



Comisión Europea  
DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión



Fondazione Giacomo Brodolini



# PRÁCTICAS DE FLEXIGURIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS

## Manual



[www.flexicrisis.eu](http://www.flexicrisis.eu)

---

# Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>3</b>
1.1 Información General	3
1.2 Descripción del Proyecto	5
<b>2. Metodología del Proyecto</b>	<b>8</b>
<b>3. Contextos nacionales de los Socios del Proyecto</b>	<b>10</b>
3.1 Italia	10
3.1.1 <i>Características del modelo nacional de flexiguridad</i>	10
3.1.2 <i>Los principales efectos de la crisis económica</i>	13
3.1.3 <i>Respuestas políticas</i>	14
2.1 España	17
3.2.1 <i>Características del modelo nacional de flexiguridad</i>	17
3.2.2 <i>Los principales efectos de la crisis económica</i>	19
3.2.3 <i>Respuestas políticas</i>	20
3.3 Reino Unido	23
3.3.1 <i>Características del modelo nacional de flexiguridad</i>	23
3.3.2 <i>Los principales efectos de la crisis económica</i>	26
3.3.3 <i>Respuestas políticas</i>	28
<b>4. Buenas prácticas de Flexiguridad en tiempos de crisis económica</b>	<b>30</b>
4.1 Adaptación de los instrumentos tradicionales con los principios de la flexiguridad: Economic Short Time Working (ESTW) schemes	33
4.1.1 <i>Ampliando la capacidad de la inclusión del sistema</i>	34
4.1.2 <i>El aumento del acceso al empleo mediante la formación</i>	37
4.2 Promover el acceso al empleo en tiempos de crisis: las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y los planes de formación	39
4.3 Los actores: los Servicios de Empleo Público y Privado	42
4.4 Conclusiones	46



<b>5</b>	<b>Discusion y recomendaciones</b>	<b>47</b>
5.1	Flexiguridad y la cuestión interna-externa: evitando la segmentación del mercado de trabajo	47
5.2.	La flexiguridad y los incentivos a los empleadores y los empleados: las células de empleo y el sistema de trabajo de corta duración (STWA)	48
5.3.	Flexiguridad y la reestructuración: fomentar la flexibilidad interna	51
5.4	Flexiguridad y género	52
5.5	En resumen: la flexiguridad sobrevivirá a la crisis?	53
	<b>Créditos y agradecimientos</b>	<b>55</b>
	<b>Referencias</b>	<b>56</b>

This publication is commissioned under the European Community Programme for Employment and Social Solidarity -PROGRESS (2007-2013). This programme is managed by the Directorate General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. It was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment and social affairs area, as set out in the Social Agenda, and thereby contribute to the achievement of the Lisbon Strategy goals in these fields.

The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

PROGRESS mission is to strengthen the EU contribution in support of Member States' commitment. PROGRESS will be instrumental in:

- providing analysis and policy advice on PROGRESS policy areas;
- monitoring and reporting on the implementation of EU legislation and policies in PROGRESS policy areas;
- promoting policy transfer, learning and support among Member States on EU objectives and priorities; and
- relaying the views of the stakeholders and society at large

For more information see: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html)

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

---

# 1. Introducción

*El presente manual testimonia los principales resultados de las “Prácticas de flexiguridad en tiempos de crisis económica”, financiado por la Comisión Europea en el marco del programa Progress.*

## 1.1 INFORMACIÓN GENERAL

Las recientes orientaciones de la Estrategia Europea de Empleo apuntan claramente a la flexiguridad como modelo para las políticas nacionales de empleo, con el objetivo de aumentar al mismo tiempo la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, y la empleabilidad de las personas y sus niveles de seguridad (en términos de empleo e ingresos). El proseguimiento de las políticas de empleo inspirado en la “flexiguridad” se ha convertido en un objetivo, primero de parte de la Estrategia Revisada de Lisboa, y luego por la Estrategia Europa 2020, como medio adecuado para alcanzar objetivos de alto nivel en capacitación laboral y una constante actualización de los trabajos y capacidades. En este contexto, el proyecto “Prácticas de flexiguridad en tiempos de crisis económica” fue creado con la finalidad de apoyar un proceso de mutuo aprendizaje, sobre las medidas de flexiguridad desarrolladas en los países del proyecto, para poder abordar los efectos sociales y laborales de la crisis económica.

Actualmente, las políticas de flexiguridad están teniendo un rol crucial, ya que la UE enfrenta la peor recesión en la era de las posguerra, implicando severas consecuencias sobre el mercado del trabajo.

La respuesta de la UE ante los últimos acontecimientos en la economía ha sido tempestiva: en Noviembre del 2008, La Comisión puso en marcha el **Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE)**. Este plan consistía en medidas orientadas principalmente, a proporcionar un estímulo fiscal a las economías de la UE en el corto plazo (a través de una intervención coordinada con los Estados Miembros), buscando de reducir el costo humano de la crisis (en términos de pérdidas empleo y el consiguiente impacto sobre las categorías de trabajadores más vulnerables), promoviendo inversiones en las tecnologías “verdes” y las energías renovables con el fin de recuperarse aceleradamente de la crisis.

En Junio del 2009, la Comunicación de la Comisión UE con **“Un Compromiso Común para el Empleo”** trató de concentrarse con mayor detalle sobre las cuestiones del mercado laboral. A partir del reconocimiento que “el principal impacto de la recesión va dirigido hacia las personas” y que “el desafío para la UE hoy en día debe ser prevenir altos niveles de desempleo, para impulsar la creación de empleo y preparar el camino para una recuperación económica”, esta comunicación establece tres objetivos claves: i) mantener el empleo, crear puestos de trabajo y promover la movilidad; ii) mejorar las



competencias adaptándose a las necesidades del mercado laboral; iii) facilitar el acceso al empleo. Estas prioridades deben ser el centro de un esfuerzo conjunto y coordinado entre los estados miembros, mediante la implementación de acciones concretas a través del apoyo de todos los instrumentos comunitarios disponibles, en particular modo del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

La relación entre “Un Compromiso Común para el Empleo” y la flexiseguridad parece ser clara: mientras que con la mayor flexibilidad del mercado laboral podrían haberse incrementado los ingresos salariales, aumentando de esta manera el riesgo de desempleo a un gran número de trabajadores en un fase de recesión económica, los otros dos lado del “triángulo dorado” (es decir el sistema de seguridad social y las PAMT) deben ser totalmente en grado de contrarrestar los efectos negativos de la crisis, mediante la mitigación de las consecuencias sociales del desempleo, favoreciendo la seguridad de las transiciones laborales, la promoción de habilidades y la creación y el acceso al empleo.

Cabe señalar que en la Comunicación, se puso en acento en acento “el mantenimiento del empleo”, es decir, proporcionando a los empleadores las condiciones para que los empleados permanezcan en su lugar del trabajo en vez de ser despedidos (es decir, trayendo consigo un cambio transitorio de la seguridad del empleo a la seguridad del puesto de trabajo): esto es sin duda una consecuencia de la grave crisis, que requiere medidas concretas a fin de evitar un aumento repentino del desempleo y la pérdida del capital humano y sus capacidades. Para la aplicación de estas medidas, el Fondo Social Europeo ha previsto una intervención masiva, por un importe de 19 mil millones para los años 2009 y 2010. Por otra parte se han establecido procedimientos acelerados para una disponibilidad inmediata de los fondos.

Según este marco, parece ser que ahora sea posible aplicar una amplia gama de políticas innovadoras del mercado laboral en relación con la flexiguridad. Por lo tanto, serán de sumo interés para los objetivos de este estudio, tener en cuenta el contexto actual de recesión económica, analizar los modelos nacionales de flexiguridad, las recientes reformas del mercado laboral y disponer de indicadores adecuados. Varias cuestiones relevantes surgen en este contexto: i) la eficacia de los regímenes actuales de flexiguridad para hacer frente a los efectos de la crisis, ii) la adecuada respuesta política de los estados miembros a la crisis en una perspectiva de flexiguridad; iii) la sostenibilidad financiera de la flexiguridad modelos en el mediano plazo, y la disponibilidad de indicadores para el el control de este tema.

Este último aspecto parece ser muy relevante: mientras que, durante la crisis, para poder materializar la recuperación, un cierto grado de flexibilidad fué suministrado con la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (también debido a la reforma que se produjo en 2005), y el compromiso de los Estados miembros de dar solidez a las finanzas públicas entró nuevamente en pleno vigor. Sin embargo, la crisis implicará también una enorme reestructuración del sistema productivo, con nuevos sectores en expansión (posiblemente, los relacionados con los “empleos verdes”) y disminuyendo el resto. Esto hará que el desempleo persistirá durante algún tiempo después de la recuperación, en particular para los grupos más vulnerables y de menos re-empleabilidad (mayores de 50 años, trabajadores poco cualificados, etc.) Como consecuencia, se espera también, un nivel mayor de gasto en políticas del mercado laboral en los años posteriores a la crisis: este podría ser un problema en aquellos países donde el nivel del gasto en PML es tradicionalmente alto, y que ocurra también en los “bue-

nos tiempos” (en particularmente en los países nórdicos de Europa) y donde literalmente podría explotar posteriormente a la crisis. El principal riesgo, en este caso, es que la “flexibilidad” componente del modelo prevalega sobre la “seguridad”, a menos que el sistema resulte más eficaz en la reducción del desempleo, o se adopten las medidas correctivas necesarias (desplazamiento del gasto social hacia la PML, aumento de los impuestos o tasas de contributivas, etc.).

En esta perspectiva, la crisis actual representa una “prueba de estrés” para los regímenes de la flexiguridad, siendo útil para verificar la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas actuales.

En junio de 2009 la reunión del Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Política del Consumidor la Comisión Europea presentó las **Conclusiones sobre los modelos de flexiguridad en tiempos de crisis**. El Consejo reconoció que los principios comunes de flexiguridad, como medio de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo, proporcionan una estrategia política global para coordinar los esfuerzos en la gestión de los efectos sobre el empleo, el impacto social de la crisis y prepararse para la recuperación económica. En las Conclusiones se emitieron un conjunto de medidas, tales como la combinación de una política económica equilibrada, que puede ser de ayuda a los Estados miembros. Por otra parte, los interlocutores sociales, cuando y donde sea pertinente, han pedido gestionar el impacto de la crisis global a través de la aplicación de los principios de la flexiguridad. Este conjunto de principios incluye:

- Ayudar a las empresas la búsqueda de alternativas a los despidos, como modelos de trabajo flexibles y la adaptación temporal del tiempo de trabajo.
- La implementación de un sistema de beneficios de incentivos laborales y niveles apropiados de los costes laborales no salariales, especialmente para los grupos de baja calificación y otros vulnerables.
- El aumento de la inversión en capital humano, especialmente en reciclaje, mejora de las competencias y adecuación del mercado laboral de acuerdo a sus necesidades.
- Mejorar la eficacia de los Servicios Públicos de Empleo con el fin de poder hacer frente a los crecientes niveles de desempleo.
- La adhesión al principio de la perspectiva de género, integrándolo con la aplicación de los principios de flexiguridad, para hacer frente a la crisis.

### 1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto fue desarrollado por miembros de una red existente, establecido en el proyecto financiado por la UE “Disparidades regionales y políticas de flexiguridad: un enfoque integrado” (implementado en el período 2009-2010). Esta red fue formada por 5 socios, representada por tres países europeos con una amplia gama de experiencias y conocimientos. El líder del Consorcio era la Fondazione Giacomo Brodolini, una organización sin fines de lucro dedicada a llevar a cabo actividades de investigación y promoción cultural con el fin de fomentar el diálogo y el intercambio continuo entre



las fuerzas sociales participantes. La Fondazione Brodolini ha trabajado centrando sus actividades con el objetivo de explorar y discutir los temas más importantes y urgentes en materia de empleo, protección laboral y seguridad social, adoptando rigurosas metodologías de investigación unidas a un enfoque interdisciplinario. La FGB forma parte de redes nacionales y europeas focalizadas en el ámbito del empleo. Desde el año 2000 ha estado trabajando en la asistencia técnica de las políticas de la Comisión Europea Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales; también es miembro del Observatorio Europeo del Empleo (OEE).

En el ámbito italiano, el consorcio del proyecto estaba también representado por la Agenzia Liguria Lavoro y Veneto Lavoro. El primero se estableció en el 2001 en Génova como Agencia de la Región Liguria (Noroeste de Italia), mientras que el segundo es una agencia técnica de empleo de la Región Veneto (Nordeste de Italia), con autonomía organizativa, contable, administrativa y financiera. La Agenzia Liguria Lavoro participa en una red nacional para la promoción del empleo, colabora conjuntamente con otras Agencias regionales, a través de proyectos, investigaciones y eventos, con entidades nacionales centrándose en la gobernabilidad de las políticas laborales; entre sus tareas principales se encuentran el desarrollo, monitoreo y promoción de proyectos, como así también actividades estratégicas e innovadoras promovidas por la Región Liguria en el ámbito del empleo, asesoramiento y formación. A través de sus actividades la Agenzia Liguria Lavoro tiene como objetivo promover la integración entre los subsistemas: laboral, orientación y formación. Veneto Lavoro, como agencia técnica instrumental, apoya a instituciones y otros organismos, cuenta con servicios calificados en términos de planificación, gestión y evaluación de las políticas laborales. La Agencia ofrece a las instituciones y al público en general herramientas y sus conocimientos para estudiar y promover políticas activas de empleo, para monitorear las tendencias del mercado laboral, para implementar el sistema de información laboral de la Región del Veneto y desarrollar proyectos innovadores.

El Consorcio incluyó al Reino Unido a través del Observatorio Marchmont de la Universidad de Exeter, establecido bajo el programa FSE ADAPT en 1998 para recoger buenas e innovadoras prácticas con el fin de apoyar el aprendizaje dentro de las pequeñas y medianas empresas (PYME), desde entonces se ocupan de mejorar la práctica basada en la evidencia en el ámbito de la inclusión social y el aprendizaje permanente. Por último, España estuvo representada por el Servicio Público de Empleo de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (SEPECAM), este es un organismo autónomo del Gobierno de Castilla-La Mancha, dependiente de la Consejería de Trabajo y Empleo, gestiona las políticas activas de empleo y formación profesional de la Región. El SEPECAM es el resultado de un amplio consenso entre el Gobierno Regional y los agentes sociales más representativos de Castilla-La Mancha, que se refleja en la composición de los comités directivos a nivel regional y provincial. Asimismo, está integrado por representantes del Gobierno Regional (Consejería de Educación y Ciencia, la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, etc), los sindicatos más representativos, las organizaciones empresariales de la región, y un representante de los municipios en la Región, designado por la Federación de Municipios de Castilla-la Mancha.

El Consorcio ha trabajado en la implementación del proyecto, bajo la coordinación científica de la Fondazione G. Brodolini. Las actividades previstas fueron planificadas con el objetivo de ayudar a los participantes del proyecto a enrique-

cer sus conocimientos y comprensión sobre las prácticas en flexibilidad y la integración entre las políticas activas y pasivas implementadas en el período de recesión y mejorar sus capacidades institucionales para diseñar y desarrollar políticas en grado de afrontar los actuales desafíos sociales y laborales.

El proyecto ha sido organizado en cuatro fases. Durante la primera fase, “crear una base de pruebas”, ha sido desarrollado un enfoque metodológico común con el fin de guiar a los socios en la ejecución de las actividades del proyecto. En esta fase, un taller inicial fué organizado en Roma contando con la participación de expertos de los seis países europeos de la red del proyecto (Dinamarca, Polonia, Holanda, Irlanda, Portugal y Finlandia). Las exposiciones y debates desarrollados fueron una oportunidad para ilustrar y discutir sobre las buenas prácticas de la flexibilidad adoptadas en los respectivos países, para hacer frente a los efectos de la crisis económica. Durante esta fase cada participante preparó un informe sobre el Estado de la situación, dando una información detallada sobre las condiciones de la economía, del mercado laboral y del impacto de la crisis, y en particular modo sobre los grupos vulnerables. Este marco analítico centrado en los países del proyecto (Italia, España y el Reino Unido) había incorporado un compendio de buenas prácticas respecto a la respuesta política a la crisis económica en términos de políticas de flexibilidad, que fué publicado en la página web, creándose un catálogo con buenas prácticas en tres idiomas. Al catálogo completo se puede acceder en [www.flexicrisis.eu](http://www.flexicrisis.eu).

Una Actividad de Revisión por Pares, consistía en seminarios, talleres y visitas sobre el terreno, con la coordinación científica a cargo de la Fondazione Giacomo Brodolini, y posteriormente implementados por cada participante en sus respectivos países, garantizando la participación de los actores locales, ONGs, Instituciones, Sindicatos, representantes de las asociaciones de empleadores y expertos. Se llevó a cabo en cada uno de los países participantes un encuentro internacional, a los que asistieron representantes de las otros cuatro organizaciones asociadas: Genova (1/10/2010), Venecia (4-5/11/2010), Exeter (29/11/2010) y Toledo (13/12/2010). Los resultados de las actividades grupales fueron resumidas en un documento con conclusiones y recomendaciones políticas, elaborado por el coordinador científico con opinión sobre temas claves y cuestiones candentes identificadas por cada uno de los grupos.

Al concluirse el proyecto se realizó una Conferencia Final organizada en Roma, el 16 de junio de 2011. El evento contó con la participación de alrededor de sesenta personas, incluyendo a los socios del proyecto que fueron invitados conjuntamente con una delegación de actores locales. Algunos expertos internacionales de los países europeos fuera de la red del proyecto (como Holanda, Grecia, Irlanda y Alemania) participaron con oradores, presentando ejemplos de políticas implementadas de flexibilidad exitosas (o no). Un debate final fué organizado con el fin de estimular una participación proactiva y resumir los objetivos finales alcanzados por el proyecto.

El manual ofrece una visión de los resultados del proyecto. Para tener mayor información sobre el proyecto puede consultarse la página web [www.flexicrisis.eu](http://www.flexicrisis.eu).





## 2. Metodología del Proyecto

El enfoque de **mutuo aprendizaje** ha sido adoptado por los socios del consorcio como instrumento metodológico, promoviendo el intercambio de información y la transferencia de experiencias y prácticas, no sólo a nivel de la UE, sino también dentro de las redes regionales y locales. La participación de los actores regionales/locales como socios del proyecto ha reforzado la oportunidad de investigar la dimensión regional de las políticas de empleo y la flexiguridad, de acuerdo con el dictámen del Comité de las Regiones sobre la “flexiguridad” (2008/C 105/04), que pide *“se recoja en los debates el papel de los entes locales y regionales en el ámbito de la flexiguridad, a fin de reflejar su verdadera importancia tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. Los entes locales y regionales, esenciales a la hora de aplicar las políticas de flexiguridad, crean mercados laborales dinámicos, ayudan a los ciudadanos a incorporarse al trabajo y proporcionan protección a quienes están fuera del mercado laboral: por todo ello deberían participar en las primeras fases de la formulación de las políticas.”*

A este respecto, las actividades previstas en el proyecto han sido concebidas y aplicadas con el fin de ayudar a los responsables políticos locales, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil a mejorar sus conocimientos y comprensión sobre las prácticas de la flexiguridad y la integración entre políticas activas y pasivas del mercado laboral implementadas en los últimos tiempos de recesión.

El enfoque adoptado de mutuo aprendizaje incluye los siguientes pasos principales:

- La organización de un **Taller inicial Europeo** con expertos de varios países de la UE;
- La elaboración de una **nota metodológica** con las principales conclusiones del Taller Europeo;
- Los **Actores Locales** organizaron **reuniones** para ilustrar la metodología acordada para poder identificar las prácticas sobre la flexiguridad y la crisis económica, además de poder difundir conocimientos e información sobre otras experiencias de la UE referidas a estos temas;
- La **discusión de la nota metodológica** de parte de los actores nacionales/regionales y locales de cada uno de los socios participantes;
- La elaboración de **Informes sobre el panorama actual de los países** basados en las condiciones económicas, del mercado laboral, las medidas de flexiguridad adoptadas y el impacto de la crisis, en modo particular sobre los grupos vulnerables (jóvenes, los menos calificados, inmigrantes, trabajadores temporales);
- La identificación y recopilación de información sobre las **buenas prácticas** relacionadas con la respuesta política a la crisis económica en términos de políticas de flexiguridad;

- **La organización (selección y estandarización) de la información regogada** en formularios descriptivos especiales, para ser cargados en el Catálogo online de buenas prácticas;
- La organización de una serie de **revisiones transnacionales por pares** en cada país del proyecto;
- La formulación de **recomendaciones**;
- La organización de **una conferencia final transnacional**.

El **proceso de Revisión por Pares**, siendo un elemento clave del proceso de aprendizaje mutuo participativo, se ha implementado siguiendo una estructura precisa y común en todos los países. El proceso se basó en 3 pasos principales: la creación de un **grupo de actores locales**, la realización de **reuniones por parte de los grupos locales** y, finalmente, las **revisiones por pares transnacionales**.

A pesar de la aplicación de una metodología común, para la puesta en marcha de los grupos locales, fueron necesarios realizar pequeños ajustes debido a las condiciones ambientales locales. El primer paso en el proceso ha sido, para cada socio, la identificación de un **“cluster” de las partes interesadas** para el examen de específicas políticas de prácticas, a la luz de cada contexto nacional/regional, con el objetivo de incentivar su difusión para evaluar la eficacia de las políticas claves o de las instituciones. La selección de los principales interlocutores se ha realizado tomando en consideración los específicos contextos locales. Los Clusters, fueron creados con el fin de compartir y preparar adecuadamente las revisiones por pares transnacionales, se han encontrado en las reuniones de grupos locales, cuyo objetivo era llegar a un acuerdo sobre los temas y el calendario de las actividades de aprendizaje previstas, haciendo circular entre ellos un Resumen previo a través de un Informe. Las reuniones de los clusters han sido la ocasión para que los socios puedan validar las prácticas de flexiguridad identificadas para ser cargadas en el catálogo on-line.

Antes de la revisión por pares, cada socio ha preparado un **Documento de Debate** con el fin de describir el área de intervención, sus antecedentes, sus ventajas e inconvenientes y su contribución a las cuestiones claves y candentes. Cada socio ha preparado también, un **Programa de Aprendizaje Mutuo** con los temas, las regiones anfitrionas y el calendario. Las reuniones de evaluación incluían una **visita in situ**, dando la oportunidad a los participantes de visualizar el área de intervención, hablar con los actores involucrados y las partes interesadas. Un **Informe de síntesis** ha sido preparado por cada una de las actividades de aprendizaje por pares y fué transmitido entre todos los actores del cluster; con los resultados, los comentarios y sugerencias de los cuatro pares de actividades de aprendizaje, luego fueron resumidas las conclusiones y recomendaciones en tal folleto.



## 3. Contextos nacionales de los Socios del Proyecto

*Esta sección tiene como objetivo resumir los contextos de cada uno de los países de los socios del proyecto, con el fin de proporcionar una base común para entender la respuesta política a la crisis económica, para evaluar las buenas prácticas y formular recomendaciones sobre la flexiguridad en tiempos de crisis económica. En lo que sigue, se expondrán las principales características del modelo de flexiguridad nacional, una síntesis de los efectos de la crisis económica y las principales medidas adoptadas por cada país, para contrarrestar los efectos de la crisis de empleo*

### 3.1 ITALIA

#### 3.1.1. Características del modelo nacional de flexiguridad

El mercado laboral italiano se ha caracterizado en los últimos años por un creciente nivel de dualidad, debido a las reformas implementadas durante la década del 90 y comienzos de la última década. Estas reformas de flexibilidad fueron introducidas en el mercado laboral “al margen”, es decir facilitando recurrir a contratos de trabajo a tiempo determinado y atípicos, sin cambiar sustancialmente la reglamentación relativa a los empleados permanentes. En consecuencia, mientras que el índice de la OCSE EPL (que mide la rigidez de la legislación sobre protección del empleo) para los trabajadores permanentes permaneció estable al 1.8 desde finales de los años 80, la introducción de reformas de flexiguridad laboral condujo a una disminución del índice de la OCSE EPL de trabajadores temporales idel 5.4 a fines de los años 80 al 2.1 en el 2003.

La introducción de estas reformas han contribuido al buen desempeño del mercado de trabajo italiano hasta el 2007, con un aumento generalizado de la tasa de empleo (aunque la significativa diferencia de promedio con la UE pueden aún observarse entre las mujeres y las Regiones del sur) pero generó un incremento en 1997 (año de la primer reforma sustancial, denominada “paquete Treu”) del 7.9% de la cuota de trabajadores a tiempo determinado sobre el total de empleados, llegando a un máximo del 13.3% en el 2008, antes de la profundización de la crisis económica.

La creciente difusión de los contratos temporales produjo una creciente dualidad en el mercado laboral. Varias investigaciones demuestran que la segmentación del mercado laboral entre diferentes acuerdos contractuales, se verifica no solamente en términos de riesgos de desempleo (mayormente para trabajadores temporales) en las probabilidades de transición de trabajos temporales a indefinidos, sino también en términos de salarios (una importante brecha salarial puede ser observada en los trabajadores a plazo fijo después de controlarse las características individuales), de acceso a las oportunidades de capacitación, de cobertura al sistema de prestaciones de desempleo y en las posibilidades de acceso a la pensión. En cuanto a este último punto, las simulaciones muestran que son requeridas carreras regulares, como lo prevee el nuevo

sistema nacional de pensiones (introducido en el año 1992) para poder permitir a los trabajadores de recibir una pensión digna cuando se jubilen. En el caso de frecuentes interrupciones de ocupación experimentada por los trabajadores a tiempo determinado, conjuntamente con la reducción en promedio de las cotizaciones sociales pagadas por ciertas tipologías contractuales (trabajadores a proyecto, “falso” trabajo por cuenta propia), hace que se reduzcan las expectativas de obtener una pensión digna.

La segmentación del mercado laboral se ve agravada por las características del sistema italiano de prestaciones de desempleo. Este sistema es bastante complejo y fragmentado, y carece de cobertura universal: diferentes beneficios son proporcionados para distintas categorías de trabajadores, dependiendo de la duración y la tipología de los empleos anteriores, del tamaño de la empresa y del sector de actividad. En principio están a disposición los regímenes más generosos, como el subsidio de ‘movilidad’ y de la CIG *extraordinaria* (regímenes de garantía destinados para evitar los despidos en caso de reestructuración de las empresas), solamente para empleados de empresas manufactureras con más de 15 empleados<sup>1</sup>.

El sistema es de índole asegurativa: el acceso a las prestaciones depende de la acumulación de las contribuciones, esto hace que aquellos que buscan su primer experiencia de trabajo y los que poseen carreras laborales discontinuas queden en gran medida desprotegidos. En modo particular, por la aplicación de estrictos criterios que restringen la elegibilidad de jóvenes y trabajadores con contratos de duración determinada<sup>2</sup>. Por otra parte, la prestación por desempleo ordinario es bastante baja en comparación con los estándares internacionales, tanto en términos de duración y tasa de sustitución, ya que se otorga por un máximo de ocho meses (12 para solicitantes mayores de 50 años de edad) con una tasa de sustitución del 60% (con un límite máximo de alrededor de 1.070 euros) durante los primeros seis meses.

La coexistencia de algunos regímenes generosos (que conjuntamente con la escasa vigilancia, tienden a crear trampas de la asistencia para con los destinatarios) con otros relativamente mezquinos (y no universales) con los beneficios ordinarios, probablemente con el fin de mejorar la segmentación del mercado laboral. Aunque el sistema ha sido modificado temporalmente durante la crisis (como se describe en los siguientes párrafos), esto representa un problema urgente que se debe abordar con reformas en el futuro.

- 1 Límites más elevados están fijados para otros sectores como el del comercio y el de las publicaciones. La tasa de sustitución de los regímenes de la CIG *extraordinaria* y el subsidio de movilidad es del 80% (anualmente se definen los límites). Su máxima duración puede variar entre 12 y 24 meses en el caso de la CIG *extraordinaria* (dependiendo de la naturaleza de la causa que provocó la suspensión de la actividad económica) y entre 12 y 48 meses en el caso del subsidio de movilidad (en función de la edad de los trabajadores y ubicación geográfica - en el sur de Italia, la duración máxima se extiende por 12 meses).
- 2 Con el fin de solicitar la prestación por desempleo ordinario dos criterios se deben cumplir: i) haber estado asegurado durante al menos dos años (*requisito asegurativo*), ii) de haber pagado al menos 52 semanas de las contribuciones sociales durante los dos años anteriores (*requisito contributivo*). Criterios menos estrictos (78 días trabajados durante el año anterior, además de exigirse el seguro mismo) se establecen para la asignación “reducida” de desempleo.



Como consecuencia de estas características, Italia se ve representada por la “inseguridad” y “medio-alto de flexibilidad” de acuerdo a la taxonomía presentada por el *Empleo en Europa 2006* gracias al informe emitido por la Comisión Europea.

En lo que respecta a las PAMT y las políticas de formación, Italia se caracteriza por un modelo regional de intervención. La principal reforma aprobada en este campo es la descentralización de 1997 de las PAMT y los Servicios Públicos de Empleo de las autoridades locales. En este marco, las Regiones poseen funciones de colocación y tareas de orientación, mientras que la gestión de los SPE están a cargo de las Provincias. Esta reforma dió lugar a una transformación del rol de los SPE, dando énfasis a la conversión de “oficinas de empleo”, dedicadas principalmente a tareas burocráticas, (como la gestión de las listas de colocación de empleo) en “centros de empleo” que deben desempeñar un papel activo en las cuestiones claves de los mercados laborales locales, proporcionando diferentes tipos de servicios a los clientes (colocación, asesoramiento, capacitación y las políticas de activación).

De todos modos, el rol de los SPE como un canal para la búsqueda de empleo parece aún muy limitado, aunque las recientes medidas anticrisis refuerzan las mutuas obligaciones entre los beneficiarios y los SPE, aumentando su papel en la provisión de medidas de activación.

En lo que respecta a la formación, el sector público en Italia financia las actividades del aprendizaje continuo, estas están organizadas gracias a tres mecanismos principales: el Fondo Social Europeo (a través de las medidas D1 y D2), las Leyes nacionales sobre la formación continua (Leyes 236/93 y 53/00) y los fondos interprofesionales gestionados por las partes sociales (entrada en vigor en 2004). En la actualidad, aparte de los recursos provenientes del Fondo Social Europeo, toda empresa está obligada a financiar actividades de formación a través de un impuesto del 0,3% sobre los salarios brutos. Estos fondos pueden ser gestionados por fondos interprofesionales, por las empresas que optan libremente inscribirse en este fondo, o directamente por el Estado (a veces con el fin de cofinanciar fondos europeos). Sin embargo, la participación en el aprendizaje permanente sigue siendo baja (el 6% de la población entre 25-64 años en 2009 frente a la media de la UE-27 del 9,2%).

Como consideración final, cabe señalar que, aunque la búsqueda de una mayor flexibilidad ha sido una parte importante del proceso de reforma de la última década, el concepto de “flexiguridad” no representa en principio una prioridad política. Si bien el logro de la flexiguridad debería requerir una estrategia dirigida y deliberada, las reformas a menudo han sido implementadas de manera discontinua, para hacer frente a las fuertes limitaciones de las finanzas públicas y a menudo enfrentándose a un difícil consenso político. Aún cuando se hicieron algunos pasos dirigidos hacia la flexiguridad, estos parecen haber perdido la oportunidad de lograr un equilibrio adecuado entre la desregulación de la legislación laboral y el fortalecimiento del sector de la seguridad, en modo particular, el alto grado de segmentación del mercado laboral aparece como la cuestión fundamental a tratar después de la fase de la reforma.

### **3.1.2 Los principales efectos de la crisis económica**

La crisis económica iniciada en el segundo trimestre del 2008 resultó ser la más severa en la era de la posguerra. El PIB disminuyó en Italia un 1,3% en 2008 y un 5,0% en 2009, entre los componentes más afectados están la inversión fija y las exportaciones. La inversión disminuyó un 4% en 2008 y un 12,1% en 2009, mientras que las exportaciones disminuyeron un 3,9% en 2008 y un 19,1% en 2009. El descenso del consumo ha sido menos acentuado (-0,8% en 2008 y -1,8% en 2009), aunque relevante en términos absolutos, dada su mayor participación en el PIB.

Al analizar sectorialmente el impacto de la crisis, aparece como el sector más golpeado, como era de esperar, el manufacturero, cuyo valor añadido se redujo en un 4,9% en 2008 y en un 15,8% en 2009. En el sector manufacturero, la recesión afectó gravemente a las industrias productoras de bienes de inversión y de bienes duraderos de consumo. De manera especial, a la mecánica, electromecánica, metálica, transportes y mobiliaria, que experimentaron una disminución del valor agregado de más o menos unos 20 puntos porcentuales en 2009. Geográficamente, según la Banca de Italia (2010), en el 2009 la recesión golpeó casi de manera uniforme en el territorio nacional, aunque al Norte le tocó pagar la factura más cara. En particular, el PIB se redujo un 5,5% en el Noroeste y 5,7% en el Noreste, mientras que en el Centro y en el Sur, se redujeron un 4,2% y 4,5%. Debe observarse que esta diferencia puede explicarse debido a la mayor concentración de industrias manufactureras en el Norte del país.

La recesión tuvo un impacto muy claro sobre las finanzas públicas. Como era de esperar, en el 2009 el déficit público se vió incrementado hasta un 5,3% del PIB, del 2,7% de 2008. La deuda pública, después de un largo proceso de consolidación se había reducido hasta el 103,5% del PIB en 2007 ((a partir de más de 120% a mediados de la década de los 90), volvió a 115,8% en 2009. Por primera vez desde 1991, el superávit primario se había convertido en negativo (-0,6% del PIB) (que fue del 2,7% en 2008), debido tanto a una disminución de los ingresos tributarios y al aumento del gasto primario, principalmente a causa de los menores ingresos de la fiscalidad de las empresas y de la recaudación del IVA.

Mientras que las perspectivas para el 2010 y el 2011 muestran un moderado optimismo. Según la Banca de Italia las previsiones más recientes (Junio 2010), calculan el aumento del PIB en un 1% para ambos años, aunque se dará una leve desaceleración en la segunda parte del 2010, como consecuencia del debilitamiento de los efectos extraordinarios de las medidas anticrisis.

En Italia, los efectos de la crisis sobre el empleo parecen bastante menos pronunciados que en otros países: si se tiene en cuenta el índice más común de las condiciones del mercado laboral - la tasa de desempleo -, mostró un aumento del 6,7% en 2008 al 7,8% en 2009, frente a un aumento del 7% al 8,9% en la UE-27. Sin embargo, el empeoramiento de las cifras del mercado laboral, aún no ha llegado a su fin.

El empleo total disminuyó en 380.000 unidades en 2009, es decir, -1,6% respecto al 2008. Sin embargo, esta disminución no se ha distribuido uniformemente entre los trabajadores. La pérdida de los niveles de empleo tuvo mayor impacto en la población juvenil, reduciéndose el empleo en un 10,8% en la categoría de 15-24 años de edad y un 5,8% en la categoría 25-



34 años de edad. Por el contrario, el empleo aumentó en las clases de edad 45-54 y 55-64, respectivamente, en un 1,4% y 5,1%. Resulta interesante observar que la mayor parte de la pérdida de empleo se produjo entre los trabajadores por cuenta propia, que disminuyó en 211.000 unidades (es decir, -3,5%) en 2009, mientras que los empleados disminuyeron en 169.000 unidades (es decir, -1%).

Entre los empleados, como era de esperar, casi la totalidad de la disminución puede ser atribuida a contratos de duración determinada, que en 2009 perdieron cerca de 171.000 unidades (un descenso de 7,3 puntos porcentuales). Por el contrario, los valores de los empleados permanentes se mantuvo casi sin cambios. Como consecuencia, disminuyó el número de trabajadores a plazo fijo sobre el total de empleados, después de años de continuo crecimiento, pasando del 13,3% en 2008 al 12,5% en 2009. Con toda claridad, la crisis de las empresas a provocado que varios empleadores ajustaran los niveles de dotación, sin costes de despido, desembarasandose de trabajadores a plazo fijo en lugar de con contratos indefinidos. Esto explica también por que los trabajadores más jóvenes son los más afectados por la crisis, ya que están sobrerrepresentados entre los trabajadores temporales.

Debido a esta tendencia, la tasa de empleo global se redujo del 58,7% en 2008 al 57,5% en 2009. La disminución fue más intensa entre los hombres (de 70,3% a 68,6%) que entre las mujeres (de 47,2% a 46,4%), como consecuencia del predominio masculino en los sectores más afectados por la crisis (como el manufacturero). A nivel regional, la tasa de empleo cayó más en las regiones del Norte (del 66,9% al 65,6%, es decir, -1,3%) que en las del centro (de 62,8% a 61,9%, es decir, -0,9%). Sin embargo, el mayor descenso se observó en las regiones del Sur, donde, a pesar de los niveles más bajos de empleo, la tasa de empleo cayó en 1,5 puntos porcentuales del 46,1% al 44,6%.

### 3.1.3 Respuestas políticas

Las tres principales intervenciones de lucha contra la crisis han sido aprobadas, a nivel nacional, entre 2008 y 2009. La primera fue aprobada a finales del 2008 (el llamado Paquete anticrisis) que introdujo: i) apoyo a las economías de los hogares domésticos, ii) el fortalecimiento del sistema de subsidio de desempleo, y iii) la desgravación de la productividad ligada a los salarios; iv) algunas formas de desgravación fiscal para las empresas. La segunda intervención, que se remonta a principios de 2009, tenía como objetivo introducir incentivos para la compra de bienes duraderos (vehículos automotores, eficiencia de electrodomésticos, etc.) La tercera se remonta a julio de 2009 adoptado medidas adicionales en materia de prestaciones de desempleo y establecía nuevos impuestos para las empresas. Según la Banca de Italia, las medidas anticrisis aprobadas en la primera fase de la recesión tuvieron un efecto positivo sobre el PIB estimado en el orden de 0,5 puntos porcentuales en 2009.

Sin embargo parece claro que el gobierno italiano con las limitaciones presupuestarias de las finanzas públicas, se le hizo difícil planificar medidas relacionadas entre déficit y gasto. Para ello, cabe resaltar que a finales de julio del 2010 fué aprobada una revisión del presupuesto para el período 2011-2012. La medida se centró principalmente en recortes de gastos, la

introducción de: i) una congelación salarial para todos los empleados públicos en el período 2011-2013; ii) una reducción significativa de las transferencias del gobierno central hacia las Regiones y las Administraciones Locales, y iii) nuevas reglas posponiendo el pago efectivo de los beneficios pensionísticos por 12 meses (en el caso de los empleados dependientes) o 18 meses (en el caso de trabajadores por cuenta propia) luego de haberse reunido los requisitos para la pensión. Por el lado de los ingresos, la ley preveía nuevas medidas contra la evasión fiscal, basadas principalmente en la intensificación de la actividad de control.

Las principales medidas aplicadas para contrastar los efectos de la crisis de desempleo a causa de la crisis empresarial, se referían a la cobertura del sistema de prestaciones de desempleo, que fueron ampliadas para incluir a las tipologías de trabajadores que antes no estaban cubiertas o lo estaban en manera parcial, y de esta forma lograr mantener a la gente en sus puestos de trabajo, permitiendo modalidades de tiempo de trabajo reducido a las empresas afectadas por la crisis empresarial. En particular, dos intervenciones se establecieron en Octubre del 2008 a través de un decreto del gobierno (el llamado “decreto anticrisis”): i) la primera consideraba la aplicabilidad de beneficios “normales” y “reducidos” de desempleo para los empleados “suspendidos” (es decir, temporalmente despedidos) por empresas que no podían aplicar el programa CIG, ii) una intervención de mayor relevancia se refería a la posibilidad de ofrecer beneficios excepcionales de desempleo (es decir, CIG y otros beneficios “de excepción” a la legislación vigente) para los empleados que no estaban cubiertos por el sistema ordinario.

En tal contexto, un papel destacado ha sido asignado a las Regiones que, a través de convenios específicos con los interlocutores sociales (y de acuerdo a las condiciones del mercado de trabajo local), fueron designadas para definir los beneficiarios y para gestionar los procedimientos (en cooperación con el INPS, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que maneja el pago de las prestaciones de desempleo). La duración máxima de estos acuerdos depende de los convenios específicos firmados a nivel regional.

En cuanto a la financiación de estas medidas, un acuerdo entre el gobierno central y las regiones se firmó el 12 de febrero de 2009. Este acuerdo representa probablemente el elemento más innovador de todo el programa. De hecho, se estableció que una parte (casi el 30%) del total de fondos asignados (por valor de 8 mm de euros para el período 2009-10) sea suministrado directamente por las Comunidades Autónomas, a través de recursos provenientes del Fondo Social Europeo<sup>3</sup>. El objetivo de este esquema fundado sobre dos pilares es proporcionar asistencia integrada a las políticas laborales, donde la financiación nacional cubre la mayor parte de las prestaciones de apoyo a la renta y las contribuciones al sistema de seguridad social durante el período de desempleo (*contributi figurativi* - cotizaciones sociales imputadas), mientras que la financia-

3 Cabe recordar que las regiones son las autoridades que gestionan la mayoría de los programas operativos del FSE destinados a Italia (alrededor del 86% del total de la contribución del FSE).





ción regional se espera que cubra: (i) las políticas activas del mercado de trabajo, (ii) las intervenciones de formación y (iii) la parte restante de las prestaciones de apoyo a la renta, en forma de una indemnización estrictamente vinculada a la participación en las medidas de política activa.

Las medidas previstas definen un conjunto integrado de políticas activas de orientación profesional (PAMT), es decir, prácticas, programas de formación, mecanismos de evaluación de habilidades, tutorías y servicios de conciliación que puedan dar un apoyo concreto a los grupos meta en su vuelta al trabajo o en el proceso de la búsqueda de un nuevo trabajo. Además, este acercamiento activo a las políticas de empleo está acompañado de la provisión de una asignación específica hacia los trabajadores, que debería representar un instrumento útil para incentivarlos a participar a iniciativas de recualificación profesional, buscar activamente un trabajo y actualizar sus conocimientos.

En base a este acuerdo, a partir del 2009 los gastos del FSE en relación con la aplicación de las prestaciones de desempleo y las medidas activas del mercado laboral, serán excluidos dentro de los límites del Pacto de Estabilidad nacional y de las normas. En cualquier caso, dos criterios se han identificado para evaluar la idoneidad de los costos, es decir, debe existir: una clara correlación entre la indemnización y la intervención activa a la cual los trabajadores participen, así como un equilibrio (proporcionalidad) entre los gastos y el subsidio, durante el período de aplicación.

El “decreto anticrisis” también introdujo innovaciones en materia de obligaciones mutuas entre los beneficiarios y los proveedores de prestaciones de desempleo. En particular, establece que, para poder usufruir de las prestaciones de desempleo u otros beneficios relacionados, el beneficiario debe firmar una “declaración de disponibilidad inmediata” para trabajar o llevar a cabo curso de recualificación. Una vez que la declaración está firmada, el rechazo de una “congruente” oferta de trabajo hace que el beneficiario pierda el derecho a la prestación de desempleo. “Congruencia” que se define en relación a la distancia desde el lugar de trabajo, la cualificación y el salario.

Sin embargo, la eficacia de esta medida no puede ser evaluada, ya que los datos aún no están disponibles. La principal preocupación es que esta medida seguirá siendo un simple cumplimiento formal, si no se produce un cambio cultural entre los operadores del SPE y los actores del mercado laboral (incluidos los interlocutores sociales). Otras intervenciones menos relevantes, han sido establecidos por la Ley de Presupuesto para el año 2010. En particular, esta ley introdujo la provisión de incentivos monetarios a los centros de empleo (tanto públicos como privados, si son acreditados) por cada uno de los clientes “desfavorecidos”, intermediados con suceso en la obtención de un trabajo. Un incentivo más generoso se concede en caso de éxito en la intermediación de personas con discapacidad. Además, se introdujo un incentivo experimental de medidas de apoyo a la renta para todos los trabajadores no beneficiados con el fondo de desempleo. La medida está dirigida a los desempleados que han pagado las contribuciones sociales por al menos en un arco de 35 años y que aceptan una oferta de empleo con un salario 20% menor del anterior. El incentivo permite a los trabajadores de integrar las contribuciones sociales remanentes hasta la edad de jubilación de los trabajadores, hasta Diciembre de 2010.

## 3.2 ESPAÑA

### 3.2.1. Características del modelo nacional de flexiguridad

La Constitución Española de 1978, como norma fundamental del ordenamiento jurídico español, ha establecido el derecho al empleo entre los derechos de los ciudadanos, indicando (artículo 35) que “Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”. En este mismo apartado se establece que “La ley regulará un Estatuto de los Trabajadores”.

En conformidad con la norma Constitucional, en 1980 fue aprobado el texto del Estatuto de los Trabajadores, y se convirtió en el primer texto democrático que rigió la relación laboral. La regulación del mercado de trabajo español ha gozado de un amplio grado de protección. Sin embargo, el Estatuto atravesó sucesivas modificaciones, lo que puede explicar la evolución del mercado de trabajo en las últimas décadas - en particular, el significativo grado de temporalidad, lo que supone una difusión mayor de contratos de duración determinada con relación a la media europea.

La primera reforma importante de este texto tuvo lugar en 1984, como consecuencia de las altas tasas de desempleo que se reflejaron a principios de la década de 1980 (más del 20%). Esta reforma disociaba los contratos temporales del principio de causalidad que prevalecía hasta ese momento (los contratos temporales sólo pueden ser acordados en manera excepcional y en los casos previstos en el Estatuto de los Trabajadores). Después de la reforma de contratación temporal, los contratos temporales llegaron a ser dominantes con respecto a la contratación permanente, que era la que prevalecía hasta ese momento. Por otra parte, los flujos de entrada y salida del empleo, habían aumentado considerablemente como así también la elasticidad del empleo mismo, en términos reales, en relación con el PIB se había incrementado.

La segunda reforma importante llegó en 1994. No fue aceptada por todos los interlocutores sociales y entre otras cuestiones, le abrió las puertas a las Agencias de Trabajo Temporal. La tercera reforma se produjo en 1997, dió lugar a un nuevo contrato permanente con el mantenimiento de los costos de despido en caso de despidos legítimos, pero reduciendolos en los casos de despidos ilegítimos. En 2001, una nueva reforma del mercado de trabajo aumentó los costos de los contratos temporales y trató de promover la contratación permanente y convertir los contratos temporales en contratos indefinidos. Finalmente, en 2006 la última gran reforma del mercado de trabajo se llevó a cabo, con el propósito, una vez más, de reducir la temporalidad y promover la contratación de grupos desfavorecidos (jóvenes, mujeres y discapacitados).

A pesar de la naturaleza dual del mercado de trabajo (en relación con los acuerdos contractuales), el sistema de prestaciones de desempleo parece bastante generoso (aunque los trabajadores autónomos no tienen derecho a las prestaciones). Actualmente hay dos niveles de protección disponibles: i) un nivel de contribución, cuyo objetivo es proporcionar beneficios en caso de despido involuntario o reducción de las horas de trabajo, siempre que las cotizaciones por desempleo sean pagadas por un mínimo de 360 días durante los seis años precedentes. Dependiendo de los días contribuidos, la duración UB varía entre 120 y 720 días, mientras que la tasa de reemplazo es del 70% para los primeros 180 días, y del 60% de ahí



en adelante, ii) un nivel de asistencia, que complementa el nivel anterior (y es incompatible con él), garantiza la protección a los desempleados que no se pueden tener acceso al nivel contributivo, garantizando un ingreso mínimo de alrededor de 400 euros al mes.

Sin embargo, España se caracteriza por la “poca flexibilidad” y “seguridad relativamente baja”, según la taxonomía presentada por *Empleo en Europa 2006* informe emitido por la Comisión Europea (que clasifica al “modelo mediterráneo”, junto con Grecia y Portugal).

En cuanto a las políticas activas, como consecuencia de la distribución de competencias establecido por la Constitución, la gestión de las mismas está en manos de las Comunidades Autónomas, que tienen que ejecutar sobre la base de la legislación básica establecida por el Gobierno. En particular, la Ley 56/2003 regula el actual sistema de Servicios Públicos de Empleo. Esta ley define el Sistema Nacional de Empleo como un conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. Está compuesto por los Servicios Públicos de Empleo Estatales y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. Están en curso, los planes para la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, dirigidos a aumentar la tasa de intermediación y la calidad de los servicios ofrecidos.

Las políticas de formación permanente en España también está gestionadas principalmente a nivel de las Comunidades Autónomas, y parte de ellas son cofinanciadas por el Fondo Social Europeo. Cabe señalar que en 2006 un acuerdo sobre la formación profesional ha sido firmado entre el gobierno central y los interlocutores sociales, cuyo principal elemento se refiere a la fusión entre la formación profesional y el aprendizaje permanente como subsistemas en un único marco. Se ha promovido una mejor coordinación entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, así como una financiación más adecuada para garantizar los niveles de participación en las actividades de formación, en línea con la media UE.

En lo que respecta a la aplicabilidad del modelo de flexiguridad en España han surgido a largo del proyecto, los siguientes temas principales:

- i) La baja rotación en el empleo: actualmente el 49% de los empleados permanece más de 6 años en la misma empresa, 16% entre tres y seis años, el 8% de 2 a menos de 3 años, un 1% de 1 a menos de 2 años, un 7% de 6 a 11 meses, un 5% de 3 a 5 meses, y un 5% menos de 3 meses;
- ii) La tasa de temporalidad es alta y constante: a pesar que en España, con los efectos de la reforma laboral del 2006 y la crisis económica, se ha provocado una mayor reducción del empleo temporal, la tasa de temporalidad se ha reducido del 34,1% en el 2006 al 25,5% en 2009, siendo todavía superior a la media de la Unión Europea que se sitúa en el 13,6% en 2009;
- iii) el crecimiento de las prestaciones por desempleo, que han pasado de poco más de EUR 800 millones gastados en beneficios contributivos y de EUR 400 millones en asistencia, a más de EUR 1,7 millones euros en prestaciones de carácter contributivo y a casi EUR 800 millones en asistencia;

- iv) con tasas bajas de cualificación, con un nivel de abandono escolar del 30.8% entre los 18 y 24 años de edad y lejos de la media del 15.2% de la Unión Europea;
- v) una estructura productiva sesgada, en donde el sector de la construcción emplea el 11.5% de la población activa o el 7.5% en la hotelería y restaurantes, colocándose muy lejos de la media UE-27, cuyos valores están en el 6% y 2,9% respectivamente;
- vi) bajos niveles de productividad laboral, que representan el 94% de los niveles de la zona euro.

En vista de esta situación, han sido identificados una serie de riesgos para el Mercado laboral español. Los siguientes riesgos deben ser tomados en cuenta para poder lograr un adecuado modelo de flexiguridad: i) el riesgo de un aumento de la segmentación del mercado laboral y de la exclusión social; ii) los riesgos de la individualización de la relación laboral, y iii) el riesgo de la trampa del desempleo de larga duración; iv) el riesgo de confundir la flexibilidad con una reducción de los costos de despido.

### **3.2.2 Los principales efectos de la crisis económica**

A partir del 2008, así como en la Eurozona, la economía española sufrió de la caída de sus índices macroeconómicos, dando lugar a un período de recesión que culminó con el derrumbe del PIB del 3,7% en 2009. El origen de este derrumbe se dió por la combinación de problemas estructurales - característicos de la economía española – conjuntamente con la fuerte influencia externa de la crisis de liquidez mundial. En el sector doméstico, entre las principales causas podemos recordar el excesivo peso del sector de la construcción en el PIB, la burbuja inmobiliaria que finalmente explotó entre 2007 y 2008, la baja productividad española y el rendimiento de la competitividad, debido en gran medida, a la limitada investigación y desarrollo y al uso relativamente bajo de la tecnología de vanguardia, en comparación con otros países desarrollados.

La crisis se originó inicialmente, por la restricción de los créditos bancarios causados por la *Crisis de los Subprime* en los EE.UU., seguido por el aumento en la tasa de interés, el aumento del precio del petróleo y de las materias primas, que en España terminó convirtiéndose en una gran crisis debido a la velocidad en las que se llevaron a cabo estos cambios, reflejada con la caída vertiginosa del sector de la construcción.

En líneas generales, en España el sector financiero resistió mejor la situación que otros países, gracias a una regulación más estricta (menos neoliberal), lo que llevó a una exposición menor a los activos tóxicos derivados de las hipotecas subprime. Debido a las dos crisis bancarias de la década de 1980, el Banco Central de España hizo obligatorio la acumulación capitales subsidiados durante el pico de la crisis, por lo que no era necesario durante la esta últimas, hacer un gran esfuerzo para apoyar al sistema financiero español con fondos públicos.

No obstante, a pesar de esta resistencia, los pagos atrasados por numerosas empresas y en algunos casos específicos de mala gestión, llevó a la intervención de dos entidades bancarias y a la aceleración de la reforma de la gestión financiera de



las Cajas de Ahorro por parte del Estado. En este sentido, se tomaron dos medidas concretas: por un lado, durante el año 2009, se constituyó el Fondo de Reestructuración Ordinaria Bancaria (FROB) para dar apoyo y aval financiero a cualquier desequilibrio que pudiera ocurrir en el sector, y por otra parte, en julio de 2009 fué aprobada una ley con el objetivo de reestructurar las Cajas de Ahorros españolas.

Sin embargo, la crisis afectó fuertemente la calidad de vida de la población española, ya que España es uno de los países con el mayor número de hipotecas y además tenía una tasa de desempleo del 20% en el primer trimestre de 2010, según los datos del INE (Instituto Nacional de Estadística). Esto contrasta con una tasa de desempleo de la UE-27 del 9,6% en el mismo período. Los grupos que más han sufrido la destrucción neta de empleo han sido los hombres, los empleados con contrato temporal, los trabajadores de la construcción y los jóvenes menores de 25 años (con una tasa de desempleo superior al 42% en el segundo trimestre de 2010). En cuanto a las mujeres, han sido afectados por la crisis con retraso, como ocurrió con las actividades del sector de los servicios, lo que provocó que las tasas de desempleo femenino fueran más altas que el promedio nacional, después de un período de desequilibrios internos, cuando previamente convergían con la media nacional.

La recuperación de la actividad económica no depende solamente de los incentivos públicos, pero si de la estabilización y la recuperación del sistema financiero, y de una mayor confianza por parte de los consumidores y de las empresas. En cuanto al mercado laboral, podemos destacar los siguientes puntos estructurales. Por el lado de la oferta, el aumento persistente de la población activa se ha mantenido, a pesar del contexto de crisis, que se ha notado en mayor medida entre las mujeres y los grupos de inmigrantes. Por el lado de la demanda, una excepcional heterogeneidad puede observarse en la estructura de la población desempleada, vinculada a la culminación o no renovación de los contratos temporales en todos los sectores (principalmente en la población juvenil e inmigrantes), así como una reducción masiva de la actividad en el sector de la construcción (empleo masculino, de mediana edad y de baja cualificación).

Las perspectivas del mercado laboral en los próximos meses dependerá en primer lugar de las tendencias combinadas de la población activa y ocupada. Las perspectivas a corto plazo muestran un estancamiento en el crecimiento de la población activa y un menor ritmo en la caída de personas ocupadas. La previsión oficial del Gobierno en el escenario macroeconómico 2008-2010 estima para 2010 una reducción del PIB del 0,3% y una reducción neta de empleo en un 1,7%. Variaciones similares pueden esperarse para Castilla La Mancha.

### **3.2.3 Respuestas políticas**

En 2008, el Gobierno presentó el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), que incluía todas las medidas económicas, financieras y fiscales que el Ejecutivo aplicó a fin de recuperar la senda del crecimiento e impulsar la creación de empleo. El Plan se basa en cuatro grandes ejes de acción: i) medidas hacia las familias y apoyo a las empresas, ii) medidas para la mejora de empleo, iii) medidas de apoyo al sistema financiero, y iv) medidas para la modernización de la economía.

En lo que concierne al mercado laboral, dos reformas han sido implementadas. La primera es una reforma de gran alcance del mercado laboral (*Real Decreto- ley 10/2010 del 16 de junio*), que tiene como objetivo favorecer la reducción del desempleo y el aumento de la productividad laboral. A estos efectos, como aspectos más relevantes, se dirige a corregir la dualidad del mercado laboral español, el fomento de la estabilidad en el empleo y el aumento de la flexibilidad interna de las empresas durante la negociación colectiva, para que las empresas puedan adaptarse a las circunstancias específicas que atraviesan.

La reforma favorece la contratación indefinida, por un lado, mediante la generalización de la figura del “contrato de fomento de la contratación indefinida” (contempla un despido improcedente de 33 días por año trabajado), ya existentes en la legislación, a diferencia de los contratos ordinarios (45 días por año trabajado) y la reducción de los costes del despido para el empresario, y por otra parte, establece algunas limitaciones a la contratación temporal y el aumento del pago de las indemnizaciones por despido.

La reforma específica que las causas de despido pueden ser de naturaleza económica, técnica, organizativa o de producción, con el fin de introducir certidumbre en este campo y que sea posible para las empresas poder reaccionar efectivamente ante las condiciones del mercado. Desde el 1 de enero de 2012, todos los nuevos contratos indefinidos implicarán la constitución de un fondo de capitalización por parte de los empleadores, con un número de días de salario/año todavía a definir. El empleador utilizará los fondos en caso de despido, de movilidad geográfica, actividades de formación o al retiro del personal. Este fondo se creará con una ley específica, la que permitirá garantizar su financiación sin significar un aumento neto de las contribuciones de los empleadores.

En referencia a los despidos, se reduce la duración de la notificación requerida en los casos de despidos objetivos (de un mes a 15 días) y se decidió que la omisión de los requisitos formales en los despidos objetivos sean calificados como ilegales, pero reparables, y no nulos, como sucede actualmente.

En cuanto a la promoción de la flexibilidad interna, las nuevas reglas introducidas en el Estatuto de los Trabajadores dirigidas a favorecer la modificación de las condiciones de trabajo (horarios, turnos, funciones, régimen laboral y el sistema de pago). En todos los casos, se requiere que la causa de estas modificaciones o la no aplicación de los artículos de los acuerdos salariales, encuentre en una situación negativa a la empresa. Todos estos objetivos se logran a través de procedimientos de negociación entre la empresa y la representación de los empleados que, en caso de no llegar a un acuerdo, puede llevar a cabo un arbitraje a través de los acuerdos interprofesionales previstos. El procedimiento durará por un máximo de un mes en toda su elaboración.

La Directiva sobre Empresas de Trabajo Temporal (ETT) fué superada al eliminarse las restricciones existentes sobre su actuación en varios sectores (administración pública, la construcción, las actividades de riesgo). La AET tendrá libertad de acción, con estos límites a partir del 1 de enero de 2011.

En cuanto a los contratos temporales, la duración máxima de los mismos se ve limitada (36 meses prorrogables a 12 más con la negociación colectiva). La actual indemnización por extinción del contrato (8 días por año) se incrementa hasta 12



días por año y la indemnización en el caso de contrato temporal a través de una empresa de trabajo temporal (ETT) se convierte en la misma con la misma modalidad, a través de una aplicación progresiva (1 día más por cada contrato realizado a partir del 2012, incrementándose de un día por año desde el 2015).

La reforma también introdujo innovación en materia de contratos de formación, con la condición que la edad máxima en que pueden ser firmados se extienda hasta los 24 años de edad, y sus condiciones salariales fueron mejoradas con el pago del 100% del Salario Mínimo Interprofesional previsto en el segundo año. Además, las personas que entran en estos contratos tienen ahora derecho a las prestaciones de desempleo.

Se han introducido incentivos para la contratación de los grupos sociales desfavorecidos (jóvenes menores de 30 años, de baja cualificación, desocupados de larga duración) como la reducción de los aportes patronales. Por otra parte, los Planes de Empleo de ajuste (PEJ) de reducción de la jornada de trabajo son favorecidos como una alternativa a la extinción de contratos. Los empleados afectados serán pagados a cargo de la prestación de desempleo y las empresas tendrán descuentos en las cotizaciones sociales en función de las actividades de formación implementadas.

La segunda reforma introduce las prestaciones de desempleo para los trabajadores autónomos (*Ley 32/2010 de 05 de agosto*). Gracias a esta reforma, los trabajadores autónomos tendrán derecho a las prestaciones de desempleo a partir de noviembre de 2010. Desde esa fecha los 540.000 trabajadores autónomos que actualmente contribuyen para los accidentes laborales y enfermedades profesionales, gozarán de este beneficio. La contribución es voluntaria y supone un extra de 1,7% con respecto a lo que contribuyen en la actualidad. Si contribuyen con la base mínima, 841,80 euros al mes, tendrán que pagar unos 14 euros más al mes.

Cuando se percibe el beneficio, el cese voluntario no da derecho al pago de la prestación, y los plazos de pago serán de acuerdo con el período de contribución basado en el siguiente esquema:

- 12 meses de contribución dará derecho a 2 meses de prestación.
- De 12 a 43 meses de contribución dará derecho a 6 meses de prestación.
- De 43 a 48 meses de contribución dará derecho a 8 meses de prestación.
- Más de 48 meses de contribución dará derecho a 12 meses de prestación.
- Los trabajadores autónomos entre 60 y 64 años de edad, tendrán derecho a 12 meses de prestación después de 43 meses de contribución.

El trabajador autónomo recibirá un 70% de los ingresos de los doce meses precedentes. En el año 2010, esto quiere decir que el beneficio mensual mínimo será de 589,26 euros, mientras que el beneficio máximo podría llegar a 1,397.84 euros en caso de tener dos o más hijos.

### 3.3 REINO UNIDO

#### 3.3.1. Características del modelo nacional de flexiguridad

De acuerdo con el índice de la OCSE EPL y el índice de rigidez del empleo del Banco Mundial, el Reino Unido tiene una de las legislaciones de protección del empleo menos estrictas de la UE. En otras palabras, el Reino Unido tiene un mercado laboral flexible y escasamente regulado, donde los empleadores pueden contratar y despedir con relativa facilidad. Sin embargo, existe el deber de consultar en caso de despido: en forma individual en todos los casos de despido y colectivamente en el caso de 20 o más despidos. La consulta colectiva puede ser con cualquiera de los representantes de los empleadores, no sólo con el sindicato. Hay una compensación mínima legal, que depende de la edad, duración del servicio y pago semanal, siendo el mínimo más alto (de 61 años de edad, 20 años de servicio y £ 310 semanales) £ 9300. Existe también una protección contra el despido injusto que pone la carga de la prueba al empleador, para demostrar la imparcialidad en los procedimientos de selección<sup>4</sup>.

En cuanto a la difusión de los acuerdos contractuales atípicos, en comparación con otros países de la UE, el Reino Unido muestra muy bajos niveles de segmentación del mercado laboral. En 2008, el 5,4% de los empleados del Reino Unido celebró un contrato de trabajo temporal en comparación con el 14,4% de empleados UE-15. En 2009 estas cifras habían aumentado hasta el 5,7% y 15,4% respectivamente. Sin embargo, dado el nivel escaso de la protección del empleo, esto no es sorprendente, ya que es relativamente menos costoso para los empleadores despedir al personal permanente.

Una sustancial minoría de empleados temporales desea encontrar un trabajo permanente. Sobre todo en el caso de los hombres. Más de un tercio de los empleados temporales masculinos no puede encontrar un trabajo permanente, una cifra que ha ido en aumento desde el inicio de la recesión. Las mujeres tienen menos probabilidades de ser involuntariamente trabajadores temporales respecto a los hombre (un poco más de una tercera parte de las trabajadoras temporales no pueden encontrar trabajo permanente) y se han registrado incrementos más modestos en el trabajo temporal involuntario desde el inicio de la recesión. Los trabajadores jóvenes (de 16 a 24) y los de edad para pensionarse tiene más probabilidad de mantener los contratos que otros empleados temporales<sup>5</sup>.

Los empleados temporales están distribuidos en varias ocupaciones a pesar de que están sobrerrepresentados en las profesiones<sup>6</sup> y, en menor medida, en ocupaciones elementales y servicios a la persona<sup>7</sup>. Sectorialmente, los trabajadores tempo-

4 EIRO online 2009.

5 13% de los empleados de 16 a 24 años de edad son temporales, frente al 10% de los de 59/64 años de edad, y el 4% de los de 25 a 49 años de edad.

6 Alrededor de un quinto (19,6%) de los empleados con contratos temporales están trabajando en ocupaciones profesionales.

7 Labour Force Survey Historical Quarterly Supplement, ONS 2010.





rales están sobrerrepresentados en el sector público, y sobre todo en las empresas o en las organizaciones relacionadas con la administración pública, la educación, la salud y el trabajo social<sup>8</sup>.

Por otro parte el trabajo a tiempo parcial, tanto voluntario como involuntario, aumentó drásticamente durante la recesión ya que los empleadores tienden a reducir su jornada laboral con el fin de retener al personal. Desde el año 2000, los trabajadores a tiempo parcial en el Reino Unido han disfrutado de la misma protección de empleo que los trabajadores a tiempo completo. El trabajo a tiempo parcial es levemente más común en el Reino Unido que el promedio de la UE-15, que representa el 26,1% de los individuos con empleo en 2009, frente a una media europea del 21%<sup>9</sup>. Como en otros lugares, el trabajo a tiempo parcial está caracterizado en forma particular por el empleo femenino, más de dos quintas partes (42%) de las mujeres trabajadoras del Reino Unido trabajan a tiempo parcial (frente al 37% de la UE-15).

A la vista del alto nivel de flexibilidad del mercado laboral, el sistema de seguridad social no puede ser considerado como generoso. El gasto público en prestaciones relacionadas con el desempleo en el Reino Unido, es mucho menor que en los otros países de la UE-15, con niveles bajos similares de protección contra el despido. Por ejemplo, Bélgica y Dinamarca gastan el 2,02% y 1,49% del PIB, respectivamente, en medidas pasivas de desempleo en comparación con el 0,16% del Reino Unido, a pesar de tener índices similares de “dificultad de despido”. El gasto en estas medidas es también significativamente menor en el Reino Unido (17% de la media de la UE-15) tras el ajuste de los precios y se expresa por persona que desea trabajar, todavía una vez más que Bélgica, Países Bajos, Dinamarca e Irlanda. De hecho, el Reino Unido gasta menos en las políticas pasivas del mercado de trabajo que cualquier otro país de la UE-15 en ambas medidas<sup>10</sup> mientras que posee una menor tasa de desempleo, y posee uno de los sistemas de protección social menos generosos, medido por ejemplo, por las tasas de sustitución<sup>11</sup> reflejadas en otros estudios<sup>12</sup>. Las prestaciones de desempleo están lejos de ser universales. Mientras que casi todos los empleados pagan las contribuciones al seguro nacional, sólo aquellos que han pagado lo suficiente durante los dos años anteriores, pueden en parte reclamar la falta de medios de prueba JSA (Subsidio para los solicitantes de empleo), e incluso así por sólo seis meses. Sin embargo, el sistema de seguridad social en el Reino Unido está destinado a cambiar drásticamente. El nuevo gobierno de coalición considera que el actual sistema de prestaciones sociales es excesivamente complejo, vulnerable al fraude y - a pesar de la baja generosidad - no ofrece incentivos suficientes para que los desempleados a largo plazo vuelvan al trabajo. Los sucesivos gobiernos han tratado de mejorar el sistema de prestaciones, con pequeños cambios y revisiones. Sin embargo, involuntariamente el sistema, se ha vuelto muy complejo, con 51 diferentes beneficios, muy complejos de administrar,

8 Labour Force Survey Historical Quarterly Supplement, ONS 2010.

9 Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

10 En el 2006, el Reino Unido gastó en las políticas pasivas del mercado laboral el 0,19% del PIB. Dinamarca (2,66%, según datos de 2004) y Alemania (2,09%) que efectuó el mayor gasto.

11 Relación entre los beneficios laborales precedentes o el salario laboral medio.

12 OCSE, 2004; Vroman, 2007.

igualmente, sigue siendo este sistema referencia en la situación actual, ya que el nuevo sistema está todavía en desarrollo. En cuanto a políticas activas, el gobierno del Reino Unido gastó el 0,5% del PIB en políticas activas del mercado laboral durante el año 2008, menos que cualquier otro país de la UE-15. La mayoría de este gasto se destinó a la prestación de servicios a demandantes de empleo a través del servicio público de empleo, Jobcentre Plus, con medidas activas como la formación y la asistencia a empleos de primer orden, con una parte relativamente pequeña (15%) del presupuesto global del mercado Laboral. La principal innovación introducida en los últimos años ha sido el programa flexible del New Deal, puesto en marcha en abril de 2009 (puesto a prueba en 28 distritos Jobcentre Plus) y puesto en marcha a nivel nacional a partir de abril de 2010. El principio detrás del New Deal flexible es pasar de una recepción pasiva del beneficio a un sistema activo, donde las personas son apoyadas con la formación en los puestos de trabajo, asesoramiento y con otros tipos de ayuda, y en cambio tienen la obligación de hacer todo lo posible para encontrar trabajo.

A partir de la recesión el gobierno se ha comprometido con un gasto adicional de 0,1% del PIB en políticas activas, que si se compara con otros países de la UE resulta ser más favorable. En el Reino Unido el gasto en el servicio de apoyo, dirigido hacia las personas desocupadas que buscan empleo, es mayor que en la mayoría de los otros países de la UE-15, ocupando el cuarto lugar detrás de Holanda, Irlanda y Luxemburgo.

Aunque de acuerdo con estos indicadores el Reino Unido no parece estar gastando un alto porcentaje de su PIB en PAMT, el New Deal flexible fue visto como a la *vanguardia de las políticas de activación radical* por los examinadores y recibió elogios de parte del FMI y de la OCSE. El servicio personalizado combinado con las sanciones es considerado como una combinación exitosa. El programa de trabajo, que es la política principal del nuevo gobierno, se basa en los elementos más exitosos del New Deal flexible.

En lo que se refiere a la formación, una reciente encuesta europea sobre la educación de adultos también sugiere que el Reino Unido tiene un nivel relativamente alto de participación en el aprendizaje permanente, ocupando el cuarto lugar por detrás de Suecia, Finlandia y Noruega según datos del 2007<sup>13</sup> Hay un mayor nivel de participación de las mujeres que de los hombres, y una disminución de la participación por edades. Nuestra propia interrogación de la última Encuesta Anual de Población<sup>14</sup> indica que, si bien la participación en acciones de formación relacionadas con el empleo (en las últimas cuatro semanas) está asociada con la cercanía al mercad laboral<sup>15</sup>, la diferencia entre trabajadores a tiempo completo y tiempo parcial es mínima y los trabajadores temporales tienen más probabilidad que los trabajadores permanentes de haber una formación reciente (17%, contra el 14%). Este último resultado es probable que se refleje por la breve permanencia en el trabajo y por la participación asociada en programas de inserción laboral.

13 Eurostat, 2009, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-09-044/EN/KS-SF-09-044-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-044/EN/KS-SF-09-044-EN.PDF)

14 Septiembre 2007 a Octubre 2008

15 Las proporciones fueron: 12,7% empleados, desempleados, 7,6% y el 4,2% económicamente inactivos..



### 3.3.2 Los principales efectos de la crisis económica

En el Reino Unido la crisis comenzó después de 15 años seguidos de crecimiento sostenido, con aumento del empleo y una inflación estable<sup>16</sup>. Los subsiguientes seis trimestres de caída de la producción han sido considerados como el período con la caída más fuerte en la historia de la economía moderna. En el 2008 la producción total se redujo en un 5%, representando la mayor caída desde 1931. El Reino Unido no se declaró oficialmente en recesión hasta enero de 2009, tras dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo, 1,5% y 0,6% respectivamente. La recesión prosiguió con un descenso del 2,4% en el primer trimestre del 2009, y luego con un descenso del 0,7% en el trimestre siguiente. Esto representa una disminución del 5,5% en los primeros 12 meses de la recesión, lo que registró la mayor caída anual de la historia.

A partir del 2007 cuando la crisis crediticia mostró las primeras señales de dificultad, el gobierno del Reino Unido y el Banco de Inglaterra, conjuntamente con los gobiernos de todo el mundo, comenzaron a dar estímulos fiscales y monetarios. El IVA se redujo del 17,5% al 15%. Se inyectó dinero en la economía mediante la flexibilización cuantitativa. En octubre del 2008 las tasas de interés se redujeron del 5% al 4,5% y esta reducción se mantuvo de forma incremental hasta que en marzo de 2009 llegaron a un mínimo histórico del 0,5%.

A finales de 2009 los mercados estaban empezando a recuperarse, las tasas de crecimiento volvieron a ser positivas, y en enero del 2010 la recesión había terminado oficialmente y la confianza de los consumidores comenzó a subir. La Industria comenzó a mostrar un ligero aumento en la producción<sup>17</sup>, sin embargo, se esperaba que el desempleo siguiera siendo alto y que los despidos continuaran durante algún tiempo.

En septiembre de 2009 se estimó que las finanzas públicas se habían debilitado en un 6,5% o en £ 90 mil millones. Para hacer frente a este déficit, la nueva coalición de gobierno anunciaba amplios recortes drásticos del gasto público. Con alrededor de una quinta parte del mercado laboral empleada en el sector público, era probable que se produjese una mayor desaceleración de la economía. Esta situación, combinada con la lenta recuperación de los mercados de exportación del Reino Unido llevó a la preocupación de que podría estar dirigiéndose hacia una “doble caída” en la recesión, como se verificó en la depresión de la década del 1930.

Según la mayoría de las previsiones la recuperación será lenta. Las previsiones de la OCSE estiman que el crecimiento seguirá siendo débil en 2010, pero la recuperación cobrará impulso en 2011 cuando el consumo de los hogares y la inversión empresarial empiezen a crecer. Las predicciones de crecimiento para este año oscilan entre el 1,2% al 1,9% y del 1,0% al 2,8% en 2011 y 2,2% en 2012.

Los sectores más afectados en el Reino Unido fueron la construcción, el manufacturero, la distribución y el sector financiero.

16 OCSE Economic Survey, Reino Unido 2011

17 La £ siendo relativamente débil ha contribuido al aumento de las exportaciones.

En comparación con las últimas recesiones, muchas compañías parecen haber retenido su personal durante la crisis 2008/2009, reduciéndoles el número de horas o prolongando las licencias y recortando las horas extraordinarias, en lugar de despedirlos. La productividad cayó en el segundo trimestre de 2008 y en el segundo de 2009 y se cree que se dió en gran parte como resultado de una reducción de las horas laborales. Esto ha creado una brecha entre la productividad por hora trabajada y por puesto de trabajo creado. Por consiguiente se espera que la recuperación gane fuerzas, subsanando esta brecha.

Como se ha señalado en el Reino Unido la recesión ha seguido un largo período de relativa estabilidad, y el mercado laboral cambió rápidamente después del comienzo de la recesión: disminuyó la tasa de empleo y se incrementó la tasa de desempleo. La tasa de desempleo se mantuvo bastante estable desde el verano de 2009 - sin embargo, el empleo continuó cayendo por un período de seis meses, con algunas señales de recuperación en la primavera de 2010. También hubo un marcado aumento en los niveles del trabajo involuntario, parcial y temporal, convirtiéndose en una característica importante de esta recesión. En el cuarto trimestre de 2009 había más de 1 millón de personas en el Reino Unido que estaban con trabajo a tiempo parcial porque no lograban acceder a uno a tiempo completo. También hubo un pico de personas con trabajo a tiempo parcial involuntario después de la recesión de 1991, cuando el número se elevó a 846.000 en el cuarto trimestre de 1994. El número de trabajadores a tiempo parcial llegó a su punto más alto de 7,7 millones. Es probable que esto tenga un efecto duradero en la recuperación de los niveles de empleo, ya que las empresas inicialmente pueden satisfacer la creciente demanda, con el aumento del número de horas a aquellos trabajadores con dedicación a tiempo parcial. Algunos observadores creen que esto llevará a una recuperación sin empleo y que el desempleo seguirá siendo alto durante los próximos años. También se prevee que el desempleo y las solicitudes de subsidio de desempleo (JSA) se mantengan por encima de los niveles precrisis para los próximos cinco años, pudiendo llegar a tres millones en 2014, debido a los recortes del sector público y la reforma de las prestaciones. Para el año 2013 la mayoría de las personas en JSA se beneficiarán de otras prestaciones. El Programa Laboral podría llegar a abarcar 2,6 millones el 2014 – el mayor programa de la historia.

Aquellos que fueron más afectados por la recesión y el desempleo resultaron ser los jóvenes y los empleados de baja cualificación. El empleo bajó un 8% para los jóvenes entre 15-24 años de edad durante el año 2009, comparándolo con una caída de menos del 1% para los trabajadores mayores de 25 años. Las pérdidas de empleo se han concentrado entre los trabajadores poco cualificados y de media cualificación. Incluso antes de la recesión, el 14% entre 15-24 años en el Reino Unido, no estaban empleados, ni en programas educativos o de formación (NEET), frente al promedio del 11% del área de la OCSE. La población de jóvenes NEET aumentó significativamente durante la crisis y muchos de ellos están con un alto riesgo de exclusión social.

En la primera parte de la recesión, los despidos se concentraron principalmente en el sector privado. En aquel momento, los recortes financieros del sector público, prometían de impactar severamente sobre el empleo del sector público. Recortes a gran escala en el sector público que afectarán de manera desproporcionada a las mujeres, los discapacitados y a los trabajadores de edad avanzada. Los niveles de trabajo a tiempo parcial son también mayores en el sector público que en el sector privado. De esta manera, los recortes significativos en el sector público podrían afectar los niveles generales de flexibilidad en el mercado laboral.



### 3.3.3 Respuestas políticas

Muchas empresas, como se mencionó anteriormente, hicieron cambios significativos en la fuerza de trabajo para ayudar a mantener a las personas empleadas. Una encuesta reciente a las empresas, llevada a cabo por la CBI (Confederation of British Industry) señala que dos tercios de las empresas introdujeron cambios, como horarios de trabajo más flexibles, paradas prolongadas, vacaciones extras, sueldos congelados y el reclutamiento.

El gobierno anterior implementó dos grandes programas de medidas para hacer frente a los problemas del mercado laboral, el *Six Month Offer* comisiona 1.3billion £<sup>18</sup> y el *Young Peoples Guarantee* que fue diseñado específicamente para abordar el problema del desempleo juvenil. Mientras que el nuevo gobierno ha puesto fin a estas medidas.

- *El Six Month Offer*, se manifiesta con cuatro medidas;
- El *subsidio de contratación (The recruitment subsidy)*, era un pago a los empleadores que asumían individuos que estaban buscando trabajo durante 6 o más meses. Consistía en el pago de £ 1000 por cada contratación y otras £ 1.000 en caso de capacitación laboral. Algunos críticos dicen que representaba una pequeña proporción de los gastos de contratación y por ello se cuestionaba en qué medida actuaría como un incentivo para los empleadores. Sin embargo, se dió que en los primeros 12 meses, 34.730 demandantes de empleo utilizaron el Subsidio de Contratación.
- *El self employment credit* que sostenía a quienes buscaban empleo por cuenta propia. Estaba fijado en £ 50 semanales por un máximo de 16 semanas para ayudar con los costos iniciales. Esta medida fué considerada como una de las políticas más innovadoras y entre abril 2009-abril 2010 18.110 personas se beneficiaron con el Crédito para el Empleo por Cuenta Propia.
- *El Work focussed volunteering*, dirigido a buscadores de empleo en forma voluntaria con el el interés en desarrollar sus capacidades laborales, apoyados por un mediador que les organiza una adecuada colocación voluntaria. Esta es claramente una respuesta a la crisis económica, donde encontrar un trabajo en el mercado de trabajo resulta ser más difícil. En el año de abril 2009 hasta abril 2010 sólo 13.550 colocaciones voluntarias fueron aceptadas, se habían previsto 40.000 plazas para los primeros 2 años, por lo que esta resultó ser un poco más baja.
- *El Work focused training*, que ofrece formación específica para los solicitantes de empleo con el fin de beneficiarse en la mejora de habilidades y reciclarse para así poder volver a entrar en el mercado laboral local. Dispuesta a tiempo completo esta disposición fue apoyada con un subsidio de formación. En los 12 meses abril 2009 a abril 2010, 48.430 solicitantes de empleo habían aceptado ete tipo de iniciativa.

18 € 1.5 mil millones.

El *Young Peoples Guarantee*, estableció en el Presupuesto de 2009, que los de 18 a 24 años de edad que habían pasado seis meses de desempleo se les garantizaba una oferta formativa laboral Integrado por el Future Jobs Fund; la Community Task Force; IRoutes into Work y Care First Careers (incluyendo Routes into Work Pre-Employment Training), y Work Focused Training. the Routes into Work and Care First Careers (incluyendo Routes into Work Pre-Employment Training); y el Work Focused Training.

- *The Future Jobs Fund* era una medida clave para hacer frente al desempleo de larga duración. Tenían planeado contar entre 40.000 y 80.000 jóvenes en el programa y ya había señales de que estaba teniendo algún efecto en la reducción de la tasa de desempleo de los jóvenes (aunque ninguna evaluación formal había tenido lugar). A un costo estimado de £ 6,500 (€ 8,047) por trabajo, el cual se consideraba demasiado costoso, aunque como costo neto, si se tiene en cuenta el ahorro en prestaciones por desempleo, etc, sería mucho menor. Desde octubre de 2009 hasta mayo 2010 hubo 40.720, iniciaron Future Jobs Fund placements.
- *Community task force(CTF)* ofrece experiencias de trabajo en beneficio de la comunidad, a través de procuradores de empleo dan ayuda y acompañan en la búsqueda y colocación Desde de 2009 hasta mayo 2010 hubo 5.680 iniciaron con Community Task Force placements.
- *Routes into work and Care First Careers* proporcionan a los jóvenes desempleados acceso a puestos de trabajo existentes en los sectores clave de empleo como el comercio minorista, hostelería, ocio, viajes y turismo, de atención social a adultos (Oportunidades de Primer Empleo) y gestión de recursos. Esto podía incluir: hasta 8 semanas antes de la capacitación para el empleo, un trabajo a prueba, una referencia directa a una vacante, y un subsidio de contratación de hasta £ 1.000 pagado a los empleadores. Desde octubre 2009 hasta mayo 2010 hubo 7200 iniciaron con Routes into Work - Pre Employment Training.
- *Work focussed training* duraba hasta 24 semanas a tiempo completo y ofrecía un importante fortalecimiento de las competencias dando formación con niveles de 2 o 3 unidades de calificación. Desde octubre 2009 hasta mayo 2010 hubo 4.690 iniciaron Work Focused Training.

El estado de continua mutación del mercado de trabajo y las tensiones en torno a la reforma del desempleo, creación de empleo y bienestar social, está dando un gran debate que se está reproduciendo en los medios de comunicación, en conferencias públicas, en el parlamento y conferencias de las partes que están relacionadas con los planes del gobierno, las políticas activas del mercado de trabajo, seguridad social, legislación laboral y el aprendizaje permanente, sin embargo, la flexi-guridad es un término que casi nunca viene utilizado. Con la disminución del gasto público hay un gran debate centrado sobre como asegurar la no reducción de puestos de trabajo, para evitar el riesgo de una recesión de doble caída.

También hay una discusión activa en torno a la adecuación del sistema de seguridad social para apoyar a los más vulnerables y ayudar a la gente salir de la pobreza y la inactividad.



## 4. Buenas prácticas de Flexiguridad en tiempos de crisis económica

Una parte significativa del proyecto de las **“Prácticas de Flexiguridad en Tiempos de Crisis Económica”** ha sido dedicada a la recopilación de buenas prácticas implementadas por los países asociados y otros estados miembros de la UE, con el fin de limitar el empleo y los efectos sociales de la crisis, es decir, salvaguardando el lugar de trabajo, el mantenimiento de personas en los puestos de trabajo, la prestación de ayudas a los desempleados, la prevención de desempleo de larga duración y fomentar la empleabilidad mediante la formación y las medidas de activación.

Como se recordó en la introducción de este manual, en junio de 2009 la Comisión Europea publicó la Comunicación sobre **“Un Compromiso Común para el Empleo”** que, reconociendo que “el principal impacto de la recesión se da en las personas” y que “el desafío para la UE hoy debe ser para prevenir altos niveles de desempleo, para impulsar la creación de empleo y preparar el camino para una recuperación económica”, estableció tres objetivos clave para los Estados miembros: i) mantener el empleo, la creación de empleos y fomentar la movilidad, ii) la mejora de las competencias y satisfacer las necesidades del mercado laboral iii) aumentar el acceso al empleo.

De acuerdo con el contenido de la presente Comunicación y el análisis de las prácticas presentadas por expertos de la UE en la reunión celebrada en Roma el 13 de mayo, las siguientes áreas de interés para la recopilación de las mejores prácticas han sido identificadas por los socios del proyecto:

- **Modalidades de tiempo de trabajo reducido**, es decir, las políticas destinadas a mantener el empleo mediante la reducción de las horas de trabajo, fomentando el ajuste flexible del tiempo de trabajo y otras formas de flexibilidad interna. Prestaciones parciales de desempleo para los trabajadores que hayan reducido sus horas de trabajo, o incentivos monetarios / fiscales para las empresas que adopten estos planes, son los principales instrumentos de política de esta área. Estos planes pueden ser financiados en términos asegurativos (donde las empresas contribuyen regularmente a un fondo específico, al igual que en el caso italiano) o por los presupuestos estatales / regionales. A medida que la CE hace hincapié en la Comunicación sobre los modelos de flexiguridad en tiempos de crisis, “tales medidas deben combinarse con las acciones de apoyo a la empleabilidad, el encauzamiento de las personas a nuevos puestos de trabajo, preferentemente dentro de sus empresas, y alentar a los trabajadores a aprovechar las nuevas oportunidades en la recuperación económica”. Por otra parte, “las medidas para proteger los empleos insostenibles o sectores con cambios estructurales se deben evitar”. En consecuencia, para la clasificación de estas prácticas como “buenas” deben considerarse cuidadosamente las reglas de elegibilidad y su diseño a fin de evitar el comportamiento oportunista de las empresas participantes.



- **Integración entre las políticas pasivas y activas del mercado laboral:** la relación entre las prestaciones por desempleo y políticas activas del mercado laboral deben ser difundidas en tiempos de crisis. En línea con enfoque “primer trabajo (work first)”, los programas destinados a apoyar una rápida reinserción laboral de los desempleados, en particular, a largo plazo y pertenecientes a grupos de menor de riesgo de la exclusión, son bien vistos en tiempos de crisis. Por otro lado, la activación real de los desempleados es necesaria, el aumento de las ayudas a los desempleados otorgadas por algunos países de la UE como una medida excepcional (para superar la fase más profunda de la recesión) deben ir mano de la mano con el aumento de los controles, para comprobar las condiciones efectivas de los beneficios y la intensidad con la cual los mismos buscan empleo.
- **Capacitación para nuevos empleos:** la recesión, en principio, debe ser pensada como una oportunidad para favorecer el cambio de la fuerza laboral, desde los viejos y decadentes sectores a nuevos y a desarrollar. Sin embargo, la redistribución de los trabajadores y las industrias puede tomar una cantidad considerable de tiempo y es necesaria la adaptación de las cualificaciones de los trabajadores en relación con los nuevos medios ambiente de trabajo. La CE destaca la importancia de “una mayor inversión en capital humano, especialmente en reciclaje, mejorar las competencias y las necesidades del mercado de trabajo correspondiente, incluso para las personas que trabajan a tiempo parcial u otras formas flexibles de empleo y para los trabajadores poco cualificados”. Por otra parte, “la formación preferiblemente se pueden centrar en las futuras demandas del mercado laboral, tales como oportunidades de empleo en la economía eco-eficiente, así como en los sectores de servicios sociales y de salud”. En consecuencia, una mejor anticipación y previsión de las necesidades de futuras competencias deberían ser promovidas. Los programas y las intervenciones en estas dos áreas (formación de nuevos puestos de trabajo y la previsión de necesidades de capacitación) pueden ser consideradas como buenas prácticas.
- **Políticas juveniles:** aunque la juventud puede ser considerada como un grupo objetivo, en lugar de un ámbito per se político, nosotros consideramos, según nuestro marco operativo, las políticas dirigidas específicamente dirigidas a los jóvenes como buenas prácticas. Como consecuencia de la crisis, el acceso al mercado laboral por parte de quienes buscan su primer empleo, se ha vuelto más difícil, y más jóvenes cayeron en el desempleo. Por otra parte, en países donde los contratos temporales son de mayor difusión, la crisis indujo a las empresas a interrumpir prematuramente estos contratos, que están mayormente generalizados en los trabajadores más jóvenes.
- **Prácticas de flexibilidad salarial:** una importante dimensión de la flexibilidad (aunque a menudo olvidada) se refiere a la determinación de los salarios, tanto a nivel de empresa y en la negociación colectiva. Cabe señalar que, si bien, en principio, la flexibilidad salarial debe ser entendida en dos direcciones, en la opinión pública y el debate político, más a menudo se concibe como flexibilidad “reducida”. Sin embargo, en un contexto de recesión, una evolución de los salarios puede ser eficaz en el mantenimiento de los niveles de empleo y de evitar despidos. En este marco, la CE destaca la importancia de “animar a los interlocutores sociales dentro de su propia área de responsabilidad de establecer el marco adecuado para la negociación, con el fin de reflejar todos los desafíos del mercado laboral en todos los niveles pertinentes”. Buenas prácticas podrían ser reconocidas a nivel empresarial (por ejemplo, “contratos de solidaridad”, donde los





trabajadores aceptan voluntariamente la reducción salarial a cambio de la estabilidad en el empleo) y en el ámbito sectorial / nacional, en el marco de los convenios colectivos. Una mayor vinculación de los salarios a la productividad, así como la reducción de los costes laborales no salariales (presión fiscal), también deberían tenerse en cuenta.

■ **Flexibilidad en los contratos (incluidos los de tiempo reducido):** a disponibilidad de horarios de trabajo flexibles pueden ser considerados como una oportunidad, en una fase de recesión, tanto para los empleadores y los trabajadores. En particular, la disponibilidad de los contratos a corto plazo puede fomentar la contratación en los sectores / empresas donde la recuperación y su intensidad es aún incierto, mientras que la disponibilidad de los contratos a tiempo parcial puede ayudar a los empleadores a la adaptación del tiempo de trabajo a las condiciones económicas específicas, mientras que favoreciendo la participación en el mercado de trabajo de grupos de alto riesgo de inclusión (mujeres, trabajadores jóvenes, etc.) De todos modos, hay que destacar que la legislación relativa a los horarios de trabajo flexibles, incluso en tiempos de crisis, debe evitar la aparición de la segmentación del mercado laboral, lo cual es contraria a los principios comunes de flexiguridad. En consecuencia, las buenas prácticas en este campo, no deben considerar la mera suavización de las normas relativas a contratos de duración determinada (sin cambiar EPL a la contratación indefinida), sino con medidas que combinen contratos a plazo fijo, con incentivos a la contratación de carácter permanente o con un contenido formativo (por ejemplo, en el contexto de los contratos de aprendizaje).

■ **Perspectiva de Género:** La CE recomienda la adhesión “al principio de la perspectiva de género, a la aplicación de los principios de flexiguridad con todas las respuestas para hacer frente a la crisis”. De acuerdo con este principio, el impacto de las prácticas seleccionadas será evaluado también en una perspectiva de género, siempre que sea posible.

En cuanto a la identificación concreta de las prácticas (por ejemplo: políticas, programas, proyectos, estudios de casos a nivel empresarial, etc), de acuerdo con la propuesta proyectual, se identificó el siguiente conjunto mínimo de criterios:

- Presencia de información adecuada;
- Eficacia;
- Innovación;
- Idoneidad y exhaustividad de la implementación lógica de las normas;
- Reproducibilidad y transferibilidad;
- Sostenibilidad.

Desafortunadamente, no era fácil de encontrar prácticas en todas las dimensiones elegidas. En particular, como la incorporación de las cuestiones de género, no se han encontrado prácticas que cumplieran con los criterios de identificación.

En las secciones siguientes, un resumen de la recopilación de buenas prácticas será presentado. Para mayor claridad, las prácticas se han clasificado en tres macro-áreas: i) esquemas de trabajo a corto plazo, ii) las políticas activas del mercado de trabajo, iii) las actividades realizadas por los Servicios Públicos y Privados de Empleo.

## **4.1 ADAPTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS TRADICIONALES CON LOS PRINCIPIOS DE LA FLEXIGURIDAD: ECONOMIC SHORT TIME WORKING (ESTW) SCHEMES**

En Europa en 2009 había casi dos millones de los trabajadores a plazo fijo (ESTW) y su número se ha triplicado desde el (Eurofound, 2010). De estos trabajadores, el 55% vivía en Alemania e Italia. En proporción al empleo total, el número de ESTW ha sido mayor en Italia, Alemania, Países Bajos, Eslovenia y Bélgica. Por el contrario, los países con menor porcentaje de ESTW han sido Suecia, el Reino Unido (RU) y Luxemburgo (ERM Report, 2010)<sup>19</sup>.

Nunca antes, los esquemas de trabajo de breve duración, fueron de gran importancia como en los dos últimos años el patrocinio público de los esquemas de breve duración ha sido intensamente utilizado durante la recesión, para evitar la quiebra de las empresas rentables e innecesarias pérdidas de capital humano y de trabajo. El objetivo principal de ESTW es evitar los despidos masivos durante las crisis temporales, compartiendo la carga del ajuste entre los trabajadores, entre el gobierno y los empleadores.

Incluso cuando, por poco tiempo los convenios de de trabajo de corta duración también fueron utilizadas antes de la actual crisis financiera, varios cambios se pusieron en marcha para ajustar las medidas de frente a los nuevos desafíos planteados por la recesión. Cabe señalar que estos programas no fueron comúnmente considerados para ajustarse dentro del marco de la flexiguridad, ya que indirectamente las empresas podían postergar sus reestructuraciones internas y la reasignación de la mano de obra entre sectores (disminuyendo las transiciones en el mercado laboral). Sin embargo, la crisis dio la oportunidad de adaptar estas medidas a la necesidad de aplicar políticas activas del mercado laboral, incorporando también la protección de la seguridad social para los grupos en riesgo de exclusión social. De hecho, como se establece explícitamente en la Comunicación sobre “modelos de flexibilidad en los tiempos de crisis”, es necesario ayudar a “las empresas a la búsqueda de alternativas a los despidos, como modelos de trabajo flexibles y la adaptación temporal del tiempo de trabajo”. Así, desde 2008 las reformas al esquema ESTW siguieron dos direcciones:

- i) extender los esquemas a los trabajadores que antes no eran aptos y no asegurados;
- ii) proporcionar incentivos a la formación con el fin de mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

Durante la investigación de buenas prácticas, fueron hechos cambios a los esquemas STW para hacer frente a la recesión, además fueron considerados de los elementos de viabilidad y la eficacia de las políticas destinadas a reducir temporalmente la jornada laboral. Las buenas prácticas seleccionadas se describen de acuerdo a la siguiente clasificación.

19 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf>



#### 4.1.1 Ampliando la capacidad de la inclusión del sistema

Según la OIT (2009), recomienda que los planes de compensación salarial por reducción de jornada deben ser lo más inclusivos posibles, pensados para los trabajadores con contratos estandarizados y no estandarizados. En línea con los principios de flexiguridad, los cambios en el acceso al trabajo de tiempo reducido deben ser introducidos a favor de la valorización del trabajo (lo que reduce las horas trabajadas en lugar del número de empleados), mientras que asegura sistemas de seguridad social a los más vulnerables porque generalmente éstos son excluidos de los mismos.

El caso italiano es un ejemplo útil de esquema ESTW adoptado durante la crisis financiera para incluir también a aquellos trabajadores que por lo general sólo tienen una protección laboral limitada. La reciente desaceleración económica llevó al gobierno italiano a crear normas temporales que amplían el acceso a los tradicionales esquemas de trabajo temporáneo a las empresas y los trabajadores que suelen estar excluidos (especialmente, el Fondo de Garantía Salarial - Cassa Integrazione Guadagni, o CIG<sup>20</sup>), que normalmente se limitan a los empleados en las empresas que trabajan sólo en ciertos sectores (por lo general en el sector manufacturero) y de un cierto tamaño (el plan extraordinario se aplica sólo a empresas con más de 15 empleados).

Desde la segunda mitad de 2008, los beneficios excepcionales de desempleo (*ammortizzatori sociali in deroga*) han representado la única herramienta viable para hacer frente a la crisis financiera de manera oportuna. Por lo tanto, con la Ley 2 / 2009, el gobierno italiano amplió el uso de la CIG a toda categoría de trabajador de cualquier tipo empresa a través del fondo de subsidios llamado **Fondo de Garantía Salarial de Excepción (Cassa integrazione in deroga o CIGD)**.

Las regiones son responsables de la gestión de la medida. Cada región negocia por separado con todos los interlocutores sociales para establecer los criterios y las modalidades de aplicación y las tipologías de trabajadores cubiertos. Básicamente,

- 20 En Italia las principales medidas oficiales destinadas a mantener el empleo en una situación de crisis empresarial son el Fondo de Garantía Salarial (Cassa Integrazione Guadagni, CIG) los planes. El Fondo de Garantía Salarial es la medida más importante en el sistema italiano, de los llamados “amortiguadores sociales” (Ammortizzatori Sociali), es decir, medidas destinadas a amortiguar los efectos nocivos de ciertos eventos hacia los trabajadores (despidos). La CIG se utiliza en casos de reducción o suspensión laboral (temporal o parcial). La CIG puede ser aplicada en dos formas:
- El Fondo Ordinario de Garantía Salarial (CIGO), que se aplica en casos de crisis temporal en la producción por razones transitorias (es decir, la suspensión temporal del trabajo y la reducción del tiempo de trabajo debido a circunstancias transitorias en las cuales ni el empleador ni los empleados son responsables);
  - El Fondo Extraordinario de Garantía Salarial (CIGS), que se puede aplicar en situaciones estructurales de la fuerza de laboral excedente y intervenir en el caso de reestructuración empresarial, reorganización o conversión, así como en el caso de quiebra, liquidación o administración extraordinaria. Una condición necesaria para el acceso a la CIGS es que la empresa debe elaborar un plan para el relanzamiento de la producción y salvaguardar los niveles de empleo.

la ley italiana extendió la aplicación de la CIG a toda categoría de trabajador de cualquier empresa, pero los detalles técnicos (en particular la duración máxima) la decidió cada región de acuerdo con los interlocutores sociales. Esto implica que hubo 20 negociaciones diferentes en Italia, una en cada región.

Todos los trabajadores (incluidos los trabajadores temporales, trabajadores a domicilio y los aprendices) empleados por lo menos 90 días en las empresas que operan en sectores o áreas especificadas en el acuerdo, pueden beneficiar de la CIG. El requisito de 90 días implica que, dada la corta duración de los contratos de las agencias de trabajo temporáneo, algunos de los trabajadores no cumplen con los requisitos de la CIG. El Banco de Italia ha estimado que 1,6 millones de trabajadores no pueden beneficiarse de ninguna medida de apoyo a los salarios en 2009, representando el 11% del total de trabajadores italianos (Banco de Italia, 2009).

Como la CIG, la CIGD paga un suplemento salarial por las horas no trabajadas igual al 80% del salario que el trabajador habría percibido trabajando a tiempo completo. El tiempo de trabajo puede reducirse a un máximo de 40 horas por semana (por lo tanto, se puede reducir hasta una suspensión temporal de la actividad del trabajador).

El complemento salarial no puede ser superior a un límite mensual establecido anualmente por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS). Para el 2010, el límite se sitúa en € 892,96 al mes, aumenta a € 1,073.25 para aquellos trabajadores cuyo salario mensual es superior a € 1,931.86.

La duración del tratamiento se decide en los acuerdos regionales y varía para cada región. Los períodos de CIGD no tienen en cuenta el límite de 36 meses establecido por el reglamento CIG estándar.

El apoyo de los salarios está condicionado a una declaración de disponibilidad inmediata (*Dichiarazione immediata di disponibilità, DID*) a aceptar un empleo o un curso de formación. Si un trabajador se niega a firmar esta declaración, o una vez firmado, se niega a seguir una formación adecuada o a aceptar un trabajo (cada región decide los criterios de idoneidad para cada oferta de empleo y formación), los complementos salariales son anulados. Sin embargo todavía falta, un seguimiento de la aplicación de esta norma.

A diferencia de la CIG, que se financia a través de un sistema de seguros, la CIGD es financiada por el estado y las regiones. Los fondos regionales financian la medida con fondos provenientes del Fondo Social Europeo (FSE), y los fondos del FSE deben cumplir con criterios específicos para su utilización, esto requiere la creación de una conexión con las políticas activas del mercado laboral. Los fondos del FSE se requieren para cubrir los gastos de las formaciones y políticas activas, más un porcentaje (30%, aumentado de hasta un 40% en 2010) de la ayuda a los ingresos, en forma de una indemnización estrechamente vinculada a la participación a cursos de formación, o a medidas de activación.

Además de los esquemas aplicados a nivel general (como en el caso italiano) hay ejemplos de reducción subvencionada de las horas de trabajo también a nivel de empresa. Un ejemplo de empresa con combinación de flexibilidad numérica interna y la seguridad es el sistema introducido en Rumania por **ArcelorMittal Galati**, que fue el resultado final de una negociación colectiva virtuosa. Durante el período de recesión, tanto sectorial como de enfoque empresarial, los mecanismos e



iniciativas determinados y organizados por los interlocutores sociales e impulsados principalmente por el Estado han sido un signo positivo de las responsabilidades compartidas.

ArcelorMittal Galati, anteriormente conocido como Sidex, fue fundada en 1961 y privatizada en 2001, es parte ahora del Grupo ArcelorMittal, el mayor productor mundial de acero.<sup>21</sup>

A finales de 2008, ArcelorMittal fue una de las primeras compañías en la industria siderúrgica rumana que introdujo una serie de medidas para abordar el impacto de la crisis económica. En primer lugar, la dirección del grupo redujo los costes con bajas voluntarias y una congelación salarial. A principios de 2009 iniciaron los despidos obligatorios anuales y despidos temporales después de las negociaciones con los representantes de los trabajadores. También se apoyó a través de medidas anti-crisis lanzadas por el gobierno rumano.

En la primavera de 2009, el grupo presentó una licencia obligatoria anual (conocido como *concediu anticipat*) y los despidos temporales (*somaj tehnic*). Esto siguió a la introducción de un plan gubernamental de asistencia financiera a las empresas y a los empleados por despidos temporales (Ordenanza de Gobierno de Emergencia N ° 28/2009 GEO, marzo de 2009). El gobierno argumentó que los despidos temporales reducirían los costes de mano de obra a corto plazo con el fin de hacer frente a la crisis financiera y económica.

El Código de Trabajo rumano del 24 de marzo de 2003 (con modificaciones posteriores) establece que durante un período de actividad interrumpida provocada por factores económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, los empleados deben recibir una indemnización libre de impuestos de al menos el 75% de su salario base. El salario es pagado por el fondo salarial del empleador y no por el fondo de desempleo o por otros fondos. De acuerdo con el artículo 51, segundo párrafo, el empleado sigue estando durante este período a disposición de su empleador. El Código del Trabajo no hace ninguna referencia a la duración, ni tampoco especifica qué forma debe tomar el despido temporal.

El Convenio Colectivo Nacional de 2007-2010 permite a los empleadores implementar una licencia obligatoria anual, cuando ésta es en el interés de la empresa y se paga en su totalidad. Además, los empleados deben quedar con un mínimo de 15 días de vacaciones que se pueden tomar en un bloque a su conveniencia.

También se introdujo una nueva legislación después del diálogo social que se llevó a cabo entre sindicatos, empleadores y el gobierno acerca de los efectos de la recesión. La Ordenanza N ° 28/2009 de Emergencia del Gobierno entró en vigor en 2009 y se extendió hasta el año 2010 por la Ordenanza 4 / 2010. En ellas se estipula que los empleadores y los empleados están exentos de las contribuciones de seguridad social por un máximo de tres meses durante su despido temporal. “Las contribuciones de seguridad social” significan aquí las contribuciones de prestaciones por desempleo, el riesgo de accidentes profesionales y contribuciones de seguridad, las contribuciones al fondo de garantía salarial y las contribuciones de

21 De acuerdo con datos de la empresa, sólo en 2008, ArcelorMittal Galati produjo 3,2 millones de toneladas de acero bruto.

seguro de salud. Lo más importante es que durante este período, los empleados afectados se benefician de la continuidad de la prestación de pensiones y de la prestación por desempleo y de las contribuciones de seguro de salud, pero estos se calculan sobre la base del salario mínimo nacional (bruto). Además, durante el despido, el contrato del empleado se suspende temporalmente, lo que significa que el empleado no puede reclamar la baja por enfermedad.

Las medidas utilizadas por ArcelorMittal para reducir costes y evitar despidos involuntarios durante la crisis de su filial más grande de Rumania puede ser considerada una buena práctica debido a la eficacia de las distintas medidas aplicadas para mantener al personal en el empleo y para asegurar la viabilidad de la empresa. El papel del gobierno en el apoyo a medidas de flexibilidad y además el papel de los sindicatos y el comité de empresa europeo (CEE) también son importantes en el diseño y aplicación de las medidas.

Asimismo, la negociación colectiva y el diálogo social en ArcelorMittal Galati fue muy positiva. Los representantes sindicales, los representantes de empleados de la empresa, el Comité de Empresa Europeo (CEE) y el consejo de administración negociaron un nuevo pacto social para ayudar a los empleados y a las empresas durante los despidos temporales.

#### **4.1.2 El aumento del acceso al empleo mediante la formación**

En línea con el concepto de flexiguridad, que incorpora los principios de la seguridad del empleo y medidas activas del mercado, el apoyo al trabajo temporáneo o despidos temporales deben asegurarse de que las horas no trabajadas, que son, al menos parcialmente, salarios subvencionados, se utilicen de tal manera de fomentar el acceso al empleo de los trabajadores, tanto en su empleo actual como en el futuro. Por otra parte, como se dijo antes, la necesidad de integración entre las políticas pasivas y activas del mercado laboral representa un área de interés en estos tiempos.

De acuerdo con estas prioridades, las prácticas seleccionadas son las que han incluido medidas con incentivos para la capacitación de trabajo a corto tiempo. Aquí se dan un par de ejemplos. Primero, el **acuerdo de trabajo Alemán de corta duración (Kurzarbeitergeld)** se describe como un ejemplo de sistema nacional y tradicional, adaptado en época de crisis, para incluir incentivos a la capacitación. Por lo general, los trabajadores no siempre están motivados a participar en los esquemas ESTW, las empresas pueden tener poca experiencia y la capacidad de formación, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (PYME) es muy problemática, como lo es la fragmentación de los sistemas de formación en algunos países (Eurofound, 2010). En cambio, el sistema alemán hace varios esfuerzos al respecto y proporciona incentivos en ese sentido. El segundo ejemplo que se presenta es el esquema de **ProAct Galés**, cuya presentación ha sido propuesta y discutida a nivel nacional (Reino Unido). Una de las razones que explican la estabilidad sustancial de las cifras de empleo alemán, incluso en presencia de una de las mayores caídas en el PIB en 2009 en comparación con otros Estados miembros de la UE, se atribuye a las medidas de flexibilidad de los horarios de trabajo incluyendo **tratamiento de trabajo de corta duración (Kurzarbeitergeld)**.

Como regla general, las empresas afectadas por una menor demanda fueron capaces de ajustar el número de horas de tra-



bajo en lugar de despedir a los trabajadores y se investigan todas las alternativas posibles antes de usar la ayuda pública de apoyo al trabajo de corta duración. El plan se ajusta en los primeros tiempos de la crisis financiera para que más empresas pueda participar y como resultado muchos empleadores lo aplicaron. Entre los cambios están: eliminar el requisito que un tercio del personal de la empresa deberá ser afectado para poder acogerse al sistema, lo que dió como resultado que el sistema se convirtiera en un sistema más viable, especialmente para las PYME. El reembolso de entre el 50% y el 100% de las contribuciones de seguridad social redujo los costes para las empresas y las hizo más atractivas: como resultado fue utilizado por empresas que no la había usado antes.

Si todos los criterios se cumplen, una empresa tiene derecho a recibir subsidios por el trabajo de corta duración que paga el Fondo de Seguro de Desempleo en la misma proporción que las prestaciones por desempleo. La asignación, por lo tanto, representa el 60% de la pérdida de los ingresos netos de los trabajadores afectados (67% si un niño vive en el hogar del trabajador), hasta un máximo mensual de € 5.500 para la parte occidental de Alemania y € 4.650 para la parte oriental. Esto significa que el empleador paga el número real de horas trabajadas. El empleador es reembolsado por la Agencia Federal de Empleo al 60% o al 67% del salario neto de un trabajador, pagado por horas no trabajadas.

Un importante incentivo para la participación de los trabajadores que siguen formaciones, proviene de la devolución, por la Agencia Federal de Empleo (Bundesagentur für Arbeit), del 100% de sus pagos de seguridad social, siempre que la los trabajadores estén dispuestos a participar a cursos de formación continua para mejorar sus habilidades. Cabe señalar que el gobierno federal ha establecido un fondo de 2 mil millones de euros para cursos de formación continua y otras medidas de formación para el período 2009-2010.

En 2009, en promedio, 50.000 empresas hicieron uso de *Kurzzeitergeld*, aproximadamente 1,1 millones de empleados, y aproximadamente 112.000 personas que se encontraban en las medidas de calificación durante el trabajo de corta duración (Eurofund, 2010).

A nivel regional, la Asamblea Nacional del Gales (WAG) introdujo un esquema de trabajo de corta duración, llamado **ProAct**, con el fin de apoyar a las empresas con subsidios salariales y capacitación para ayudar a la retención de los trabajadores durante la recesión. De acuerdo con los criterios establecidos, un panel de expertos tiene que evaluar cada caso para su elegibilidad. Las empresas tienen que demostrar que eran viables antes de la recesión, que empiezan a utilizar el sistema de trabajo de corta duración y que están considerando el despido de trabajadores. Las empresas pueden solicitar el apoyo en forma de subvenciones salariales y financiación de la formación. Pueden solicitar hasta £ 2,000 por empleado por costo de capacitación y otras £ 2.000 (£ 50 por día) para cubrir el costo de los salarios de los empleados mientras están en formación.

ProAct es disponible para organizaciones del sector privado o del tercer sector que:

- eran intrínsecamente viables antes de la crisis económica, y pueden demostrar la necesidad de apoyo ProAct,
- han utilizado - o tienen la intención de utilizar – el sistema de trabajo de corta duración a un nivel mínimo del 20% (un día por semana) durante aproximadamente 40 días,



- han hecho o están considerando de realizar despidos y usan el sistema de trabajo de corta duración como una forma para evitar que estos se produzcan (como la financiación ProAct que se utiliza para evitar despidos),
- no han recibido financiación europea de más de € 200.000 (según las normas “de minimis”) en los últimos tres años.

ProAct ha sido financiado con el FSE y el financiamiento de la WAG, Departamento de Educación Infantil, de Aprendizaje Permanente y Desarrollo de Competencias.

### **4.2 PROMOVER EL ACCESO AL EMPLEO EN TIEMPOS DE CRISIS: LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO (PAMT) Y LOS PLANES DE FORMACIÓN**

Las políticas activas del mercado laboral y las iniciativas de formación parecen ser cruciales para demostrar la eficiencia y la eficacia del enfoque de la flexiguridad también “en período de mal tiempo” (es decir, en una etapa de recesión económica) (Wilthagen, 2010). La formación es una manera estratégica para mejorar la capacidad de trabajo y transición profesional, es decir, el aumento del acceso al empleo (la capacidad de los trabajadores, así como a los desempleados a encontrar un nuevo trabajo). En consecuencia, las actividades de capacitación se centrarán en la demanda de empleo en el futuro, y la crisis puede ser considerada como una ocasión para desarrollar la reasignación de trabajadores de los sectores obsoletos y en declino hacia otros nuevos. Por esta razón, muchos Estados miembros han empezado a usar nuevos programas de formación para aumentar la inversión en el capital humano, incluyendo en muchos casos, los trabajadores que trabajan a tiempo parcial o en otras formas flexibles de empleo.

Este es el caso de **Letonia**. Antes de la adhesión a la UE no se contaba con fondos especiales de formación para los empleados en Letonia. Los empleadores podrían entrenar a sus empleados, pero a cargo propio ya que no había apoyo de los fondos públicos disponibles. Como resultado, sólo las grandes compañías internacionales daban formación profesional a sus empleados, mientras que las PYMES no tenían incentivos para invertir en sus recursos humanos. Sin embargo, el rápido crecimiento económico (en torno al 10% anual hasta 2008), junto con un gran aumento de mano de obra debido a la inmigración y un nivel muy bajo de desempleo (4,4% en 2007) ha obligado a los empleadores a prestar más atención a la política de personal incluida la formación y el reciclaje del mismo.

Desde 2004, el Fondo Social Europeo ha apoyado en gran medida las empresas en la consecución de ese objetivo mediante el reembolso parcial de los costes de capacitación. De acuerdo con la ley respectiva de Letonia de apoyo a los desempleados y a los solicitantes de empleo de 2007, además de los desempleados y los solicitantes de empleo, también las personas amenazadas por el desempleo tienen derecho a participar a algunas medidas destinadas a incrementar sus habilidades. Además tienen derecho a recibir información sobre los puestos de trabajo vacantes y los requisitos de calificación, así como consultas profesionales. Las personas en riesgo de desempleo se definen, entre otras cosas, como los que recibieron una notificación de despido por razones no relacionadas con el empleado. Pero en la práctica, la mayoría de los instrumentos acti-





vos de política de mercado laboral se centran en los desempleados y los solicitantes de empleo, en cambio las personas en riesgo de desempleo no son percibidas como “clientes” PES de parte de la institución del mercado de trabajo en Letonia.

En el contexto de la reciente crisis, algunas nuevas iniciativas relacionadas con el empleo han aparecido en Letonia. Se han usado con la idea de utilizar el tiempo de recesión para mejorar las habilidades de la fuerza laboral. La nueva legislación ha sido adoptada para facilitar el acceso a fondos estatales de capacitación y readiestramiento para personas que no están actualmente sin trabajo, pero que tienen el riesgo de perder el empleo debido a la recesión. Los desempleados potenciales tienen un incentivo para llevar a cabo la formación mientras trabajan y para buscar un nuevo empleo durante el programa de entrenamiento. Además, se usa un sistema de vales - los que participan a algunos programas destinados a mejorar sus calificaciones tienen derecho a la elección de los proveedores de formación por su cuenta - la financiación disponible se transfiere directamente al proveedor de formación elegido. Para poder recibir este tipo de apoyo se tienen que cumplir algunas condiciones, principalmente relacionadas con el número de horas de trabajo del empleado por semana y la duración del contrato de trabajo.

Un apoyo adicional debe ser proporcionado para reducir el desempleo juvenil y de otros grupos que encuentran en dificultades en la (re) incorporarse al mercado laboral. En este contexto, los jóvenes que se incorporan al mercado laboral por primera vez, requieren de una atención especial y de medidas específicas.

Entre los programas más interesantes dirigidos a los segmentos vulnerables de la sociedad como los jóvenes, una mención especial merece el **programa “Isabel Torres”**, introducido en la Región de Castilla-La Mancha (España).

A través de este programa, las empresas pueden recibir subvenciones para el empleo temporal de los jóvenes titulados, a fin de presentar proyectos innovadores para las necesidades generales, para desarrollar los proyectos aprobados o incluso para poner en práctica departamentos de innovación en las empresas.

El programa otorga subvenciones a las entidades que formalizan un contrato de 6 meses, prorrogable a 18 meses, a las personas tituladas que viven en Castilla-La Mancha y que están inscritas en el SEPECAM (el PSE regional). Los contratos están dirigidos a beneficiarios de la formación como técnicos o tecnólogos, asociados a la implementación del departamento de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica, o que se ocupan de la ejecución de proyectos en los campos de la innovación, la investigación, el desarrollo, la calidad, la expansión del mercado o la mejora de la gestión, con el fin de elevar el nivel tecnológico y la competitividad de las empresas de la región.

Los tipos de acciones subvencionables son las siguientes:

- Proyectos de investigación y desarrollo (I + D), aprobados por los organismos públicos y en fase de ejecución. Esta categoría incluye los proyectos y donaciones aprobados por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), por el Plan Nacional de I + D, por el Séptimo Programa en el Marco de la UE, así como por el programa “HITO”, y los programas apoyados por el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno Regional de Castilla-La Mancha. En el caso de los proyectos del Programa Séptimo Programa en el Marco de la UE, la institución deberá haber firmado el contrato final y estar en la fase de implementación del mismo.

- Preparación y presentación de proyectos de I + D a convocatorias públicas, incluido el Plan Nacional de I + D, el CDTI y el Séptimo Programa en el marco de la UE. La concesión se puede ampliar para desarrollar el proyecto si se ve aprobado.
- Ejecución de los departamentos de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I + D + I), sobre una base estructural o permanente, dentro de las entidades.
- Desarrollo de proyectos de modernización, innovación, investigación, desarrollo, calidad, expansión del mercado y mejora de la gestión.

Otro programa especialmente adaptado a los jóvenes es el **Future Jobs Found (FJF)** (Trabajo para el Futuro), que se aplica en el Reino Unido. El FJF era una medida anunciada en el presupuesto del gobierno del Reino Unido en 2009 para reducir el problema del desempleo de larga duración que se agravó por la recesión. Consistía en £ Mil millones para apoyar la creación de nuevos puestos de trabajo para los jóvenes que habían estado sin trabajo durante 12 meses y otros que tienen desventajas en el mercado laboral. El FJF fue dirigido por el Departamento de Trabajo y Pensiones, en colaboración con el Departamento de Comunidades y Gobierno Local, con la participación de Jobcentre Plus y las oficinas gubernamentales de las regiones.

Era un fondo con riesgo, lo que significa que las organizaciones daban apoyo a los proyectos pero no todos los proyectos fueron financiados. Formó parte de la garantía de los menores (YPG). El YPG implementó una serie de medidas que aseguraron que todas las personas de 18 a 24 años que habían estado en paro durante un año, encontrarían un trabajo o una formación profesional de al menos 6 meses.

Los nuevos puestos estaban destinados principalmente a jóvenes de entre 18 y 24 años que habían estado sin trabajo durante un año o aquellos tenían desventajas significativas en el mercado laboral. Los candidatos seleccionados han recibido formación profesional, un empleo o un puesto de trabajo durante al menos seis meses. Cada puesto de trabajo ofrecía por lo menos 25 horas de trabajo por semana y a los empleados se les pagaba el salario mínimo nacional. Las prestaciones ofrecían tanto las habilidades como la posibilidad práctica para mejorar el CV y aumentar significativamente las posibilidades de los participantes de encontrar un empleo a largo plazo. Los trabajos iban a tener un claro beneficio para la comunidad.

A los empresarios exitosos se les ofreció £ 6.500 (€ 7.300 a precios corrientes) por empleo creado. Se preveía tener entre 40.000 y 80.000 jóvenes en el programa, sin embargo, fueron interrumpidos cuando el gobierno de coalición llegó al poder. Se estimó que era demasiado caro, aunque el coste neto, si se tiene en cuenta el ahorro en prestaciones por desempleo, etc, será mucho menor. Desde octubre de 2009 hasta mayo de 2010 hubo 40.720 colocaciones del Fondo de Empleo para el Futuro.

La crisis ha puesto en relieve la urgente necesidad de continuar con las reformas de política social con una perspectiva sistemática y paradigmática. La necesidad de la creación de un mejor ambiente empresarial a través de un mercado laboral que garantice al mismo tiempo la flexibilidad necesaria y la seguridad, parte de los sistemas de beneficios que proporcionan los incentivos al trabajo y los niveles apropiados de los costos no salariales del trabajo, especialmente para las personas poco cualificadas y otros grupos vulnerables. En línea con esta estrategia de inclusión activa, la **Renta Activa de Solidaridad** france-



sa (Ingresos de Solidaridad Activo - RSA) es un ejemplo relevante de la política de integración de sustitución de ingresos (políticas pasivas del mercado laboral) con medidas de activación, manteniendo los incentivos para el acceso y la reincorporación al empleo y se centra en el apoyo y la motivación de los grupos vulnerables como los jóvenes con menos oportunidades.

La Renta de Solidaridad Activa (*Ingresos de Solidaridad Activo* - RSA) es un nuevo beneficio que sustituyó a dos pagos existentes de bienestar básico, el *Revenu Minimum d'Insertion* (mínimo de prestaciones por desempleo - RMI) y la *Asignación de los Padres solos* (Asignación Padres Solos - API). También sustituye los pagos provisionales de beneficiarios de asistencia social para volver al trabajo. La legislación fue aprobada después de tentativos de prueba en diferentes *Departamentos* en diciembre de 2008, y aplicado desde el 1° de junio de 2009. La reforma tenía por objetivo abordar el tema de la pobreza de los trabajadores y alentar a los solicitantes de ingreso mínimo a volver a encontrar un empleo. La adecuación no se ve en términos de lo que se necesita para vivir una vida decente, pero en términos de lo que se ve como una “justa” recompensa para las personas que participan en la fuerza laboral.

El objetivo general de la RSA es “garantizar a sus beneficiarios los medios suficientes para vivir, con el fin de combatir la pobreza, fomentar el ejercicio o la vuelta a la actividad profesional y contribuir a la integración social de los beneficiarios” (Ley n° 2008-1249 del primero de diciembre de 2008).

En la práctica, el RSA es lo siguiente:

- un pago que significa un ingreso para los beneficiarios que están trabajando (incluidos los “contrats aidés”- contratos subvencionados), pero cuyo ingreso está por debajo del umbral aceptable para su situación familiar (RSA “activo”);
- un pago mínimo que sustituye el *revenu minimum d'insertion* (paro mínimo - RMI) y a la asignación de padres solos (API) para los beneficiarios que están desempleados (RSA básica).

Más recientemente (octubre de 2009), la RSA se hizo accesible para los jóvenes menores de 25 años, siempre que hayan trabajado por lo menos dos años, durante los últimos tres años. Anteriormente, el RSA no era accesible a las personas menores de 25 años.

De acuerdo con el “Informe provisional 2010” RSA, 1,8 millones de hogares, es decir, casi 3,8 millones de personas, benefició del RSA en septiembre de 2010 (un aumento del 20% desde junio de 2009). Según el informe, el RSA de base fácilmente se hizo cargo del RMI y API para los hogares afectados (Comité d'évaluation du RSA, 2010).

### 4.3 LOS ACTORES: LOS SERVICIOS DE EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO

En tiempos de crisis, el PES (Servicio de Empleo Público y Privado) europeo está experimentando o la planificando cambios en su configuración operativa, a fin de gestionar los nuevos enfoques como la gestión de casos y la subcontratación de servicios. Por el lado de la demanda hay una necesidad creciente que el PES mejore su colaboración con los empleadores en la anticipación de las necesidades de cualificación futura, mientras que en la oferta de personal, el PES se encuentra frente a una clientela cada vez

más diversa, incluyendo clientes de otros países. La Asociación y la cooperación con los Servicios de Empleo Privado (PRES) también se recomienda en época de crisis, según lo recomendado por la reciente “Agenda de nuevas cualificaciones y nuevos empleos” las iniciativas más importantes, en el marco de la Estrategia 2020. Los desafíos a los cuales el PSA y el PRES deben estar orientados en tiempo de crisis se puede resumir de la siguiente manera:

- Ser proactivos, reaccionar de inmediato a la situación del mercado laboral;
- Proporcionar inmediatamente servicios a las personas que acaban de perder sus puestos de trabajo y facilitarles la búsqueda de empleo;
- Tomar en cuenta a las personas más vulnerables.

El conjunto de medidas y programas presentados en este manual han sido seleccionados porque tienen la finalidad de apoyar la transición rápida y profesional al trabajo o la mejora de la eficiencia para hacer frente a la reestructuración y a los despidos masivos en general.

De acuerdo con sus diferentes necesidades de flexibilidad, las empresas y las administraciones públicas utilizan diferentes formas de reestructuración. Si la reestructuración implica despidos, la recolocación y la transferencia de empleo son las herramientas más importantes que los servicios de empleo pueden utilizar para hacer frente a los despidos. En línea con los principios de flexiguridad, las prácticas innovadoras en este sentido son las que promueven la internalización de los costes de recolocación de las empresas, mientras que la ayuda a la renta está a cargo de las autoridades públicas.

Un ejemplo de este mecanismo es el régimen belga llamado **“Tewerkstellingcel”** o **“Célule de Reconversion”** (Organización de Empleo de la Célula), implementado en la región de Flandes, que se refiere a la totalidad de los servicios de apoyo y recomendaciones prestados a un empleador, a cargo de un tercero (la oficina de colocación externa). El objetivo principal es permitir a los empleados despedidos o a los empleados amenazados con ser despedidos de encontrar un empleo con un nuevo empleador o iniciar una nueva actividad por cuenta propia tan pronto como sea posible. En Bélgica, en lugar de dejar solos a los trabajadores despedidos buscando otro trabajo, los empleadores están obligados a ofrecer una trayectoria de recolocación para los trabajadores mayores de 45 años sujetos a despido o amenazados por el mismo.

Desde 2009 las empresas con al menos 20 empleados que anuncian un despido colectivo están obligadas a crear una célula de trabajo. Los trabajadores temporales (con una duración de trabajo mínima de un año), despedidos en la reestructuración, también pueden participar en la célula de trabajo. La colocación se define en Flandes como un conjunto de servicios de apoyo y recomendaciones llevadas a cabo por un tercero (la oficina de recolocación o *outplacementkantoren*), pagado por el empleador y ofrecida a un individuo o a un grupo, para que el trabajador despedido o los empleados amenazados con el despido, en caso de reestructuración, encuentren un trabajo lo más pronto posible con un nuevo empleador, o para que puedan desarrollar una nueva carrera como trabajadores por cuenta propia.

A pesar que la recolocación se ha concebido para los empleados despedidos o empleados amenazados por despidos, y por lo tanto, en su mayoría de naturaleza correctiva, en un creciente número de agencias de recolocación se están desarrollando inicia-



tivas para dar servicios de orientación profesional y desarrollo de entrenamiento para individuos o grupos para aumentar sus posibilidades de participar en la formación y por lo tanto desarrollar las competencias necesarias. Estos sistemas de ayuda por lo tanto tienen un carácter preventivo.

Tres partes están involucradas en la recolocación: el trabajador despedido (o el empleado amenazado con el despido), el empleador y la oficina de recolocación. Cuando las empresas están en un proceso de reestructuración, la decisión de recolocación se toma en el marco de un plan social, que es negociado por los empleadores y los representantes de los trabajadores. Los empleados que no pueden apelar a las disposiciones específicas debido a la insolvencia del empleador, puede obtener ayuda del Gobierno flamenco "*Herplaatsingsfonds*" (Fondo de Recolocación). Este Fondo fue iniciado por el Gobierno de Flandes con el fin de garantizar la igualdad de trato en caso de quiebra de la empresa.

La asistencia prestada por las agencias de recolocación a los trabajadores despedidos en caso de reestructuración, tanto cuando se organizan de forma individual o en forma colectiva, contiene tres elementos: (1) apoyo emocional para el empleado superfluo que recibe asesoramiento para hacer frente al despido, (2) el apoyo logístico con la búsqueda de un nuevo trabajo, que comprende el trabajo de secretaría (por ejemplo, escribir o transmitir mensajes, el uso de un espacio de oficina con teléfono, fax y modernas instalaciones, el uso de una fotocopidora, una sala de lectura donde los periódicos y la prensa especializada por temas se puede consultar, así como revistas especializadas y bases de datos), (3) personal de apoyo de un consultor, que guiará al demandante de empleo a través de las diferentes etapas en la búsqueda de un nuevo trabajo.

Los costes de recolocación son apoyados por el empleador pero son reembolsados a través de una reducción de las contribuciones de seguridad social.

Una intervención individualizada y específica es esencial en una estrategia política basada en la flexiguridad (Comisión Europea, 2007). Este tipo de intervención requiere importantes reformas de política social, así como nuevas formas de gobernanza en los servicios públicos. En un contexto de transformación acelerada de los sistemas productivos y por lo tanto, de las capacidades necesarias, el papel que juegan los Servicios Públicos de Empleo es cada vez más importante, sobre todo para los grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de más edad.

Un ejemplo de los servicios de empleo adaptado recientemente para lograr un objetivo particular con un grupo especialmente afectado por la crisis como los jóvenes, está representado por la **Fundación del Trabajo** de Austria. La Fundación del Trabajo es un modelo exitoso para la solución de los desequilibrios estructurales del mercado de trabajo regional. Se utilizan cuando hay una amenaza de despidos (desplazamientos) o cuando se producen situaciones de dificultad particular del personal. El objetivo es el desarrollo y la aplicación cuidadosa de los procesos de (re)integración individualizada al ofrecer un amplio paquete de medidas de apoyo. La posibilidad de un derecho a largo plazo de esas medidas, que van hasta tres años (o cuatro años para los mayores de 50 años o más) también significa que los programas de capacitación que duran varios años se pueden realizar mientras se beneficia de este apoyo.

La Fundación del Trabajo, por lo tanto es un instrumento (utilizado con éxito en Austria desde hace casi 20 años) para la imple-

mentación de “excedente” potencial de trabajo de una manera flexible y con sentido, lo que apoya el cambio estructural. Las personas desempleadas tienen la oportunidad de conseguir un trabajo, mientras reciben cobertura de seguridad social (prestaciones por desempleo que están ligadas a la formación y basadas en la desocupación) y la formación en el lugar de trabajo o el reciclaje. La característica especial de la fundación es su orientación a largo plazo y en consecuencia sus efectos sobre el empleo sostenido. El modelo austriaco de la Fundación de trabajo es una medida que establece un equilibrio entre la flexibilidad (para las empresas) y seguridad social combinada con buenas perspectivas de futuro (para los trabajadores).

Para combatir el desempleo, el paquete de medidas contra la crisis (*Arbeitsmarktpaket II*) proporcionó la base legal para una Fundación Laboral para los jóvenes, la llamada *Jugendstiftungen*. El grupo objetivo de *Jugendstiftungen* está representado por los jóvenes de 19 a 24 que ya han sido empleados en empresas pequeñas o de tamaño mediano o agencias de trabajo temporal por un período mínimo de tres meses o de hasta 2.000 jóvenes. Estas fundaciones se ocupan de manera individual de los trabajadores jóvenes con el fin de proporcionarles capacitación a su medida y dando apoyo para abrir nuevas perspectivas. Un requisito previo para la participación en la Fundación es la contribución de al menos € 1.000 por persona por parte de la compañía para la cual la persona trabajó previamente. Uno de los logros de la política social previsto en el *Jugendstiftung* para destacar es la extensión de la prestación por desempleo hasta el final de la participación en el sistema. Esto está pensado para evitar que los jóvenes caigan en la necesidad de solicitar ayuda por desempleo (*Notstandshilfe*). Además, los participantes reciben mensualmente un “subsidio de la Fundación”: la cantidad de € 100.

En tiempos de crisis, una rápida reacción de los servicios de empleo es una señal de su eficacia. Si llegan a saber acerca de los despidos mucho antes de que estos se llevan a cabo, tienen una mayor posibilidad de evitar el desempleo por la recolocación, la adquisición de nuevos puestos de trabajo, calificaciones, etc. Por lo tanto, la anticipación en la fase inicial se considera una ventaja, tanto para las políticas del mercado laboral local como para las estrategias regionales de desarrollo de negocios.

Para este propósito, en los Países Bajos los **Centros de Movilidad Laboral** han estado activos desde el 1° de marzo de 2009 y seguirán trabajando a lo largo de la crisis económica. Los centros de movilidad son un nuevo instrumento para mejorar la movilidad laboral y flexiguridad en el contexto de una crisis económica local. Cada centro de movilidad analiza el nivel de contratación de los empleadores y las calificaciones de los solicitantes de empleo con el objetivo de apoyar la labor al trabajo de transición en el ámbito local. El principal objetivo de los centros de movilidad para facilitar las transiciones de un trabajo a otro, con el fin de evitar el desempleo, ayudando a los empleados que tienen que ver con el despido a encontrar nuevos puestos de trabajo tan pronto como sea posible, o ponerlos en contacto con otro empleador. Los participantes, tanto públicos como privados, cooperan juntos para encontrar las medidas de empleo que lleven a las personas al trabajo y a nuevas oportunidades de carrera (soluciones a medida).

Más específicamente, los centros de movilidad temporal son asociaciones públicas y privadas con el objetivo de intensificar la asistencia rápida y oportuna a los solicitantes de empleo y a las empresas con el fin de evitar los despidos forzados, tanto como sea posible. Los empleados que se vean amenazados por el desempleo, serán asistidos en la búsqueda de un nuevo trabajo, o seguirán formaciones temporáneas con otros empleadores, si es necesario a través de formación y entrenamiento adicional. El



impulso inicial para establecer un centro de movilidad - también llamado centro de cambio de trabajo o de carrera - puede provenir de la necesidad de una empresa de reducir el número del personal. La razón de ser el centro de la movilidad es, por lo tanto, ayudar a los empleados que están siendo despedidos a encontrar oportunidades de empleo fuera de la compañía para mantener y mejorar el acceso al trabajo de los trabajadores mediante la formación y la creación de empleo. Este tipo de centro de movilidad a veces es llamado centro de movilidad “curativo” o “reactivo” debido a que el impulso para su formación es una reacción a un problema, por ejemplo, el despido o el cierre de una empresa.

Hasta ahora, los centros de movilidad en los Países Bajos han tenido éxito en la transferencia de los trabajadores amenazados con el desempleo a otras oportunidades de trabajo. Con este fin adoptan un enfoque personalizado: algunos empleados se colocan directamente con los empresarios nuevos, mientras que otros reciben formación continua. El denominador común de todos los interesados es la forma en que se vuelva a trabajar lo antes posible. De acuerdo a los datos disponibles por lo menos el 80 por ciento de los trabajadores que perdió su empleo y fue a un centro de movilidad, encontró otro trabajo dentro de un período de uno a cinco años. El objetivo principal es evitar que estas personas pidan ayuda a la seguridad social.

#### 4.4 CONCLUSIONES

En resumen, una serie de consideraciones deben ser tenidas en cuenta de acuerdo con las buenas prácticas seleccionadas.

En primer lugar, en generalmente el objetivo de las medidas seleccionadas ha sido principalmente desarrollar respuestas a corto plazo al aumento del desempleo y a la pobreza laboral. Así, el foco de las estrategias durante la recesión ha sido la utilización y el ajuste de las instituciones, las políticas y los programas. Este enfoque fue adoptado con el fin de garantizar una aplicación rápida y efectiva de estas intervenciones. Por otro lado, la consecuencia es que algunos programas y medidas pueden ser clasificado como nuevo e innivador.

Segundo, las políticas del mercado de trabajo en este momento de crisis económica deben reaccionar ante la disminución de la demanda de trabajo, cuyo futuro patrón es aún desconocido y poco claro. Por otra parte, es poco probable que las políticas que apuntan a mejorar la eficiencia del mercado laboral ofrezcan resultados inmediatos. También es cierto que parece ser demasiado pronto para evaluar el impacto de estas prácticas y el papel que jugarán a largo plazo durante la recuperación para ayudar a reducir el desfase entre el crecimiento económico y la reducción de las tasas de desempleo.

En tercer lugar, se debe notar que entre las buenas prácticas seleccionadas sólo algunas medidas han tenido debidamente en cuenta la dimensión de la (des)igualdad de género en las consecuencias del desempleo en situación de crisis. Por lo general, las políticas han demostrado ser ciegas al género, ni se han referido al principio de la perspectiva de género. Se sabe que las crisis afectan a hombres y mujeres de modo diferente y la falta de perspectiva de género en realidad puede llevar a que se beneficien más a los hombres que a las mujeres con las medidas de protección social del empleo adoptadas en respuesta a la crisis.



---

## 5 Discusion y recomendaciones

### 5.1 FLEXIGURIDAD Y LA CUESTIÓN INTERNA-EXTERNA: EVITANDO LA SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

Los efectos de la crisis económica sobre el empleo han sido desiguales entre países de la UE. Incluso en presencia de un patrón similar de disminución del PIB, las tasas de desempleo han aumentado más en unos países que en otros. Por ejemplo, aunque España y Alemania experimentaron una caída comparable del PIB entre 2008 y 2009 (respectivamente -3,6% y -4,9%), su desempeño fue notablemente diferente en lo que respecta al desempleo (la tasa de desempleo aumentó del 11,3% en 2008 a 18% en 2009 en España, y del 7,3% al 7,5% en Alemania).

Es evidente que las diferentes instituciones del mercado laboral y los sistemas de bienestar desempeñaron un papel importante (junto a las diferentes estructuras de negociación) en la conformación de la evolución del desempleo en los distintos países. Diferencias de rigidez de la legislación que tutela la ocupación, la difusión de contratos de duración determinada, la generosidad de las prestaciones por desempleo, la disponibilidad de reducción del tiempo de trabajo, sin duda influyen en la decisión de los empleadores para despedir a los trabajadores en lugar de operar revalorizaciones de trabajo o la reducción de las horas de trabajo.

Sin embargo, el análisis y los debates durante las reuniones transnacionales demuestran cómo, en la mayoría de países de la UE, ha surgido un común denominador de la crisis, es decir, el fortalecimiento de la diferencia de la cuestión interna-externa. De hecho, la crisis impactó de manera diferente a los distintos segmentos del mercado de trabajo: i) a nivel sectorial, por lo menos al comienzo de la recesión, en los sectores de manufactura y la construcción más que en los servicios y la administración pública; ii) en el nivel de empleo de la tipología a los trabajadores a plazo fijo y por cuenta propia más que a los empleados permanentes; iii) a nivel de clases de edad, en los jóvenes más que en la edad de máximo rendimiento y los trabajadores de edad avanzada (con algunas excepciones); iv) por género, sobre los hombres en los primeros meses de la crisis y sobre las mujeres en mayor medida en las fases sucesivas (ver el Párrafo 5.4 para una discusión).

La mayoría de los países de la UE han experimentado al menos uno de estas problemáticas. Especialmente grave ha sido la crisis del empleo entre los trabajadores a plazo fijo (en su gran mayoría en las personas jóvenes): por lo general, en tiempos de crisis, al empleador le resulta más fácil no renovar un contrato determinado en su vencimiento en lugar de despedir a un empleado permanente. Debe observarse que la reducción del tiempo de trabajo, en muchos casos, no viene dada a los empleados temporales, reduciendo así los incentivos de los empleadores, reduciendo sus horas de trabajo en tiempos de crisis. Más importante aún, los criterios de elegibilidad de las prestaciones por desempleo se basan normalmente en la antigüedad y la duración de la contribución al sistema. Estos requisitos a menudo se encuentran con dificultad en los empleados temporales, debido a sus





frecuentes interrupciones de carrera y la antigüedad media corta (porque la mayoría de estas personas son jóvenes). Así, paradójicamente, aquellas personas que tienen el riesgo de desempleo más altos, tienen también un acceso limitado a las redes de seguridad (o, en algunos países, sólo puede acceder a los niveles de asistencia, por lo general menos generosos). El mismo problema se observa en los trabajadores autónomos que, en muchos países, no pueden pedir prestaciones por desempleo.

Como la ausencia de segmentación del mercado laboral representa una prerrogativa fundamental de la flexiguridad, como se establece en los principios comunes emitidos por la Comisión Europea (Principio n° 4: “La flexiguridad debe promover mercados laborales más abiertos, receptivos e inclusivos que superen la segmentación”, Consejo Europeo, 2007), la prevención de los efectos de la crisis sobre los segmentos más débiles del mercado de trabajo debe representar un objetivo principal de las políticas de empleo. Esto podría lograrse mediante la ampliación del alcance de las prestaciones por desempleo y los sistemas de trabajo de corta duración a los trabajadores con contrato indeterminado y por cuenta propia, mediante el aumento de la vinculación de estos sistemas con el desempleo real, teniendo en cuenta los riesgos a los cuales se enfrentan las diferentes categorías de trabajadores. Mientras que, en tiempos de crisis, esta ampliación debe financiarse temporalmente a través de impuestos generales, en el mediano plazo podría ser financiada en forma de seguro, es decir, modulando la tasa de contribución de los empleadores y empleados en función del riesgo real de desempleo.

Esta extensión debe ser integral, para los grupos de mayor riesgo (en particular para los jóvenes y las mujeres), con políticas activas del mercado laboral y las iniciativas de formación, basado en el análisis de las necesidades de competencias y tratando de involucrar a las empresas en la definición y seguimiento de los cambios en curso en la oferta y la demanda de competencias.

**RECOMENDACIÓN N° 1.** Las políticas deben ser dirigidas a evitar la segmentación del mercado laboral en tiempos de crisis, para evaluar correctamente el riesgo de desempleo de las distintas categorías de los trabajadores y proporcionar redes de seguridad adecuadas a los “externos”, por ejemplo, ampliar el alcance de las prestaciones por desempleo a los trabajadores con contrato determinado y por cuenta propia, y la integración de estas medidas con políticas activas y de formación dirigidas a los grupos más débiles (por ejemplo, a los jóvenes). La extensión de las prestaciones sociales debe basarse temporalmente en los impuestos generales, pero en el mediano plazo, podría basarse en los principios del seguro, es decir, en la modulación de las tasas de contribución (que pagan los empleadores y empleados) de acuerdo a la probabilidad real de desempleo.

## **5.2. LA FLEXIGURIDAD Y LOS INCENTIVOS A LOS EMPLEADORES Y LOS EMPLEADOS: LAS CÉLULAS DE EMPLEO Y EL SISTEMA DE TRABAJO DE CORTA DURACIÓN (STWA)**

La flexiguridad está relacionada, en principio, con el pago de generosas prestaciones por desempleo (aunque estén condicionadas). Sin embargo, esta generosidad puede proporcionar a las empresas incentivos perversos para despedir a los trabajadores en los períodos difíciles, es decir, externalizar los costes de despido, porque es menos probable que surjan ten-

siones sociales debido a la opción exterior favorable a disposición de los trabajadores despedidos. Esto resulta ser un problema cuando las transiciones del empleo al desempleo son más frecuentes que las transiciones entre puestos de trabajo (cuya promoción es un objetivo primordial de los principios de flexiguridad).

La externalización de los costes de despido se favorece por la flexiguridad, que se caracteriza por la coexistencia de mercados laborales flexibles y generosos sistemas de seguridad social. De alguna manera, la idea que los costes de despido se distribuyan entre la comunidad en su conjunto (es decir, empleadores, empleados y contribuyentes, en diferente medida según las diferentes modalidades de financiación de los sistemas de seguridad social) está implícita en el concepto de flexiguridad, y que se considere necesario a favor de la reorganización sólida y de la reasignación de la mano de obra entre sectores. Sin embargo, mientras esto es aceptado en un contexto de vigoroso crecimiento económico (cuando se espera que los trabajadores despedidos encuentren nuevo trabajo rápidamente), se convierte en un problema en un contexto de recesión donde las posibilidades de los trabajadores despedidos de encontrar otro trabajo es mucho menor (a pesar de la extensión de la actividad del mercado laboral y de las políticas de formación). Como surgieron en las reuniones transnacionales: la flexicuidad sigue siendo válido en un período de recesión?

Nuestra respuesta es que se debe dar a los empleadores, en ese período, incentivos adecuados para la internalización de los costes de despido. Esto no significa necesariamente reforzar la legislación de protección del empleo (EPL) en los Estados miembros, sino promover instrumentos que, por un lado, permitan distribuir los costes de búsqueda de empleo para los trabajadores despedidos con los empleadores, y, por otro lado, ayudar a mantener las personas en su lugar de trabajo en las fases de recesión temporal, con la finalidad de mantener el conocimiento acumulado y el capital humano dentro de la empresa (que, en caso contrario, podría incurrir en costes de selección y formación).

En cuanto a la estrategia anterior, los ejemplos de Austria (“Fundamentos del Trabajo”) y Bélgica (“células de empleo”), revisado en las secciones anteriores, muestran que hay margen para una participación exitosa de reconversión y los costes de búsqueda de empleo con los empleadores, a través de la constitución de unidades de recolocación (tanto dentro de la empresa como en instituciones externas), que pueden dar un seguimiento a los trabajadores despedidos a través del proceso de reinserción laboral, posiblemente en una perspectiva a largo plazo.

En cuanto a la segunda estrategia, en los esquemas de trabajo de corta duración (que han sido ampliamente utilizados en los países europeos durante la recesión, tanto en la introducción de nuevos esquemas como en el ampliar la cobertura de las existentes), en realidad podría actuar como un medio, no sólo para salvaguardar puestos de trabajo (y preservar capital humano) en el corto plazo, sino también para limitar los incentivos para despedir fácilmente a los trabajadores de empresas afectadas por la crisis. Por otro lado, a corto plazo los acuerdos de trabajo se podrían generar incentivos perversos por:

- i) el mantenimiento de las empresas que de otro modo serían expulsadas del mercado, lo que enlentece el proceso de reasignación de la mano de obra de los sectores de edad avanzada y en declino hacia los sectores emergentes. Por otra parte, la ausencia de un determinado plazo de tiempo en los esquemas extraordinarios de amortización social podría dar lugar a expectativas de renovación futura, aplazando así la reestructuración y reorganización interna de la empresa;



- ii) la introducción de distorsiones en el mercado por los subsidios injustos para las empresas y la producción de efectos de peso muerto;
- iii) el fomento de formas perversas de flexibilidad del mercado laboral: en ausencia de la debida vigilancia, los empleadores podrían generalizar el uso de esquemas de subsidios y utilizarlos como una fuente involuntaria de la flexibilidad externa (es decir, como un esquema de extremo del trabajo a llamada). Ejemplos de estas prácticas se han registrado en Italia (en la región Veneta).

A fin de evitar estas consecuencias no deseadas, el subsidio debe financiarse sobre una base de seguros y no depender de los impuestos generales (de modo que los empleadores puedan compartir los costes del programa). Además, deben ser temporales y hay que controlar adecuadamente el respeto de los criterios de elegibilidad de las empresas. Si la duración del programa se extendiera más allá de períodos fisiológicos a corto plazo (por ejemplo tres meses) se tiene que adoptar una participación obligatoria de los empleados involucrados en los programas de formación y asesoramiento, con la finalidad de: i) aumentar la adaptabilidad de los trabajadores dentro de la empresa (con el fin fomentar procesos a favor de la reorganización interna y de la flexibilidad funcional), ii) complementar la adopción de nuevas tecnologías y de procesos de innovación, iii) preparar a los trabajadores a trasladarse a otro puesto de trabajo en caso de despido.<sup>22</sup>

Cabe también recordar que los trabajadores sujetos a subsidios suelen limitarse a trabajadores residentes en el mercado laboral, es decir, a los empleados con contrato indeterminado y en algunos casos sólo para el sector manufacturero. En este contexto, su aplicación es probable que aumente la segmentación en el mercado laboral y que esto ocurra a expensas de los trabajadores externos. En este contexto, es recomendable que la cobertura de los sistemas de subsidios sea la más amplia posible.

En general, estas condiciones son estrictamente necesarias para considerar los subsidios en el marco de la flexiguridad. Tal y como subrayó Wilthagen (2010), sólo si estas condiciones son respetadas los subsidios pueden ser considerados como un medio para fomentar la “flexiguridad interna”, a través de la combinación de la flexibilidad contractual y modernos sistemas de seguridad social.

**RECOMENDACIÓN N.º 2.** Se tienen que usar instrumentos adecuados para favorecer una internalización parcial de los costes de despido para los empleadores, no necesariamente por el fortalecimiento de la legislación de protección del empleo en los Estados miembros. Compartir (re)formación, asesoramiento y los costes de búsqueda de empleo, que generan los trabajadores despedidos, entre los diferentes actores del mercado de trabajo involucrados (es decir, empleadores, empleados, agentes sociales y gobierno) a través de la institución obligatoria de las unidades de recolocación a nivel de empresa (para las grandes empresas) o a nivel de la propia área (para consorcios de las PYME) parece una solución viable. En lo que respecta a los subsidios de trabajo de tiempo

22 Estas actividades son ejecutadas por sociedades de outplacement o de servicios de empleo especializadas (“células para la ocupación” o para la movilidad laboral) para favorecer las transiciones de trabajadores desocupados hacia una nueva ocupación.

reducido (STWA), su aplicación oportuna y temporal no es contraria a los principios de flexiguridad y deberían ser estimulados para evitar la fuga de capital humano y el conocimiento acumulado en las empresas que son económicamente viables. Sin embargo, es importante que funcionen sistemas adecuados de vigilancia con la finalidad de prevenir el fraude y la conducta oportunista. Por otra parte, se considera un factor positivo a la integración de subsidios de trabajo de tiempo reducido con la capacitación y otras medidas para favorecer el re-empleo de los trabajadores involucrados, en particular, cuando la duración de los subsidios supera el muy corto plazo (por ejemplo, más de tres meses). Por otra parte, es recomendable que los subsidios se financien en forma de seguros, y el recurso a los impuestos generales como fuente de financiación de integración se limite al corto plazo.

### **5.3. FLEXIGURIDAD Y LA REESTRUCTURACIÓN: FOMENTAR LA FLEXIBILIDAD INTERNA**

La crisis económica actual debe ser considerada como una oportunidad para la reestructuración y reorganización interna de las empresas afectadas. Sin embargo, es importante que las políticas laborales de mercado apoyen este proceso y que no lo obstaculicen. Los principios comunes de la flexiguridad (CE, 2007) indican explícitamente que “la flexiguridad interna (dentro de la empresa) tanto como la externa son igualmente importantes y deben ser incentivadas” (Principio n ° 5). Sin embargo, durante la crisis la dimensión interna de la flexibilidad ha sido ampliamente ignorada, salvo en algunos países donde el marco institucional y comercial favoreció la reorganización interna de las empresas y evitó que se produjeran despidos a gran escala. El principal ejemplo de este tipo es Alemania, donde, en los últimos años, hubo un aumento de la flexibilidad en los convenios colectivos, mediante: i) la introducción de acuerdos de trabajo flexible a través de la contabilidad de las horas de trabajo (un superávit considerable se ha acumulado durante el auge de 2005-2008), ii) la introducción de cláusulas de exclusión voluntaria (la llamada “alianza de trabajo”) como una parte común de los contratos colectivos, que ofrecía flexibilidad (también del punto de vista de los salarios) en tiempo de crisis.

La adopción generalizada de reducción del tiempo de trabajo en muchos países de la UE, si se combina con la obligatoriedad de la formación durante las horas de trabajo perdidas, representa una primera forma de apoyar la reorganización interna de la empresa. De todos modos, la formación general (por ejemplo, cursos de informática, cursos de idiomas, etc) no es suficiente en este caso, la formación tiene que ser específica del sector de la empresa y vinculada a un proyecto de reorganización específico.

Para este propósito, es preciso señalar que la innovación de la organización puede ser eficaz, así como el proceso de incrementación del potencial de productividad de las empresas. Por lo tanto, se debe dar un apoyo adecuado para mejorar la flexibilidad funcional como alternativa a los despidos, al ofrecer incentivos no sólo a la formación a nivel de empresa (por ejemplo, subsidiar parte de los gastos de formación y de los costes salariales debido a la pérdida de horas trabajadas), sino también incentivar los proyectos para la aplicación de prácticas innovadoras de gestión de recursos humanos (horas de trabajo flexibles, reducción de las estructuras jerárquicas, rotación laboral, trabajo en equipo, participación en las ganancias, etc), con la finalidad de aumentar la productividad a nivel de empresa y reducir los costes. El papel de los interlocutores sociales en la definición de dichos planes, como lo demuestra el caso alemán, es esencial.



**RECOMENDACIÓN N° 3.** La crisis económica puede ser vista como una oportunidad para la reestructuración de las empresas y la reorganización interna. La dimensión interna de la flexiguridad debe tener un soporte adecuado en tiempos de crisis, con el fin de favorecer los procesos de reorganización. Los esquemas de trabajo de breve duración tienen que ser asociados a una formación obligatoria con la finalidad de apoyar estos procesos. Sin embargo, también es necesario que haya un apoyo directo al desarrollo de la flexibilidad funcional, es decir, por la financiación de proyectos para la aplicación de prácticas innovadoras de gestión de recursos humanos y la formación asociada. Se estimulará el diálogo social a favor de la innovación organizativa.

## 5.4 FLEXIGURIDAD Y GÉNERO

Las políticas laborales analizadas durante el proyecto, ha pasado por alto sustancialmente la dimensión del género, contrariamente a los principios comunes de la flexiseguridad (Consejo Europeo, 2007), que establecen que “la flexiseguridad debe apoyar la igualdad del género” (Principio n° 6). La impresión que se tiene es que mientras los documentos de policy asumen que la flexiguridad debe favorecer la paridad de géneros, y los mecanismos que consienten este proceso, no sean correctamente especificados y la dimensión de género sea rara vez mencionada en la definición e implementación de las políticas activas y pasivas del trabajo. De hecho, es bien sabido que el impacto de la crisis tubo una clara caracterización de género: inicialmente golpeó a los sectores preponderadamente masculinos (manufactureros y construcciones), pero en las fases sucesivas, el riesgo de desocupación en las mujeres había aumentado, cuando estaban sobrerrepresentadas en toda Europa entre los trabajadores con contrato a tiempo determinado o parcial.

La dimensión del género debería ser considerada como un elemento de *mainstreaming* transversal para poder modificar los efectos de los otros factores que contribuyen a la segmentación del mercado laboral en los países europeos. Si se considera, por ejemplo, el factor de segmentación “edad”, observamos que las mujeres jóvenes encuentran mayor dificultad que los hombres a acceder a un contrato a tiempo indefinido, porque los empleadores perciben la estabilización de ellas como una inversión más “riesgosa” y costosa, a causa de la potencial elección a la maternidad. Por lo general, en tiempo de crisis los empleadores prefieren no arriesgar, a pesar de los conocimientos y competencias que poseen las mujeres.

En el debate con los empleadores, sobre el reparto de los costos de formación y de la búsqueda de trabajos para los desocupados, la atención centrada en el género (por ejemplo sobre la socialización de los costos de maternidad y sobre la promoción de los permisos por paternidad para todos, empresas incluidas) no fué lo debidamente suficiente. Se tiene la impresión que a pesar de una explícita neutralidad de género, el género sea implícitamente presente en el debate el trabajo femenino sea percibido de parte de los *policy maker* y de los empleadores, como una forma de renta *adicional* para las familias. En tiempo de crisis mantener la ocupación femenina está considerada como menos importante que mantener la ocupación masculina, y ninguna medida fué adoptada explícitamente para evitar las consecuencias de la crisis sobre las mujeres.

Además se puede agregar la evidencia, que no se registra en el debate, una serie de discusiones sobre como la flexicurity – como

modelo económico – pueda impactar sobre un modelo distinto de carreras laborales, en las cuales la formas contractuales flexibles dejen espacio a una relación más balanceada entre tiempo de vida y tiempo laboral, en el cual las mujeres y los hombres puedan compartir el trabajo retribuido y no retribuido sobre una base más igualitaria. De hecho, sucede exactamente todo lo contrario: a medida que la renta familiar disminuye, se da la posibilidad que los trabajos domésticos y de asistencia, que anteriormente se delegaban a profesionales retribuidos – principalmente mujeres – se conviertan en trabajo no retribuido, en los cuales el gasto es comunmente desequilibrado hacia las mujeres: con el doble resultado negativo de una reducción del trabajo (prevalentemente femenino) retribuido y un aumento del trabajo (prevalentemente femenino) no retribuido. Por otra parte, los recortes en los presupuestos públicos, debido al aumento de los déficits públicos en los países de la UE es probable que tengan consecuencias negativas sobre la prestación de servicios de guardería y servicios de salud, lo que implica - de nuevo - un mayor impacto en las mujeres que en los hombres. Ambos factores podrían desalentar la participación femenina en el mercado laboral.

Hay que notar también que el sistema de cobertura de beneficios de desempleo no es igualitario entre hombres y mujeres, ya que a éstas últimas les resulta más difícil cumplir con los criterios de elegibilidad, debido a las carreras más fragmentados, a los contratos precarios y a la mayor difusión de contratos a tiempo parcial. Por estas razones, la probabilidad de que las mujeres no estén protegidas en caso de desempleo (o que se les tenga en consideración sólo para el nivel de asistencia) es mayor que para los hombres. En esta perspectiva, es necesario que las políticas del mercado de trabajo presentadas como una respuesta a la crisis tengan en cuenta la perspectiva de género, ofrezcan un análisis de su impacto diferente en hombres y mujeres, así como los resultados diferenciados.

**RECOMENDACIÓN N ° 4.** El impacto de la crisis en los hombres y en las mujeres ha sido diferente. En consecuencia, la aplicación de las políticas del mercado laboral en tiempos de crisis deben hacer uso de un enfoque de perspectiva de género, mediante la evaluación de su impacto diferente en hombres y mujeres y ofrecer una solución diferenciada cuando sea necesario.

## 5.5 EN RESUMEN: LA FLEXIGURIDAD SOBREVIVIRÁ A LA CRISIS?

Como se subraya en la introducción, la crisis económica ha supuesto una “prueba de estrés” para los modelos de la flexiguridad en los Estados miembros de la UE. Sin duda, algunos modelos han reaccionado mejor que otros, tanto en términos de integración de sistemas de seguridad social como en la eficacia de las políticas activas del mercado laboral, en la prevención de los efectos laborales y sociales de la crisis. La crisis dejó en claro cómo la segmentación en el mercado laboral (a través de la difusión de los contratos que impliquen diferentes niveles de protección y la existencia de sistemas no universales de prestación por desempleo) representa un importante obstáculo para el logro de la flexiguridad, lo que obstaculiza la transición segura y sin problemas de un trabajo a otro (la así llamada dimensión de empleo seguro) para una gran parte de la fuerza laboral.

Han surgido otros asuntos. En primer lugar, como se recordó en el Párrafo 5.2 del presente artículo, en los tiempos de crisis, la disponibilidad de las generosas redes de seguridad pueden ofrecer incentivos perversos para los empleadores como



por ejemplo poder despedir a los trabajadores en gran escala, superando la capacidad del mercado de trabajo para volver a absorber a los trabajadores a corto y mediano plazo. Esto podría llevar a un creciente grupo de desempleados de larga duración, incluso en presencia de políticas activas de mercado laboral y suficiente flexibilidad de los salarios. Una respuesta a esta cuestión, como se subraya en el párrafo 5.2, es la introducción de medidas para favorecer la internalización de los costes de despido y la prestación de acuerdos de trabajo de corta duración, con las salvedades descritas anteriormente.

En segundo lugar, se evidencia que la crisis no se ha traducido en importantes innovaciones o reformas radicales en lo que respecta a las políticas del mercado de trabajo, sino más bien a un ajuste de las medidas existentes (dependencia de la trayectoria) o en la introducción de determinadas medidas ad hoc. La flexiguridad, al menos en los países estudiados en este proyecto, no ha representado un enfoque sistémico para combatir los efectos del empleo de la crisis, ni ha sido prominente en el debate político y público: por el contrario, parece ser que se ha adoptado un enfoque pragmático en la mayoría de los casos. Esto es evidente, por ejemplo, cuando se considera la formación: el patrocinio público de iniciativas de formación ha sido ampliamente difundido en los Estados miembros como respuesta a la crisis, pero la formación en sí amenaza con para seguir siendo una palabra vacía de significado si no se concibe como parte de un sistema integrado, como la creación de políticas industriales y sistemas modernos para la anticipación de las competencias necesarias.

En tercer lugar, en tiempos de reducción de los presupuestos públicos y de aumento de los límites a la expansión de los gastos del mercado de trabajo, el riesgo de que la dimensión de “flexibilidad” prevalega sobre la “seguridad” es de alto, con lo que el concepto de flexiguridad pierde todo sentido.

Como respuesta a estos asuntos, se recomienda que se logre un nuevo equilibrio entre los cuatro pilares de la flexiguridad en los Estados miembros (acuerdos contractuales flexibles, sistemas de seguridad social modernos, políticas activas de mercado laboral y aprendizaje permanente), la lucha contra la segmentación del mercado laboral, la mejora de la perspectiva de género de las políticas de mercado laboral, evitando la aparición de distorsión de los incentivos para los empleadores y empleados y promover lo más posible la integración entre las distintas medidas. La sostenibilidad de la flexiguridad pasa a través de su implementación a nivel de sistema y su integración con la industria, la educación y otras políticas económicas más amplias.

**RECOMENDACIÓN N.º 5.** Como respuesta a la crisis económica se debe lograr un nuevo equilibrio entre los cuatro pilares de la flexiguridad en los Estados miembros (acuerdos contractuales flexibles, sistemas de seguridad social modernos, políticas activas de mercado laboral y aprendizaje permanente). Este objetivo debe alcanzarse mediante la lucha contra todas las formas de segmentación del mercado laboral, mejorando la perspectiva de género de las políticas de mercado laboral, evitando la aparición de distorsión de los incentivos para los empleadores y empleados, y promoviendo lo más posible la integración entre las distintas medidas. Se recomienda la integración a nivel del sistema de las políticas de flexiguridad, con políticas industriales, educativas y otras políticas económicas más amplias.

---

# Créditos y agradecimientos

Nos gustaría dar crédito y agradecer a todos aquellos individuos y organizaciones que nos apoyaron en este proyecto. Nuestro agradecimiento al equipo del proyecto: **Fondazione Giacomo Brodolini, Agenzia Liguria Lavoro, Veneto Lavoro, Marchmont Observatory of the Exeter University, Public Employment Service of Castilla la Mancha Region.**

Además, nos gustaría agradecer a todos los interesados y las organizaciones que participaron en las actividades del proyecto y eventos.

Un agradecimiento especial a los ponentes del taller inicial y el final de la conferencia:

Alfred Garloff, Antigone Lyberaki, Bent Greve, Evert Verhulp, Frank Tros, Jerry Sexton, Lukasz Sienkiewicz, Marco Centra, Nádía Nogueira Simões, Outi Viljamaa, Salvatore Pirrone.





## Referencias

- Comité d'évaluation du RSA (2010). *Rapport intermédiaire 2010*, mimeo.
- Council of the European Union (2007). *Towards common principles of flexicurity – Draft Council conclusions*, SOC 476/ECOFIN 483, Bruselas.
- Council of the European Union (2008). *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008–2010 round of the Lisbon Strategy – Report by the 'Flexicurity' mission*, SOC 776/ ECOFIN 606, Bruselas.
- Council of the European Union (2009). *Flexicurity in times of crisis – Draft Council conclusions*, SOC 374/ ECOFIN 407, Bruselas.
- Eurofund (2010). *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, ERM Report.
- European Commission (2007). *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM(2007)359 final, Bruselas.
- European Commission (2008). *A European Economic Recovery Plan*, COM(2008)800 final, Bruselas.
- European Commission (2009). *A shared commitment for employment*, COM(2009)257 final, Bruselas.
- ILO (2009). *Labour Market Policies in time of crisis*, Ginebra.
- ILO (2010). *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, Ginebra.
- Massimiani, C. (2009). *Flexicurity in time of crisis – la Flessicurezza nell'epoca della crisi*, DOSSIER C.S.D.L.E. MASSIMO D'ANTONA.
- Wilthagen T. (2010). *Flexicurity in the Crisis: the Case of Short-time Working Arrangements*, European Employment Observatory, Occasional workshop on Short-Time Working Arrangements, 13 de Enero 2010.



Financiado por la DG de Empleo,  
Asuntos Sociales e Inclusión

Duración: 2010-2011

## CONTACTOS

FONDAZIONE GIACOMO BRODOLINI  
Via di Villa Massimo 21 - 00161 Roma  
Teléfono: +39 (0)6 44249625  
Fax: +39 (0)6 44249565  
E-mail: [flexicurity@fondazionebrodolini.it](mailto:flexicurity@fondazionebrodolini.it)  
Sitio web: [www.fondazionebrodolini.it](http://www.fondazionebrodolini.it)

Para mas información, por favor,  
visite nuestra página web:

[www.flexicrisis.eu](http://www.flexicrisis.eu)

## COORDINADOR



Fondazione Giacomo Brodolini

Fundación  
Giacomo Brodolini

## ENTIDADES PARTECIPANTES



Agenzia de Empleo de Liguria  
Entidad instrumental de la Región Liguria



VENETO LAVORO

Agencia de trabajo de Veneto



sepecam

Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha

Servicio Público de Empleo  
de Castilla- La Mancha (ES)



Marchmont Observatory

Observatorio Marchmont  
de la Universidad de Exeter (UK)