las limitaciones de la Estrategia de Lisboa y el método abierto de coordinación en el diseño de políticas de empleo efectivas en un contexto recesivo. La reorientación de la estrategia de Lisboa a través de la estrategia Europa 2020 ha implicado no solo el establecimiento del crecimiento económico como prioridad y la inclusión de la pobreza como objetivo central, sino también la redefinición de los mecanismos de coordinación que otorga un papel más importante a las recomendaciones específicas para cada país y limita la generalización y exportación de políticas.

El capítulo parte de un análisis de la orientación de las políticas de empleo a nivel de la UE. En particular, se muestran los problemas de la Estrategia de Lisboa a la hora de alcanzar los objetivos marcados y las principales diferencias con respecto a la Estrategia Europea 2020. A continuación se analizan las políticas

de empleo que han seguido algunos estados de la UE para hacer frente a la crisis económica, con atención particular a aquellas destinadas a colectivos particularmente vulnerables en el mercado de trabajo.

## 2. La orientación de las políticas de empleo a nivel de la UE

### 2.1. La Estrategia de Lisboa y la crisis económica: el paradigma de activación y las políticas de flexiguridad

Tal y como puso de manifiesto la Comisión encargada de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa en su informe intermedio, dos eran los grandes problemas de los que adolecía (Bieling 2012). En primer lugar, el informe analizaba los problemas relacionados con los objetivos y su consecución. Según éste, la Estrategia de Lisboa se caracterizaba por una sobrecarga de objetivos en todas las áreas, y en particular en lo referente al mercado de trabajo y las políticas de empleo. Al mismo tiempo, se evidenciaba el conflicto entre algunos de los objetivos propuestos y la falta de coordinación en la consecución. El segundo aspecto problemático de la Estrategia de Lisboa era la falta de compromiso político para la consecución de dichos objetivos. Si bien se valoraron positivamente los principios que regían el método abierto de coordinación, se puso de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos que garantizaran un mayor control, seguimiento e implicación para alcanzar los objetivos establecidos. En esta misma línea, se considera la necesidad de establecer orientaciones más estrictas que permitan un mayor grado de coherencia en las políticas llevadas a cabo en los diferentes estados miembros.

Evidentemente, a estos problemas relacionados con el diseño institucional de la Estrategia de Lisboa hay que añadir el efecto de la crisis económica, que ha supuesto en muchos casos el abandono 'de facto' de las políticas ligadas al paradigma de activación y flexiseguridad. En este sentido, tanto la primera como la segunda han mostrado sus fuertes limitaciones en un contexto recesivo como mecanismo de ajuste automático y por ende su escasa efectividad contra-cíclica. En primer lugar, se ha producido un descenso relativo en el gasto en políticas activas de empleo, sobre todo teniendo en

cuenta el fuerte incremento en el número de desempleados. En segundo lugar, la profundidad y duración de la crisis ha situado a un gran número de personas en situaciones de gran vulnerabilidad para las que el paradigma de flexiseguridad en un contexto de fuerte austeridad fiscal provee escasas posibilidades para salir de la situación de desempleo de larga duración.

Uno de los principales pilares de la Estrategia de Lisboa 2000, el paradigma de activación, ha sido objeto de diversas críticas en los últimos años (Lindsay y Serrano 2009). En primer lugar, se ha puesto de manifiesto como, aún siendo exitosa en algunos contextos, ha tendido a privilegiar más la cantidad que la calidad del empleo, presionando para que los desempleados volviesen rápidamente al trabajo (Méda 2010), prestando poca atención a la carrera profesional de los trabajadores o a su preparación para afrontar las transformaciones del mercado de trabajo. De esta manera, en diversos países se ha reducido la protección contra el desempleo con el objetivo de presionar hacia una vuelta más rápida al mercado laboral. Este sería el caso de las reformas Hartz en Alemania.

Así pues, existe evidencia comparada (Kluve 2010) que señala efectos ambivalentes de las políticas activas. Por un lado, un relativo éxito de los programas de subvención a las empresas que contrasta con los modestos resultados y bastante menor de las políticas de formación ocupacional. Sin embargo, estos estudios sencillamente señalan si el individuo que ha participado en el programa ha vuelto al mercado de trabajo, no en qué condiciones lo ha hecho, ni por cuánto tiempo. Hay pruebas indirectas del crecimiento de estas malas condiciones, particularmente en los últimos años, como es el incremento de la pobreza y de las desigualdades o de la temporalidad de los empleos. Diversos autores (Barbier y otros, 2006) señalan a Dinamarca y Suecia como países en los que las políticas activas han tenido mejores efectos, porque a estas se unen prestaciones generosas, algo que vendría a significar, según estos autores, que lo que está detrás son ideas como socialización el riesgo y la concepción del estado como empleador de última responsabilidad. Con todo, en la actual crisis, también en esos países las políticas activas han perdido eficacia (Meda 2010).

El segundo gran problema de las políticas de activación es que al centrarse sobre la oferta, tienden a olvidar el carácter segmentado (dualizado) de la demanda, el

elemento fundamental que dificulta que el individuo pueda salir de su aislamiento al buscar el empleo o la mejora del mismo. Tal y como ha quedado patente con la crisis económica, el aumento de personas en situación de desempleo de larga duración (incluyendo jóvenes) junto con la disminución en los recursos dedicados a las políticas activas, ha evidenciado la debilidad de este enfoque para afrontar el problema de la creciente segmentación en un contexto de recursos decrecientes.

La lógica subyacente al modelo de flexiseguridad consiste en conseguir que las políticas activas y las políticas sociales complementarias y ofrezcan a los trabajadores un mayor grado de seguridad ante los riesgos del mercado. Por lo tanto, los modelos de activación y flexiseguridad están estrechamente relacionados. El principal problema del paradigma de flexiseguridad es que en casi todos los países, la implantación de las medidas de flexibilidad han precedido y han sido más significativas que las relativas a la seguridad, rompiéndose un equilibrio que los redactores del informe Kok suponían que debería ser su garantía (Kok 2003). Whilthagen y Tros (2004), desarrollando el modelo de flexicurity, diferencia entre diferentes dimensiones de flexibilidad (externa, interna numérica, funcional, salarial) inspirándose en Atkinson (1986) a las que se pueden confrontar diversas dimensiones de seguridad: job security, employment security, income security y combine security. El autor señala que en una economía altamente cambiante sólo la seguridad del empleo y una seguridad de ingresos que combine salario y otros ingresos crearían la seguridad adecuada para hacer frente a las diferentes formas de flexibilidad, particularmente la externa numérica.

Otro de los problemas de la flexiseguridad se refiere a su falta de realismo unida a los problemas de implementación. El equilibrio entre las demandas de flexibilidad y seguridad únicamente se ha podido dar en países con fuertes actores sociales colectivos y allí donde el estado está dispuesto a resolver con apoyo financiero público los desequilibrios que sufren los individuos. Pero incluso existiendo un acuerdo, éste tiene muchas posibilidades de naufragar si al llegar al nivel local o las empresas, su implementación no se realiza a través de la participación de los actores. Es decir, si su aplicación deja al trabajador estrictamente como un individuo aislado. En efecto, se pueden aducir casos de acuerdos nacionales de flexicurity entre los

actores sociales, además refrendados por el Parlamento, que luego han tenido escasa eficacia, porque en las empresas se mantiene un fuerte desequilibrio de “co-gobernanza” (Miguélez 2010).

En términos generales, no podemos olvidar que el modelo de flexicurity se propone en un momento en que las seguridades que provienen de la sociedad se ven debilitadas, al tiempo que se pide que una parte de dichas seguridades las asuma el individuo. Este es el significado de fondo de algunas de las reformas (del mercado de trabajo, del seguro de desempleo, de las pensiones, etc...) que exigen fuertes compromisos a los individuos a cambio de seguridades inciertas. Pero evidentemente hay diferencias entre países, según la flexibilidad esté más o menos controlada y según las seguridades que, a través de las prestaciones sociales, la sociedad pueda garantizar a los individuos.

Finalmente, cabría decir que el esquema de flexicurity, puesto que parte del convencimiento de que el empleo se está flexibilizando necesariamente, aspira como objetivo máximo a cambiar flexibilidad externa por algún tipo de flexibilidad interna que garantice la conservación del empleo, aunque sus condiciones empeoren un poco. Y los problemas han sido dos: el primero que es difícil determinar qué grado de empeoramiento es aceptable sin que se reduzca el bienestar; el segundo, que es muy difícil llegar a un nuevo equilibrio negociado si los trabajadores no están de acuerdo, si no se dan garantías por parte de la empresa, si las instituciones no son el último garante.

A pesar de estos problemas y las críticas que se han vertido sobre el esquema de flexiseguridad en el contexto de crisis económica, han existido algunos ejemplos exitosos de ajuste del mercado de trabajo que se ajustarían a la lógica flexisegura. Así pues, los mecanismos de ajuste basados en la reducción de jornada y la flexibilidad funcional han constituido ejemplos muy claros de cómo compatibilizar el necesario ajuste de las empresas con la seguridad necesaria para los trabajadores en un momento crisis.

## 2.2. La Estrategia Europa 2020 y las Políticas de Empleo

El sucesor de la Estrategia de Lisboa ha sido la Estrategia “Europa 2020”. Tres son las características diferenciadoras de Europa 2020 con respecto a la

Estrategia de Lisboa. En primer lugar, con respecto a los objetivos, la Estrategia Europa 2020 ha enfatizado el discurso referido a la gobernanza financiera y macroeconómica, y puede observarse una cierta subordinación a esta de los aspectos relacionados con la política social e incluso el empleo (Barbier 2012). Del mismo modo, en lo referido a política social se ha incluido como prioridades la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este sentido la Comisión Europea ha enfatizado como principal problema de los mercados de trabajo europeos la creciente dualización que a su vez se ha convertido en causa primordial de vulnerabilidad y exclusión. Sin embargo, la agenda reformadora prioritaria en el ámbito social se centra en políticas de ajuste como la moderación salarial, coordinación de la negociación colectiva, reformas fundamentales del estado de bienestar (pensiones, sanidad) y flexibilidad del mercado de trabajo (De la Porte y Pochet 2012).

Cuando nos referimos a los mecanismos de coordinación para conseguir estos objetivos también observamos cambios importantes en la Estrategia Europa 2020 con respecto a la Estrategia de Lisboa. La principal diferencia, por la importancia adquirida bajo la Estrategia de Lisboa, es la no mención explícita del Método Abierto de Coordinación (MAC). Si bien puede argumentarse que en cualquier caso el MAC seguirá siendo un método válido de gobernanza de las políticas sociales, no figura de forma explícita en el nuevo documento. Otros autores han argumentado como la nueva configuración del diseño y coordinación de políticas sociales apunta hacia un papel más reducido para el MAC que verá limitado su impacto en el diseño de políticas. El motivo principal, tal y como argumentan Copeland y Ter Haar (2013) es que se quiere dar un mayor protagonismo a las recomendaciones específicas a cada estado, lo cual evidentemente restaría importancia a algunos de los pilares del MAC, basados en el intercambio de buenas prácticas.

Finalmente, otro aspecto innovador de la Estrategia Europa 2020 con respecto a la Estrategia de Lisboa se encuentra en la articulación de los diferentes instrumentos de coordinación en torno a nuevas figuras como ‘flagship initiatives’, plataformas etc. Si bien esta nueva articulación se limita a un aspecto estrictamente formal, puede tener implicaciones en la medida en que

supone una nueva agrupación de prioridades y acciones. En el caso de las políticas de empleo, dos son las iniciativas que se recogen en Estrategia Europa 2020, junto con una plataforma. En primer lugar, a iniciativa ‘Youth on the Move’ tiene el objetivo de reducir la alta y creciente tasa de desempleo juvenil en Europa a través de la combinación de mejoras en los sistemas educativos y de formación profesional, así como de la empleabilidad de los jóvenes. En particular, se enfatiza la movilidad de los jóvenes en el entorno de la UE. En segundo lugar, la ‘Agenda for New Skills and Jobs’ busca incentivar reformas en los mercados de trabajo que sigan el paradigma flexiguridad, así como dotar a los individuos de las cualificaciones necesarias para encontrar empleos de calidad. Finalmente, la plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social (European platform against poverty and social exclusion) tiene como objetivo final reducir en 20 millones el número total de individuos en situación de pobreza.

Por lo tanto, la Estrategia Europa 2020 supone en algunos aspectos una ruptura con respecto a la Estrategia de Lisboa, y en otros una adaptación a la luz de los efectos de la crisis económica sobre el mercado de trabajo y las políticas sociales. La nueva jerarquía de objetivos, entre los que se priorizan las políticas de ajuste, flexibilidad etc., si que suponen un cambio significativo con respecto a la orientación general de la Estrategia de Lisboa en la medida en que proponen el ajuste macroeconómico como base para desarrollar todos los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, los mecanismos de gobernanza y coordinación se basan ahora no en los pilares establecidos en la Estrategia de Lisboa, sino en una serie de iniciativas y plataformas que deben ser desarrolladas prestando más atención a las necesidades específicas de cada estado miembro, lo que implica un menor papel de coordinación por parte del MAC, y una participación más activa de la Comisión Europea en el proceso.

### 3. El ajuste a la crisis económica: experiencias europeas

El análisis de las experiencias de respuesta y ajuste en materia de políticas de empleo a la crisis económica, muestra cómo permanecen diferencias institucionales que se encuentran fuertemente incrustadas en el

contexto socio-económico de cada país miembro por debajo de una fina capa de políticas activas y de flexiseguridad común a todos ellos. Dichas instituciones son las que en gran medida han determinado las diferencias observables en la evolución del mercado de trabajo de los diferentes países en el periodo más reciente. De hecho, en aquellos países más afectados por la crisis, y en particular por la crisis de la deuda soberana, se han abandonado ‘de facto’ las políticas de activación o flexiseguridad. Esto queda bien reflejado en el caso español, 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).

En los siguientes párrafos buscamos identificar respuestas políticas e institucionales a la crisis iniciada en el 2007 en cuatro países Europeos: Alemania, Italia, Dinamarca e Irlanda. El objetivo de este ejercicio es doble. Por una parte, evidenciar las diferencias en el ajuste de los mercados de trabajo. En segundo lugar, poner de manifiesto aquellas políticas de empleo cuya transposición literal podría ser difícil, incluso desaconsejable, dada su dependencia del entorno en el que aparecen, pero de las que sin duda se puede aprender e incorporar determinados elementos a nivel político, regulativo y de implementación. Sobre todo, dirigimos nuestra atención a las siguientes áreas: iniciativas macroeconómicas, márgenes ofrecidos por la flexibilidad en el tiempo de trabajo, políticas de formación/recualificación, y políticas migratorias.

Cada uno de los cuatro países elegidos representa uno de los modelos principales descritos en la literatura bien sea para estudiar el estado de bienestar (Espin-Andersen 1990), las relaciones industriales (Crouch 1993) o los regímenes productivos (Hall y Soskice 2001). Así, aunque tratando de evitar esquematismos reduccionistas, nos van a permitir tener en cuenta qué ofrece la experiencia y la lógica imperante en cada uno de ellos (neo-liberal (anglo-sajón), social-demócrata (escandinavo), centro-derecha/cristiano-demócrata (continental) y mediterráneo (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.

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 tales “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 desde algunos años, y en particular desde el inicio de la crisis. En cuanto al caso italiano, es una referencia tradicional y casi automática en cualquier estudio comparado español, pero exige un esfuerzo de atención extra para matizar con detalle tanto las semejanzas como las diferencias. En particular, la diferencia en la cifra de desempleo es notable, lo que nos acercaría a las condiciones ideales de investigación. Respecto a Irlanda y Dinamarca, dos razones de peso para estudiarlos son las siguientes. Primero, 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 (Banyuls; Miguélez; Recio; Cano; Lorente 2009, Molina y Rhodes 2007), por lo que más allá de 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). En segundo lugar, y en parte explicación de lo anterior, el debate político de las últimas décadas que ha ayudado a conformar el entorno institucional actual, y que intenta hacer frente a la crisis presente, se ha organizado alrededor de la oposición entre los dos grandes partidos y su inclinación respectiva hacia el modelo anglo-sajón y social-demócrata. Si Irlanda es un buen representante de los planteamientos anglo-sajones, o, con más precisión, un modelo de país que se ha inspirado cada vez más en patrones neo-liberales, Dinamarca no solo representa la socialdemocracia, sino que también es ejemplo visible del esfuerzo de ésta por adaptarse a las nuevas circunstancias. De hecho 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 2005, apenas un año antes de que la crisis obligue a matizar sus lecciones para el resto de países europeos.

### 3.1. Alemania: entre el éxito y una lenta erosión

Frente a la globalización, un crecimiento más lento y los cambios demográficos, desde 1990, en Alemania las políticas de activación y aumento de la participación fueron ganando preeminencia, y hasta el 2000, estuvieron en cierta sintonía con los principios socialdemócratas tradicionales de un modelo keynesiano (Büchs 2007, De la Porte y Jacobsson 2011). Pero desde 2001, las denominadas leyes “Hartz”, completadas en 2005, y la Acta para reformar el mercado laboral, 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). Entre 2005 y 2008, bajaron tanto el gasto en políticas activas (de 0.6% a 0.52 de GDP) como pasivas, sobre todo estas últimas que en tres años se redujeron a la mitad (de 2.01% a 1.09; De la Porte y Jacobsson 2011:135).

De todos modos, frente a la ortodoxia de reducir la protección a los empleados, aumentar la desigualdad salarial y la flexibilidad externa, Alemania ha sido de los países que mejor ha resistido la crisis. Y, a pesar de los recortes y flexibilización iniciados con la Agenda 2010 (impulsada por el Gobierno socialdemócrata/verde de Gerhard Schröder desde 2003), lo ha hecho manteniendo una combinación de alta protección relativa de los empleos, prudencia salarial y flexibilidad interna. Estos han sido los ingredientes principales de una estrategia que ha permitido una recuperación rápida y mantener una alta productividad.

La línea estratégica general del Gobierno alemán frente al impacto de la recesión aparece en el documento “securing jobs by strengthening Growth”, de 5 de Noviembre de 2008, que, desde una perspectiva macroeconómica, apoya la inversión financiera en aumentar la competitividad como medida para proteger el empleo. Como respuesta a la crisis, se aprobaron dos grandes paquetes de estímulo. Respecto al mercado laboral, supusieron una extensión del periodo de la jornada reducida (se amplió de 6 a 18 meses en 2008 y a 24 meses en mayo 2009 (hasta 31 de diciembre de 2009); se proveyó también más formación para los empleados en jornada reducida y se rebajaron las

contribuciones al seguro de desempleo (del 3.3% al 2.8%).

Las medidas del primer y segundo paquete de estímulo fueron agrupadas en el “fondo económico” Wirtschaftsfonds establecido en Abril de 2009, para proveer más fácil acceso a capital a empresas con una perspectiva a largo plazo. También incluyeron bajadas de impuestos, y de las contribuciones a seguros. El descenso 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%.

Entre 2005 y 2010, el número de desempleados bajó de más de 5 a menos de 3 millones. 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 de flexiseguridad: flexibilidad en los contratos laborales, modernización del sistema público de empleo y en la gestión de las políticas activas de empleo, así como una reforma de las prestaciones por desempleo que las condiciona a determinados criterios (Meardi 2011). No obstante, al éxito en bajar el desempleo se contraponen la erosión en la tradición alemana de altos salarios, protección, formación y flexibilidad interna.

Respecto a que la crisis iniciada en 2007, con una caída del 5% del PIB en 2008, no se tradujera en desempleo, la razón más citada es el esquema de jornada reducida Kurzarbeit, introducido 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, se beneficia sin duda del sistema corporativista alemán, su tradición de flexibilidad interna y su “complementariedad” con los principales mecanismos de protección social (seguro desempleo, rentas mínimas) (Meardi 2011, Sacchi et al. 2011). Algunas de las medidas específicas en vigor entre 2009-2011 para facilitar el Kurzarbeit fueron retiradas a principios de 2012 con la Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, un acta destinada a aumentar la participación laboral, y que supuso una reaproximación a las circunstancias pre-2009 en cuanto a requisitos, financiación y limitación de los distintos plazos del programa. No obstante, tanto sindicatos como empleadores han venido insistiendo

desde finales de 2011 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 2012, aunque las cifras estaban muy lejos de los máximos de 2009, cuando 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.

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. 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.

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:

- Importancia del sector manufacturero (26% del GDP) de alto valor añadido y orientado hacia la exportación (maquinaria compleja, química, automóvil), protegido, al menos todavía, de la competencia de los mercados emergentes. El éxito del Kurzarbeit podría no ser fácil de extrapolar a países como España con estructuras productivas distintas, aunque, sin duda, algunos elementos sí que pueden inspirar medidas, al menos en determinados sectores.
- Sus sistemas de formación técnica (y, también, sus programas de recualificación y formación continua), que acercan mejor que otros países los contenidos de la educación a las necesidades laborales.

- Elevada inversión en I + D vinculada a la industria en pequeñas y medianas empresas.
- La idiosincrasia de su tejido empresarial, con el peso de su “Mittelstand”, ese grupo de pequeñas y medianas empresas, núcleo del sector manufacturero, de propiedad familiar y con su característico énfasis en el largo plazo.

Y tampoco hay que olvidar factores coyunturales como el hecho de que sus exportaciones se han beneficiado especialmente de la fuerte demanda de las economías asiáticas y la debilidad del euro.

Por otro lado, en Alemania, el programa de consolidación fiscal de 2010 (Zukunftspaket) planeaba una reducción del déficit público de 81.8 billones de EUR entre 2011 y 2014. Un 35 % de la 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 pública y costes administrativos. El mayor recorte en beneficios sociales afectará al seguro de 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 que este éxito relativo y parcial de la economía alemana se mantenga en el tiempo y encuentre respuesta al dilema de cómo una mayor flexibilidad laboral no se traduzca en una desigualdad que termine desnaturalizando su cohesión histórica. Tras años de desregulaciones acumulativas, nada refleja mejor esa ambivalencia que la necesidad de afrontar la otra cara del éxito en crear empleo: el deterioro desde los 90, agravado con la crisis, de los salarios y el aumento de los trabajadores pobres. Se ha multiplicado el número de alemanes que cobran menos de 9.15 € por hora de 2.3 a 8 millones entre 1995 y 2010, un 23% de la fuerza laboral, mientras que aproximadamente la mitad de la población es incapaz de ahorrar. Según la federación de sindicatos DGB, entre los empleados legales, 1.4 millones reciben menos de 4€ por hora, existen 7 millones en mini-jobs con

unos 400€ al mes -70% de los cuales no tiene otro empleo-, y 1 millón de empleados temporales. 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.

### 3.2. 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), han sido los sectores que más han sufrido la crisis en Italia. 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 que arrastró la economía a una bajada del 7% de PIB real entre 2008 y 2009. Al mismo tiempo, la alta deuda pública (120% en 2011) 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 de la reducción del número de horas de trabajo, a través de diversos programas de reducción de jornada (Cassa Integrazione Guadagni (CIG)). Siendo la CIG un repertorio de medidas que desde sus primeros pasos como apoyo para las reestructuraciones industriales de los 70s y 80s se fueron desarrollando y 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 desarrollada.

El gran desafío para Italia, y 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 más

preocupantes que lastran la productividad y competitividad del país.

El Mercado laboral italiano viene de una tradición rígida, según terminología OCDE, pero como la mayoría del resto de los países europeos ha visto desde los 80 un debilitamiento de los sindicatos y un aumento de la flexibilidad laboral (p.e según el índice EPL (OCDE) sobre protección laboral legal) que se añadía a un entorno de poca seguridad para una buena parte de los empleados. Esta segmentación se manifiesta también en el riesgo de caer en el desempleo, lo que perjudica sobre todo a los jóvenes, un 20% de los cuales ni tienen empleo ni siguen ningún tipo de formación (ni-nis o “NEET” en inglés). Desempleo, tanto el formal como el camuflado, dualización y baja participación laboral femenina, están entre los principales retos a los que se enfrenta el país en materia laboral.

Con poca tradición de políticas activas o de formación (De la Porte y Jacobsson 2011:135), las medidas principales de empleo han sido aumentar la flexibilidad y los contratos temporales. Las reformas laborales de 1997 (Treu) y 2003 (Biagi), supusieron un gran aumento de la “flexibilidad” y una caída de la seguridad, hasta el punto, que según varios autores, aunque las reformas italianas sean más resultado de procesos nacionales que de presiones europeas (Meardi 2011, Molina y Rhodes 2007), estar en sintonía con las directrices de la EES, en lugar de suponer un acercamiento a Dinamarca, sirvió de justificación a un incremento de la precariedad que trajo consigo la aproximación a cifras de los países del Este Europeo. Del binomio flexi-guridad, solo se insistió en la primera parte, y no hubo 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 “flexi-insecurity” (De la Porte y Jacobsson 2011, Berton; Richiardi; Sacchi 2009; Molina y 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 (5%). 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 750000

personas, una cifra atribuible casi por completo a la regularización de 650000 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 flexi-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.

### 3.3 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.

Como en España, gran parte de la destrucción de empleo ha tenido lugar en 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, un bajón que supone más de la mitad de la pérdida total de empleo. El sector manufacturero por su parte perdió un 23% del empleo, y también hubo pérdidas importantes en la administración pública, al caer el gasto público para combatir el déficit.

Según ESRI (Economic and Social Research Institute), además de la construcción, el sector textil, y el comercio mayorista y minorista son las actividades donde el empleo bajará más, con pocas esperanzas de recuperación a niveles pre-2007 incluso en 2020. Tampoco la Administración pública, ante un futuro de restricciones, al menos a corto plazo, parece que vaya a apostar por un crecimiento en servicios públicos como la educación o la salud. De hecho, entre las principales medidas incluidas en el plan nacional de 2012 para hacer frente al rescate financiero, se incluían la reducción del número de empleados en servicios públicos, y el recorte en gasto social y otras áreas (EC 2012).

En este sentido, “the National Skills Bulletin 2011”, CEDEFOP, y FAS/ESRI (FAS es el Servicio Público de

Empleo irlandés), 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; y ligera bajada del empleo en salud y educación.

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, citado en Stehrer and Ward (eds.) 2012: 348). De hecho, según las previsiones oficiales, el empleo crecerá en 2012, gracias en parte al apoyo de la iniciativa por el empleo (jobs initiative) (Stehrer y 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 realicen parte de sus actividades a países con salarios más bajos (especialmente en componentes electrónicos), dificulta la recuperación de empleo. No obstante, las multinacionales 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 inglés como lengua (Stehrer y Ward 2012).

Las restricciones de gasto condicionan cualquier política pública de estímulo y hace difícil la aproximación a los objetivos de Europa 2020. De cara a recuperar el crecimiento económico y la estabilidad financiera, la agenda política irlandesa incluye tres áreas principales:

- 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. Incluyendo: favorecer el sector exportador; reformas de las políticas activas, del sistema de prestaciones de desempleo y del sistema de fijación de salarios. Liberalización de actividades de servicios protegidas como las profesiones legales y medicas.

No obstante, en el pasado más reciente, a finales del 2010, el Gobierno seguía sin un plan nacional coordinado y de gran escala con el que enfrentarse a la crisis de empleo (con o sin acuerdo de los actores sociales). Además, 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 ha tomado ya algunas medidas, previstas en el presupuesto de 2011, de cara a la formación y colocación de desempleados, pero cuyo alcance y efecto ha sido escaso (Stehrer y Ward 2012) en comparación a la magnitud del problema.

### 3.4 Dinamarca: la flexicurity y la activación puestas a prueba

Desde mediados de los 90, Dinamarca buscó reforzar la búsqueda de empleo a través del ajuste del 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 a 2007, justo antes de la crisis, con unos indicadores envidiables: 4 % de desempleo, una tasa de empleo del 79 %, 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 PAE: formación para desempleados, ayuda activa a la búsqueda de empleo, incentivos monetarios, subsidios al empleo 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 políticas pasivas, 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 debajo 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 (dentro de un contexto escandinavo) cuestionó el elevado gasto en PAE (Políticas Activas de Empleo), las cuales, ante la caída de la demanda agregada, no parecían ser efectivas. Siempre hubo discusión respecto a la magnitud de su éxito (Van Oorschoot 2004), pero las políticas activas danesas, más adaptadas a situaciones cerca del pleno empleo, empezaron a tener problemas más serios cuando el desempleo resultaba sobre todo de una caída de la demanda (Schmitt 2011).

El paro se dobló, llegando hasta casi el 8%, y, a diferencia del caso alemán, el bajón económico se tradujo en su mayor parte en despidos y apenas en reducción de jornada. Un resultado de la facilidad para el despido incorporada en la flexicurity danesa, la cual, sin embargo, al faltar la demanda de los años previos, no aportaba la contrapartida de una recontratación a un ritmo equivalente, a pesar de liderar en gasto en PAE.

De todos modos, durante la crisis, la movilidad laboral se ha mantenido relativamente alta, y, tras doblarse las cifras de paro en 2009 (al inicio del 2008 no llegaba al 3%, el más bajo de Europa), el desempleo disminuyó mucho su ritmo de crecimiento. Por lo tanto, quizá sea aún demasiado pronto para evaluar la respuesta Danesa y la mayor o menor contribución de sus PAE. También hay que recordar que la caída de la producción en Dinamarca fue mayor que la media Europea. Y, como se ha dicho, el mercado laboral no dejó de registrar una alta movilidad laboral, lo que podría interpretarse como mérito de unas PAE muy consolidadas. Por otra parte, las todavía generosas prestaciones por desempleo y asistenciales contribuyeron a mantener la demanda doméstica.

Durante los últimos años, tal vez no sea posible 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. Con la crisis, se ha agudizado el desplazamiento del énfasis en las PAE de los elementos dirigidos a formación genérica hacia un creciente interés en los servicios de intermediación y de adecuación persona/puesto empleo (“job matching”), lo que incluye estímulos a la búsqueda de empleo y la formación ocupacional en empresas (Heyes 2011; Hurley 2010). Esto incluye: redefinición de políticas activas, focalizadas a grupos específicos, endurecimiento de los criterios de acceso, reducción del tiempo de la prestación: plazo de recepción de la prestación principal 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”, mayor exigencia en los requisitos para que los desempleados estén disponibles para trabajar (Raisanen et al. 2012), y agravamiento de las sanciones. También a los receptores de la mayoría de las prestaciones asistenciales se les ha ido pidiendo una disponibilidad cada vez más similar a los receptores de las prestaciones por desempleo. Medidas especiales para los jóvenes desempleados, menores de 25: prestaciones más bajas. Elementos de “flexibilización” de los empleos temporales, e iniciativas “supervisoras” de orientación y asesoramiento laboral.

La respuesta inmediata a la crisis, en 2009, fue una política financiera expansiva, con 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; y una reforma de impuestos para 2010 que bajaba los tipos impositivos marginales. 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.

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. El nuevo gobierno de centro-izquierda que llegó al poder en otoño del 2011 ha suavizado ese enfoque de austeridad con la reorganización de algunas inversiones, incluidos cambios que favorezcan los empleos regulares sobre 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.

## 4. Conclusiones

En el contexto de crisis económica y financiera, la Estrategia Europea de Empleo ha mostrado por una parte su debilidad como un mecanismo de coordinación y respuesta, al mismo tiempo que ha evidenciado los problemas intrínsecos a las políticas de empleo basadas en los paradigmas de flexiseguridad y activación. En particular, la creciente dualización de los mercados de trabajo europeos y el consecuente aumento de colectivos vulnerables, junto con la crisis económica han dejado al descubierto las dificultades de implementación de las recetas europeas basadas en políticas de países como Dinamarca, Holanda o Alemania. La Estrategia Europa 2020 ha implicado por tanto un replanteamiento tanto de las prioridades como de los instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos. Por una parte, se incluye una iniciativa dirigida a resolver uno de los problemas causados por la dualización y precarización de los mercados de trabajo y la crisis económica: el creciente número de personas que se encuentran en una situación de pobreza. Al mismo tiempo, las otras iniciativas relacionadas con las políticas de empleo suponen una continuación de aspectos recogidos en la Estrategia de Lisboa, incluyendo el paradigma de flexiguridad. Se trata por tanto de una Estrategia con una cierta continuidad respecto a su predecesora, pero que al mismo tiempo incluye elementos nuevos. Sin embargo, se mantiene el énfasis en la necesidad de introducir reformas estructurales en los mercados de trabajo encaminadas a aumentar la flexibilidad

Cuando analizamos las políticas de empleo seguidas por los estados miembros como respuesta a la crisis económica, encontramos en primer lugar una gran diversidad que es un reflejo de la fuerte inercia institucional en algunos casos, pero que en otros es causada por transformaciones significativas. Así pues, encontramos un patrón de ajuste claramente diferenciado entre aquellos países institucionalmente fuertes como son Alemania, Dinamarca y en menor grado Italia, y el resto. En el primer caso, las

instituciones ya existentes han ofrecido un marco de referencia para gobiernos y actores sociales dentro del cual buscar soluciones a los problemas planteados por el nuevo contexto. En este sentido, podríamos decir que la crisis ha supuesto en estos casos una cierta re-nacionalización de las políticas de empleo. En los otros dos países considerados, España e Irlanda, la respuesta a la crisis ha implicado transformaciones importantes y desviaciones con respecto a la senda política e institucional. En el caso irlandés, la crisis ha puesto en crisis el sistema de concertación social (social partnership), que había ocupado un lugar central en la definición de las políticas socio-laborales. Algo similar ha ocurrido en el caso español, en el que ha habido importantes reformas impuestas unilateralmente por el estado. De hecho, la reforma laboral 2012 es un caso excepcional en el contexto europeo por su profundidad e implicaciones.

A pesar de estas diferencias, existen desarrollos comunes a todos los estados miembros como es la creciente dualización de los mercados de trabajo. Tal y como se ha argumentado anteriormente, la inclusión de una iniciativa encaminada a reducir la tasa de pobreza de la UE es en cierta manera una respuesta a este problema de escasa efectividad de la Estrategia Europea de empleo y sus pilares para evitar la creciente precarización y vulnerabilidad de algunos colectivos en el mercado de trabajo. Sin embargo, el persistente énfasis en la flexibilidad laboral como eje de las reformas de los mercados de trabajo europeos hace poco probable un descenso de la pobreza más allá del efecto coyuntural causado por la recuperación de una senda de crecimiento. En otras palabras, existe una cierta contradicción entre la necesidad de mayor flexibilidad laboral y la reducción de la pobreza, que está ligada en gran parte a una mayor dualización del mercado de trabajo.

## Referencias bibliográficas

- Atkinson, J. (1986): *Employment flexibility in internal and external Labour Market*, Institute of Manpower Studies: Brighton, UK.
- Banyuls, J.; Miguélez, F.; Recio, A.; Cano, E.; Lorente, R. (2009): “The Transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism” en Bosch, G.; Lehndorff, S.; Rubery, J. (eds), *European Employment Models in Flux*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- Barbier, J.C. et al. (2006) : *Analyse comparative de la protection social en France, Allemagne et Danemark*, Centre d’Etude de l’Emploi: Paris.
- Barbier, J.C. (2012): “Tracing the fate of EU “social policy”: Changes in political discourse from the “Lisbon Strategy” to “Europe 2020”, *International Labour Review*, 151 (4), pp 377–399
- Bieling, H-J. (2012): “EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets”, *Transfer*, 18(3), 255–271.
- Berton, F.; Richiardi, M.; Sacchi, S. (2009): *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino.
- Büchs, M. (2007); *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Copeland, P.; Papadimitriou, D. (2012): *Evaluating the EU’s Lisbon Strategy: Evaluating Success and Understanding Failure*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Copeland, P.; ter Haar, B. (2013): “A Toothless Bite? The Effectiveness of the European Employment Strategy as a Governance Tool”, *Journal of European Social Policy*, 23 (1), pp. 21-36.
- Crouch, C. (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- De la Porte, C.; Pochet, P. (2012): “Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)?”, *Journal of European Social Policy*, 22(3) 336-349
- De la Porte, Caroline; Jacobsson, Kerstin (2011) : “Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states”, en: N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Eichhorst, W.; Feil, M.; Marx, P. (2010): “Crisis, What Crisis? Patterns of Adaptation in European Labor Markets”, *IZA Discussion Paper* No. 5045
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Graziano, P. (2012): “Converging worlds of activation?: Activation policies and governance in Europe and the role of the EU”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5), pp. 312 - 326
- Hall, P.; Soskice, D (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Heyes, J. (2011): “Flexicurity, employment protection and the jobs crisis”, *Work Employment and Society*, 25, pp. 642-657.
- Hurley, J. (2010): *Financing and operating active labour market programmes during the crisis - Background paper*. Dublin: Eurofound.
- Kok, W. et al. (2003): *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe*, European Commission, Employment Taskforce: Brussels.
- Kluge, T. (2010): “The effectiveness of European active labour market programmes”, *Labour Economics*, 17(6), pp. 904-918.
- Meardi G. (2011): “ Flexicurity & State Traditions: The Europeanisation of Employment Policies before and after the Economic Crisis”, European Sociological Association’s Conference Geneva 7-10 September 2011.
- Leonardi, L.; Martin, A.; Molina, O.; Calenda, D. (2011): “¿Es exportable la flexiguridad? Un estudio comparado de Italia y España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29(2), pp. 417-443.
- Lindsay, C; Serrano Pascual, M.A. (2009): “New perspectives on employability and labour market

policy: reflecting on key issues”, *Government and Policy*, 6(27) pp. 951-957.

Meda, D. (2010): “What securities for a reciprocal conception of flexicurity?”, Paper presented at the Workshop ‘Alternatives to Flexicurity: New Concepts and Approaches, Madrid 6-7 May.

Migueluez, F. (2010): “Balance de la estrategia de flexi-seguridad en España antes de la actual crisis”, Paper presented at the Workshop ‘Alternatives to Flexicurity: New Concepts and Approaches, Madrid 6-7 May.

Molina, O.; Rhodes, M. (2007): “The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: a Study of Spain and Italy”, en *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, eds. Bob Hancké, Martin Rhodes and Mark Thatcher, Oxford University Press, pp. 223-252.

Raisanen et al (2012): *Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*. Publications of the Ministry of Employment and the Economy. ([http://www.tem.fi/files/32993/TEMjul\\_19\\_2012.web.pdf](http://www.tem.fi/files/32993/TEMjul_19_2012.web.pdf)).

Sacchi, S.; Pancaldi, S.; Arisi (2011): “The economic crisis as a trigger of convergence? Short-time work in Italy, Germany and Austria”, *Social Policy & Administration*, 45(4), pp. 465-487.

Schmitt (2011): *Labor Market Policy in the Great Recession Some Lessons from Denmark and Germany*, Center for Economic and Policy Research, CEPR Washington.

Stehrer, Robert; Ward, Terry (eds.) (2012); *Monitoring of Sectoral Employment*, European Commission.

Tangian, A. (2011): “Not for Bad Weather: Macroanalysis of Flexicurity with Regard to the Crisis”, ETUI Working Paper 2010.06.

Van Oorschot, W. (2004): “Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000”, *International Journal of Social Welfare*, 13(1), pp.15-27.

Whilthagen, T.; Tros, F.H. (2004): “The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment

and labour markets”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 166-186.