

# Nuevas Estrategias para la Inmigración: Recualificación para un nuevo mercado de trabajo



Fausto Miguélez (Coord.)  
Óscar Molina  
Pedro López  
Zyab Ibáñez  
Alejandro Godino  
Carolina Recio



El **Centre d'Estudis Sociològics Sobre la Vida Quotidiana i el Treball** (QUIT) es un centro de investigación del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona constituido formalmente en 1991. El QUIT mantiene como objetivo de investigación el desarrollo y la consolidación de una línea de investigación que relaciona los ámbitos del trabajo y de la vida cotidiana.

La serie **QUIT Working Paper Series** presenta los resultados preliminares de las investigaciones realizadas por los investigadores del QUIT e investigadores invitados.



Centre d'Estudis Sociològics  
sobre la Vida Quotidiana  
i el Treball



Universitat Autònoma  
de Barcelona

© QUIT, 2013

© Fausto Miguélez / fausto.miguelez@uab.cat

© Óscar Molina / oscar.molina@uab.cat

© Pedro López / pedro.lopez.roldan@uab.cat

© Zyab Ibáñez / Zyab.Ibanez@eui.eu

© Alejandro Godino / Alejandro.godino@uab.cat

© Carolina Recio / carolina.recio@uab.cat

#### **Dirección**

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball - QUIT  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Campus UAB – Edifici B  
E-08193 Bellaterra (Barcelona), España

#### **Teléfono**

+ 34 93 5812405

E-mail: [quit@uab.es](mailto:quit@uab.es)

#### **Página web**

<http://quit.uab.es>

# **Nuevas Estrategias para la Inmigración:**

## **Recualificación para un nuevo mercado de trabajo<sup>1</sup>**

Fausto Miguélez (Coord.)

Óscar Molina

Pedro López

Zyab Ibáñez

Alejandro Godino

Carolina Recio

Cómo citar este documento:

Miguélez, Fausto; Molina, Óscar; López, Pedro; Ibáñez, Zyab; Godino, Alejandro; Recio, Carolina (2013): Nuevas Estrategias para la Inmigración: Recualificación para un nuevo mercado de trabajo. *QUIT Working paper series*, 18. Disponible en: <http://quit.uab.es/>

---

<sup>1</sup> Este documento constituye el informe final del estudio: “Noves estratègies per a la Immigració: requalificació per a un nou mercat de treball”, investigación financiada por el programa Recercaixa – ACUP (Convocatoria 2010).

# ÍNDICE

I.	Introducción	5
II.	Fin de ciclo migratorio y evolución de la oferta de trabajo y cualificaciones de la población inmigrante	33
III.	Vulnerabilidad y movilidad laboral de los trabajadores extranjeros durante la crisis	59
IV.	Respuestas políticas a la crisis en cuatro países de la Unión Europea	79
V.	Las políticas de empleo en España para hacer frente a la gran crisis	117
VI.	Conclusiones	165
	Bibliografía	183
	Anexos	

# I. INTRODUCCIÓN: DE UNA CORTA RECESIÓN A UNA CRISIS PROFUNDA Y DE LARGA DURACIÓN

---

## 1. El proyecto presentado y aceptado en 2010

Cuando presentamos este proyecto a Recercaixa, en la primavera de 2010, parecía que el gran problema económico-social de España, el desempleo, podía ser controlado en un par de años. Había un pequeño repunte de la actividad económica, que ampulosamente se calificó oficialmente de “brotes verdes”. En 2009 muchos países europeos pensaban que la crisis remitía. Ciertamente, el paro crece en 483.000 desempleados en 2010, pero nada comparable a los 1.560.000 de 2009 y a los 757.000 de 2008. Mucha gente pensaba que la tendencia a la remisión de la crisis de 2010 seguiría en 2011. La idea, no sólo la del Gobierno (véase la Ley de Economía Sostenible), sino la de muchos expertos, era la de impulsar un nuevo modelo productivo. Sorpresivamente, en mayo se produjo el primer rescate a Grecia, las alarmas se desencadenaron y todo cambió, pero los tiempos académicos son más lentos que los políticos.

Nuestras preguntas principales eran sobre comportamiento de oferta y demanda y sobre políticas que debían impulsarlas en la dirección de ese nuevo modelo productivo. En síntesis, eran las siguientes: ¿Cómo se puede actuar en ambos frentes, estructura productiva y mercado de trabajo, en manera que caminar hacia un nuevo modelo productivo nos permita tener un modelo de empleo más cualificado, más estable y más resistente a las crisis? Nuestra investigación se centrará sobre el segundo de los frentes, el mercado de trabajo, pero deberá tener en cuenta el primero. Por supuesto, el problema fundamental estaba en los 4 millones de parados o, para ser más precisos, en los más de 2 millones adicionados en 2008 y 2009. Las posibilidades de reinserción a través de la recualificación y las políticas de empleo adecuadas para crear empleo para dicha reinserción eran el núcleo central y constituían la hipótesis básica de la investigación.

Pero el foco del estudio estaba puesto en los parados inmigrantes, un millón en total, de los cuales más de medio millón de nuevos parados entre 2008 y 2009. Las razones de esta focalización tenían que ver con la baja cualificación de

muchos de los que habían perdido el empleo, con su menor conexión en las redes familiares y comunitarias y con la casi seguridad de que estos inmigrantes no abandonarían el país, puesto que muchos de ellos tenían ya residencia de larga duración. Hasta entonces las políticas de incentivación del retorno, a través de la capitalización del desempleo, habían fracasado. Por tanto, la solución parecía estar en la re-cualificación de estos parados para una nueva etapa. De ahí el propósito fundamental de la investigación, expresado en el título de la misma.

La idoneidad de adoptar éste enfoque queda refrendada por el diagnóstico y recomendaciones que la Comisión Europea ofrece en su Informe ‘Employment and Social Developments in Europe 2012’ (European Comission, 2012). En particular, en dicho Informe se advierte de que la crisis ha afectado negativamente a la formación de capital humano con lo que se ha reducido la capacidad de re-orientar una parte de la población desocupada hacia sectores que promuevan un crecimiento más sostenible e inclusivo. Esto aumenta la necesidad de intensificar los esfuerzos encaminados a formar tanto a los desempleados como a los empleados con el objetivo de que adquieran nuevas habilidades y competencias. Sin embargo, estos esfuerzos deben ser complementados con cambios en los sistemas públicos de empleo, con el objetivo de que desarrollen de una forma más efectiva su labor de intermediación en el mercado de trabajo.

De todo ello se deduce que el segundo objetivo se centra en el análisis y evaluación de las políticas dirigidas a esta recualificación necesaria de la mano de obra, un proceso que debería tocar dicha recualificación como la consolidación de empleos adecuados a la misma. Pero también se requiere realizar cambios en la regulación, en las políticas industriales, en las políticas activas. Por supuesto, esto nos llevaba a investigar sobre el conjunto de las políticas de empleo.

### *1.1. Objetivos específicos*

Siguiendo las orientaciones del proyecto, los objetivos específicos se centrarán en tres ámbitos:

En primer lugar, analizaremos el comportamiento de demanda y oferta entre el final del periodo de expansión y el periodo de crisis (2008-2012) en relación a las siguientes variables: origen de los trabajadores, cualificación, itinerario laboral,

éxito o fracaso (medido en empleo-desempleo). Ello nos permitirá ver en qué sentido es posible hablar de “skill waste”, precarización y aumento de economía sumergida; también será posible ver en qué grado tener determinadas características permiten a los trabajadores evitar más fácilmente el desempleo.

En segundo lugar, analizaremos la posible evolución futura -desde 2011 a 2020- de la demanda y de la oferta de trabajo y en particular de las características de los trabajadores desempleados prestando, nuevamente, particular atención a la influencia de variables como el origen y el nivel educativo. También estudiaremos la presumible evolución de la demanda para el próximo periodo. Asimismo, estamos interesados en investigar el grado de ajuste entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, y en particular prestando atención al ajuste entre el nivel formativo en la oferta y el tipo de empleo y categoría en la demanda. Algunas de las preguntas que nos plantearemos en este sentido son: ¿Qué volumen de empleo se creará presumiblemente hasta 2020? ¿En qué sectores y subsectores? ¿Con qué nivel de cualificación objetivo? ¿Con qué grado de estabilidad? ¿Cuáles pueden ser los flujos de inmigración: cantidad, cualificación, regiones de origen? En consecuencia, ¿Cómo evolucionará la tasa de paro? ¿Cómo se distribuirá por sectores y subsectores? ¿Qué nivel de cualificación subjetivo tendrá la mano de obra? ¿Cómo se distribuirá por orígenes geográficos, nuevamente el tema de la inmigración?

Finalmente, el tercer aspecto se refiere a las políticas que pueden contribuir a mejorar el ajuste entre oferta y demanda del mercado de trabajo. A partir de un análisis que considera el conjunto de la población y las diversas políticas de empleo, se pondrá el énfasis en el papel de la formación como mecanismo de ajuste para el grupo específico de individuos con niveles de formación medio-bajos y en particular para los de origen extranjero. También aquí analizaremos el funcionamiento en los últimos años y buscaremos la proyección que los expertos prevén para el futuro. Algunas de las preguntas que nos plantearemos al respecto son: ¿Cómo se están desarrollando (entre 2008 y 2011) las políticas de empleo y cuál puede ser el grado de eficacia de las mismas sobre el empleo, sea en términos de cantidad que de calidad hacia el quinquenio 2015-2020? ¿Especialmente en relación con la creación de empleo para colectivos más débiles y numerosos: jóvenes e inmigrantes?

a) *Hipótesis relativa a la oferta de trabajo: La oferta en el mercado de trabajo en el contexto de expansión y crisis*

La primera hipótesis, y sub-hipótesis asociadas, hace referencia a los niveles de cualificación y sobre-cualificación de la mano de obra ocupada y parada en el mercado de trabajo. Y en modo particular, al colectivo de trabajadores inmigrantes que se han incorporado de forma masiva durante la última década al mercado de trabajo y que, a consecuencia de la crisis económica, han sufrido en mayor medida el problema del desempleo. De hecho, ésta es la problemática que inspira la investigación, a raíz de la profunda recesión y crisis, con un gran número de trabajadores desocupados con pocas perspectivas de re-ocupación en el corto y medio plazo, en parte debido a sus niveles de cualificación y a las pocas competencias adquiridas durante su periodo de empleo. Y, sin embargo, de cara a tomar una nueva senda de crecimiento, su aportación en el mercado laboral será imprescindible.

Son dos los problemas de fondo que se plantean referidos a ésta primera cuestión y que suponen un paso previo de cara al resto de la investigación. El primer problema se refiere a los niveles de cualificación de la mano de obra y cómo están cambiando sobre todo como consecuencia de la crisis económica. Realizar un diagnóstico exhaustivo de la situación en el mercado de trabajo con respecto a las cualificaciones de los trabajadores que se encuentran ocupados, y sobre todo las de aquellos que se encuentran desocupados, supone un paso previo para formular políticas efectivas. La cuestión que planteamos, y a la que nos enfrentamos, es que éstas cualificaciones (tanto las formales, es decir, nivel de educación como las informales, competencias adquiridas durante el periodo de empleo) van cambiando a lo largo del tiempo. En primer lugar, podemos esperar que algunos trabajadores más cualificados hayan emigrado para buscar un empleo en algún otro país o bien hayan regresado a sus países de origen. Este es el efecto *brain-drain* que ha recibido mucha atención en la literatura (Beinea et al., 2001; Adams, 2003; Docquier y Rapoport, 2012). También existe una pérdida de cualificaciones y competencias derivadas de largos periodos de desempleo y que constituye otra forma de des-cualificación de la mano de obra. Por otra parte, muchos trabajadores pueden haber aprovechado el periodo de desempleo para mejorar su formación. El efecto agregado de estas dos estrategias es incierto, ya que implica cambios en direcciones opuestas. Es este uno de los objetivos principales de la explotación de la MCVL y de otras fuentes estadísticas que se detallarán más adelante.



El segundo problema, de fondo en este caso, es el de la sobre-cualificación de la mano de obra, o el *skill / brain-waste* que se produce en el mercado de trabajo. Aunque en el contexto de la presente investigación es más adecuado referirnos a desajustes entre los niveles de cualificación y las ocupaciones más que a su sobre-cualificación. Hoy en día contamos con numerosos estudios que han puesto de manifiesto un alto nivel de desajuste entre niveles de cualificación y formación de los individuos en el mercado de trabajo y su ocupación real (categoría profesional) que tiene un componente muy importante de sobre-cualificación (Verhaest y Van der Velden, 2012; Kucel y Vilalta-Bufí, 2012; Ortiz y Kucel, 2008; Ramos y Sanromá, 2013). Si bien dicha sobre-cualificación supone un problema en el corto plazo en la medida en que comporta una infra-utilización de las capacidades existentes en el mercado de trabajo, su efecto a largo plazo está en gran parte determinado por las posibilidades de re-cualificación y su efectividad de cara a dotar al mercado de trabajo de las cualificaciones necesarias para un crecimiento económico y del empleo sostenibles.

Los desajustes entre nivel educativo y ocupación podrían ser particularmente significativos en el caso de la población inmigrante. Esto puede deberse a diversos motivos. En primer lugar, las dificultades de acreditación de la educación formal adquirida en los países de origen. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, en el corto plazo, los trabajadores inmigrantes están más interesados en conseguir una renta monetaria independientemente de la categoría del empleo que obtienen. Es decir, dentro del proyecto migratorio individual, el que exista una intención de permanencia puede favorecer una mayor inversión en formación comparada con los incentivos que pueden tener trabajadores inmigrantes cuyo objetivo es la obtención de una renta que permita el envío de remesas.

En cualquier caso, la problemática que subyace en torno a la sobre-cualificación en el mercado de trabajo es la pérdida de competencias y habilidades que se produce como consecuencia de realizar tareas no acordes con la formación del propio trabajador, un problema que se agrava a consecuencia del desempleo. Dicho problema se da de manera particularmente intensa en el caso del colectivo de trabajadores inmigrantes.

A partir de lo anterior podemos plantear la siguiente hipótesis y sub-hipótesis:

*Hipótesis 1:* El mercado de trabajo español se ha podido caracterizar en los últimos años de crecimiento por la incorporación de un gran número de trabajadores extranjeros con nivel de cualificación medio-bajo. Dicho crecimiento del empleo se ha caracterizado por un alto nivel de sobre-cualificación (sobre-educación para esos empleos), que ha afectado a toda la población ocupada, aunque de forma más intensa a los trabajadores inmigrantes con niveles de cualificación medio.

- En el periodo de crisis económica se puede producir una mayor emigración de trabajadores con altas cualificaciones. Esto se debe a que las expectativas de encontrar un trabajo que se ajusta a sus cualificaciones y expectativas salariales son aún más reducidas en el mercado laboral español.
- Por lo tanto, podríamos decir que un *skill / brain-waste* continuado (sobre-cualificación) conduce a un *brain drain* en el corto plazo. Así pues, el efecto agregado de la crisis económica puede describirse en términos de un proceso de des-cualificación de la mano de obra.
- Puede esperarse en los inicios de la recuperación económica que los trabajadores que han estado desempleados durante un largo periodo de tiempo estén más dispuestos a aceptar trabajos para los que están sobre-cualificados. Este fenómeno es plausible que se produzca en mayor medida entre la población inmigrante. De esto se deriva que al menos en el corto plazo, podemos esperar que se mantenga un alto nivel de sobre-cualificación en el mercado laboral.
- Ante las reducidas expectativas laborales, podemos esperar que la entrada de inmigrantes en los próximos años no sólo se reduzca en términos cuantitativos, sino que cambie en cuanto a su composición, consistiendo en trabajadores con niveles de cualificación medios-altos.
- En cualquier caso, la necesidad de acumular nuevas competencias de cara a un nuevo marco productivo y del mercado de trabajo se hace más difícil en un contexto de bajos niveles de cualificación formal así como de pérdida continuada de competencias a consecuencia de desempleo de larga duración.

b) *Hipótesis relativas a la crisis*

*Hipótesis 2:* La recesión podría acelerar el cambio hacia empleos que requieren niveles de educación más altos, y en particular de aquellos con nivel de educación post-secundaria primera etapa. Por tanto, el mercado tenderá a

demandar más cualificaciones formales y competencias, aunque muchas empresas aún pueden tender a acaparar cualificación y no utilizarla, porque les resultará menos costoso.

- Los nuevos empleos que se creen requerirán nuevas y diferentes competencias que pueden ser en gran parte satisfechas a partir de la población ya residente. Sin embargo, dado que las empresas demandarán cada vez más competencias en lugar de cualificación formal, es posible que se observe una demanda creciente de empleo para trabajadores con bajos niveles de estudios.

Sin embargo, es esperable que se mantenga un alto nivel de *skill / brain-waste* debido a la sobre-cualificación de una gran parte de la mano de obra.

c) *Hipótesis relativas a las políticas*

Siguiendo con algunos de los puntos comentados anteriormente, el tercer aspecto central en la presente investigación se refiere a las políticas que favorecen un mejor equilibrio entre oferta y demanda. Y en la misma línea podría argumentarse que existen dos grandes políticas que contribuyen a explicar éste ajuste. La importancia que se atribuya a cada una de éstas políticas depende en parte del punto de partida teórico. El primero sería el enfoque basado en la oferta según el cual los cambios en la estructura ocupacional y de cualificaciones dependen ante todo de los niveles de cualificación formal y competencias informales adquiridos por los trabajadores. Las empresas solo pueden desarrollar un tipo de producción o estrategia competitiva si cuentan con los recursos de capital humano necesarios para ello. En segundo lugar se encontrarían los enfoques basados en la demanda. Según este enfoque, la evolución del mercado de trabajo en términos de cualificaciones requeridas dependería básicamente de las condiciones estructurales determinadas por el sistema productivo, por lo que habría que tener en cuenta no solo las políticas de formación, sino todo el resto de políticas que afectan de forma más o menos indirecta la creación de empleo, como serían las políticas activas, la regulación del mercado de trabajo, etc.

Cuando hablamos de políticas de re-cualificación es importante distinguir, no sólo entre diferentes tipos de cualificaciones formales (nivel de estudios) e informales (habilidades, competencias) sino también la situación del individuo al que va dirigida. Así pues, podemos encontrar en primer lugar un tipo de

formación formal dirigida a jóvenes que se han incorporado hace poco al mercado laboral, incluyendo formación ocupacional, formación continua dirigida a trabajadores empleados así como formación ocupacional orientada a trabajadores desocupados con bajos niveles de cualificación formal. Este último tipo es particularmente importante en el caso de los trabajadores inmigrantes desocupados como consecuencia de la crisis económica.

Igualmente importante, aunque reciba menos atención es la consideración de los servicios públicos de empleo como mecanismos de orientación y oferta de formación. La importancia de estos servicios es aún mayor en el caso español ya que la existencia de mecanismos de seguimiento, asesoramiento e incluso incentivación de la formación es más necesaria si cabe en el caso de la población inmigrante, que tiene una menor propensión a formarse.

A partir de lo anterior podríamos plantear las siguientes hipótesis y sub-hipótesis:

*Hipótesis 3.* Dada la evolución y las características del mercado de trabajo español, una estrategia basada simplemente en el aumento de la cualificación formal tal y como se ha producido hasta ahora puede contribuir a que se mantengan los problemas estructurales en términos de sobre-cualificación y escasa adaptación de la oferta a la demanda

- Mientras que la re-cualificación formal es particularmente adecuada para trabajadores con nivel más bajo de cualificación, así como trabajadores más jóvenes, la re-cualificación basada en la adquisición de competencias más específicas es más adecuada para trabajadores con niveles de cualificación medios-altos
- Dado que la adquisición de competencias es más fácil a partir de unos mayores niveles de cualificación, los esfuerzos en formación para los trabajadores con nivel educativo bajo debe enfocarse a la adquisición y aumento de cualificación formal, mientras que para los trabajadores con niveles educativos medio-altos, la formación debe estar enfocada a su componente ocupacional
- Para muchos trabajadores extranjeros que tienen un nivel de formación medio-bajo, una de las re-cualificaciones más importantes se refieren a la adquisición de competencias generales que son necesarias para la adquisición de otras competencias más específicas, y que pueden permitir una mejora en la cualificación formal.

- Sin embargo, de cara a una mayor efectividad de los esfuerzos en formación es necesario mejorar los servicios de asesoramiento y acompañamiento. Dicho acompañamiento es particularmente necesario en el caso de los trabajadores inmigrantes, que por lo general tienen menor propensión a la inversión en formación.
- Una regulación del mercado laboral que mantenga los niveles de segmentación existentes y en particular perpetúe la temporalidad que caracteriza el mercado laboral español, hará que la inversión en mayores niveles de formación y en competencias específicas sea inefectiva.
- Por último, en una situación de estancamiento como la actual, no basta con reactivar la oferta, sino que requiere hacerlo también en relación a la demanda. El punto de ruptura de este estancamiento parece que debería provenir de la iniciativa pública.

## 2. El trabajo realizado en los primeros meses de 2011

De acuerdo con los objetivos y las hipótesis del proyecto, en los primeros meses la actividad investigadora recurre los caminos siguientes:

- Se dedica un breve tiempo a leer y discutir documentos de la Unión Europea e Informes de otros contextos económicos que intentan dibujar cómo debe ser la economía de los países desarrollados en un contexto global. Al respecto queremos los análisis desarrollados por CEDEFOP, así como en el contexto de la elaboración de las iniciativas relacionadas con el mercado de trabajo de la Estrategia Europa 2020. Otros informes de características similares para el caso de EEUU han sido también analizados (Carnevale, Smith, y Strohl, 2010).
- Se inicia el análisis comparativo las características del empleo 2007 y 2011, sobre la base de la Muestra Continua de Vidas Laborales <sup>2</sup> (MCVL), lo que nos permite principalmente referirnos a la movilidad de los inmigrantes. Otros aspectos de los desempleados, como el nivel de cualificación, son

---

<sup>2</sup> La Muestra Continua de Vidas Laborales recoge una muestra muy extensa de activos (ocupados –sea autónomos que asalariados- y desempleados que cobran prestación por desempleo) y jubilados (que no analizamos). Registra todas las situaciones de los activos señalados al 31 de diciembre de cada año. Los resultados de la MCVL 2012 aparecerán en mayo de 2013, lo que impide utilizarlos para esta investigación.

examinados a través de la Encuesta de Población Activa. Ambas fuentes se tratan siempre con especial referencia al fenómeno inmigratorio.

- La crisis requería analizar las políticas de empleo de 2008 a 2011 y percibir sus debilidades para corregirlas. Se inicia este trabajo.

### **3. Nuevas perspectivas y remodelación parcial del proyecto en la segunda parte de 2011**

Pero entonces llegó el rescate de Grecia y posteriormente el de Irlanda y el ciclón de la ideología de la austeridad que, bajo el imperativo de Bruselas, dio origen en España a las leyes de Reforma del Mercado de Trabajo (septiembre 2010 y luego febrero 2012), a otras reformas apresuradas en 2011 y a una serie de congelaciones salariales, congelaciones de pensiones, recortes salariales a funcionarios, recortes salariales en el sector privado en 2012, que han durado hasta hoy. Pero sobre todo, se dio un incremento sin control del desempleo: 640.000 en 2011, 825.000 en 2012, sin apenas compensaciones relevantes de nueva creación de empleo, ni siquiera en el ámbito público, hasta alcanzar los 6 millones, de ellos 1.25 millones inmigrantes y la amenaza de agregar varios cientos de miles más en 2013.

Desde junio de 2011 nos hemos visto obligados a introducir diversos cambios en la hoja de ruta de la investigación, derivados del agravamiento de la crisis del empleo y de la presumible persistencia de la misma durante varios años. De manera que hemos creído oportuno agregar al análisis de los procesos en curso una proyección hacia el futuro no sólo del comportamiento de oferta y demanda, sino también de las políticas que podrían ser más oportunas en un escenario de salida progresiva de la crisis a lo largo del periodo 2015-2020.

La nueva perspectiva era que el desempleo podía seguir creciendo hasta 2013 o 2014, que el ritmo de recuperación sería lento y tardío, que la inmigración empezaba a cambiar de signo (emigración de autóctonos y re-emigración de inmigrantes), que quedaba una bolsa de autóctonos e inmigrantes de difícil empleabilidad. Tres grupos eran los de mayor riesgo: jóvenes hasta 30 años, mayores de 45 años, inmigrantes poco calificados

La nueva perspectiva nos aconsejó enriquecer el proyecto inicial con tres nuevos aspectos:

1. Analizar la forma en que 4 países de la Unión (Alemania, Italia, Dinamarca e Irlanda –en su momento explicaremos por qué estos-) están haciendo frente a la crisis y, en forma particular, al desempleo, y también cómo tratan la inmigración en la crisis, en manera de captar posibles alternativas para España.
2. Poner el acento no sólo en la evaluación de las políticas de empleo hasta ahora sino en las alternativas, en las políticas que podrían y deberían ser desarrolladas a medio plazo (pensando en un periodo de 2015 a 2020). Dentro de dichas políticas, pensar en cómo las políticas pueden incidir en la demanda (las empresas) y oferta (la cualificación de los trabajadores) también a medio plazo.
3. Una especial atención sería dedicada a las políticas migratorias, teniendo en cuenta que ahora no sólo nos enfrentamos con inmigraciones, sino también con emigraciones. En términos generales, convenía referirse a la inmigración desde una perspectiva global de empleo y de políticas de empleo.

#### **4. La metodología**

En un principio, la metodología de la investigación fue dibujada en manera bastante estándar, aunque utilizando algunos instrumentos novedosos.

- En el ámbito cuantitativo además de la EPA y Eurostat se ha recurrido a la MCVL, ediciones 2007 y 2011, con el fin de captar la movilidad ocupacional de los inmigrantes en relación a los autóctonos.
- La evolución de oferta y demanda hasta 2015 y 2020 se ha captado a través de los estudios econométricos de CEDEFOP lo que nos ha permitido tener más claro el grado de la innovación necesaria en la demanda y de cualificación en la oferta.
- En el nivel cualitativo, dos instrumentos, un DELPHI a expertos y actores sociales y entrevistas en profundidad a actores sociales han tenido dos objetivos: evaluar las políticas de empleo realizadas entre 2008 y 2011 y captar alternativas en políticas, en inserción de los grupos más problemáticos y en recualificación de los inmigrantes. Sobre el Delphi ampliaremos más abajo. Sobre las entrevistas, cabe decir que hemos realizado 25, las primeras sirvieron para poner a punto el cuestionario del Delphi, las otras para contrastar con las respuestas a un cuestionario que por su formato debía ser breve y estructurado. Pero hemos de decir que



entrevistas y Delphi han reflejado diversos matices, por más que han señalado posiciones claramente mayoritarias frente a otras que son minoritarias.

#### 4.1. Estrategia de Análisis

El análisis de las hipótesis de trabajo anteriormente citadas se realizará utilizando fuentes estadísticas que nos permitan valorar las variaciones en la oferta que se hayan producido desde el inicio de la crisis hasta la actualidad. En particular, se ha recurrido a las siguientes fuentes:

- Para el análisis de la evolución futura de la oferta agregada, teniendo en cuenta sus niveles de cualificación, así como edad, se ha utilizado (para garantizar la consistencia de fuentes con las que se usarán en el análisis de la demanda) las proyecciones elaboradas por CEDEFOP. Asimismo, se usarán los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). El análisis del efecto *brain / drain* referido a la población inmigrante durante los años de crisis económica hasta la actualidad, se ha realizado a partir de diversas fuentes, siendo las más importantes el Anuario de Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración), así como estadísticas de variaciones residenciales que permitan estimar las salidas de población inmigrante.
- En cuanto al análisis del efecto *skill / brain-waste* referido de nuevo en modo particular a la población inmigrante, la estimación de la consistencia entre los niveles de cualificación y la categoría ocupacional se ha realizado a través de la Encuesta de Población Activa (EPA). A ésta se ha añadido como complemento el análisis de la Encuesta de Calidad y Vida en el Trabajo (ECVT) que provee información acerca de la percepción de la población ocupada sobre las
- Finalmente, para el análisis de las trayectorias de los trabajadores inmigrantes en momentos de crisis, se ha usado la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) que provee información acerca de los cambios en status, sector, categoría ocupacional, nivel salarial etc.

#### 4.2. La estrategia en la nueva perspectiva

El nuevo enfoque nos convenció de que podíamos seguir hablando de inmigrantes, pero en una perspectiva más global, puesto que lo que estaba en juego por un largo periodo era la creación de empleo y dado que la inmigración



se estaba tornando también en emigración y el desempleo se enquistaba. Dos nuevos instrumentos eran necesarios:

1º. El análisis comparativo de 4 países: Uno comparable a España, Irlanda. Otro que estaba creando empleo, Alemania. Un tercero que asumía las reglas de austeridad desde finales de 2011 pero que frenaba bastante la destrucción de empleo, Italia. Un cuarto que también desde 2011 volvía a dar, con el gobierno de centro izquierda, un papel preponderante al gasto público, Dinamarca.

2º. Sobre todo dimos una orientación muy distinta al Delphi. En su construcción definimos tres enfoques de las políticas de empleo: (1) neoliberal (flexibilidad controlada por la empresa, recortes de salarios, reorientación de las prestaciones (con formación obligatoria o con trabajo obligatorio); (2) socialdemócrata (estado apoya a las empresas que crean empleo e innovan, estado crea empleo en servicios públicos, estado invierte en formación y recualificación); (3) cambio radical (se sale de la crisis reduciendo el tiempo de trabajo, se persigue de verdad la economía sumergida).

Invitamos a participar a 120 personas: expertos sobre Mercado de Trabajo (economistas, sociólogos y juristas), sindicalistas y dirigentes de Organizaciones empresariales, periodistas del ámbito económico, además de políticos del área económica y laboral del Parlamento y de cámaras autonómicas. Contestaron 83, de los que 60 acabaron todo o casi todo el cuestionario, el resto sólo parcialmente. Las 120 personas contactadas no son, obviamente, una muestra “representativa” de los que más saben o de los que están más metidos en el tema de las políticas de empleo. Son académicos, profesionales, expertos, políticos, técnicos, sindicalistas y dirigentes patronales que se suponen muy bien informados, que conforman opinión porque escriben sobre esos temas, y porque aconsejan a gobiernos, patronales y sindicatos. Desde ese punto de vista podemos pensar que son una buena representación de la opinión en la temática que estudiamos.

El cuestionario trataba: (1) las razones de la crisis y del no crecimiento, la evaluación de las medidas políticas hasta el momento; (2) el posible crecimiento hasta 2020 y el papel de la demanda y sobre todo de la oferta: formación, cualificación, recualificación que se necesitaría, la formación continuada, la formación no reglada; (3) el posible comportamiento de la inmigración y de la emigración en la perspectiva de 2020; (4) las políticas a llevar a cabo de ahora a 2020 con el objetivo de la reactivación, la creación de empleo y la estabilidad del

mismo: enfoques generales, apoyo a la demanda, apoyo a la oferta, actuación ante la economía sumergida, políticas de inmigración; (5) la valoración que les merecen las soluciones de otros países como Alemania y Dinamarca.

Les hemos pedido su evaluación sobre las políticas que se han implementado o se están llevando a cabo para hacer frente a la crisis, les hemos invitado a expresar las políticas que les parecían de mayor eficiencia para los próximos años y, a veces, les hemos solicitado su opinión sobre la posible evolución de algunos de los fenómenos más vinculados al empleo y sus características así como sobre la inmigración.

## **5. Primera fase de la crisis económica, desempleo e inmigración.**

### **La influencia de las Cualificaciones**

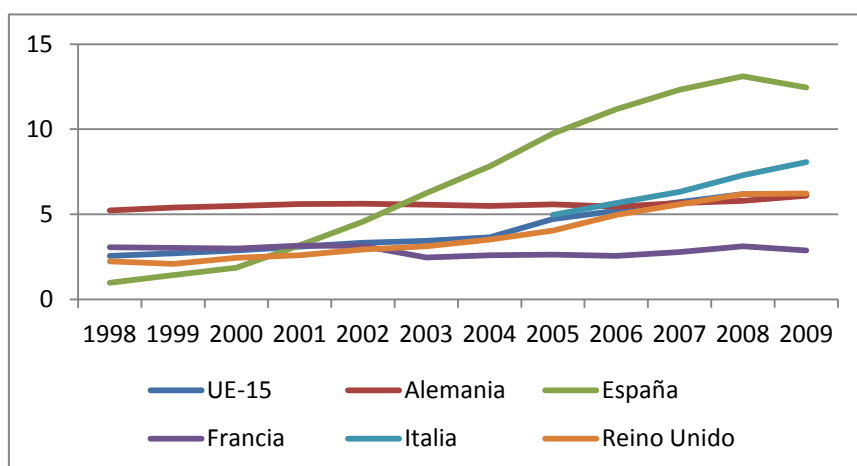
Para entender los efectos de la crisis económica en el mercado de trabajo es imprescindible partir del patrón de crecimiento del empleo que ha habido en la fase de expansión previa. Es por este motivo que en ésta sección comenzará con un breve repaso de las principales características del periodo de expansión que precedió la crisis económica sobre todo en lo referido a las características del empleo creado. A continuación, exploraremos las principales implicaciones de la crisis económica para el mercado de trabajo. En particular, se analizarán las características de los desempleados en términos de cualificaciones. Finalmente, y a partir de la evidencia anterior, se realizará un diagnóstico de los principales problemas y desafíos a los que se enfrenta el mercado de trabajo español de cara a los próximos años.

#### ***5.1. Expansión económica y creación de empleo: Inmigración y cualificaciones***

El periodo de crecimiento que ha precedido la fuerte recesión iniciada a finales de 2007 se ha caracterizado por basarse en la expansión y creación de empleo en sectores muy intensivos en mano de obra como la construcción, servicios de atención y cuidado y turismo. Para satisfacer la creciente demanda en estos sectores, ha sido necesario un influjo importante de mano de obra procedente de otros países. De forma sintética, podemos caracterizar el proceso inmigratorio que ha experimentado España en la última década por los siguientes aspectos. En primer lugar, se ha tratado de una inmigración

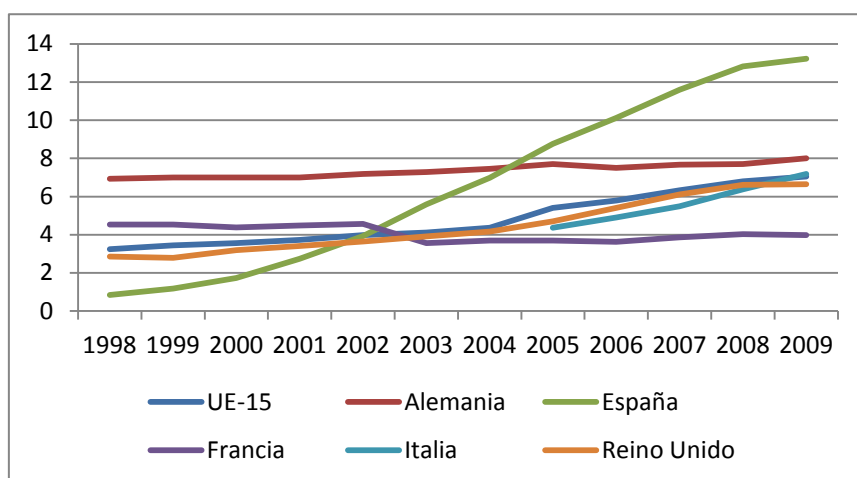
cuantitativamente masiva y concentrada en un periodo de tiempo relativamente corto. Tal y como puede observarse en los gráficos 1 y 2, la entrada de inmigrantes de 1998 a 2009 ha sido significativamente superior a la de cualquier país de características similares en nuestro entorno más cercano. Asimismo, dicha entrada ha ocurrido en un periodo de tiempo relativamente corto lo que no sólo pone en cuestión ciertos aspectos de la política migratoria, sino que tiene importantes implicaciones para la integración socio-laboral de los trabajadores inmigrantes. Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, este aspecto ha tomado particular importancia en el contexto actual con el crecimiento del desempleo entre la población extranjera.

*Gráfico 1. Porcentaje de ocupados con nacionalidad no UE-15 sobre el total de ocupados, en varios países UE*



Fuente: Eurostat, UE Labour Force Survey (2012).

*Gráfico 2. Porcentaje de residentes con nacionalidad no UE-15 sobre el total de residentes, en varios países UE*

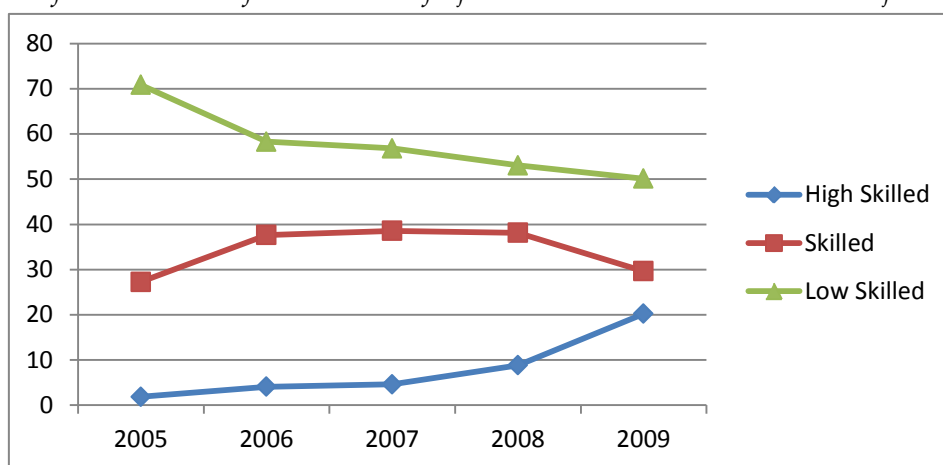


Fuente: Eurostat, UE Labour Force Survey (2012).

La segunda característica que cabría mencionar es que se ha tratado de una inmigración con niveles de cualificación medio-bajos y que frecuentemente ha sido empleada en categorías ocupacionales bajas. El gráfico 1.3 muestra el porcentaje de trabajadores por nivel de cualificación del puesto donde están empleados sobre el total de trabajadores inmigrantes llegados en cada uno de los años. Tal y como puede observarse, la mayoría de los trabajadores extranjeros que se han incorporado al mercado de trabajo español lo han hecho a puestos poco o medianamente cualificados, con sólo una minoría de ellos altamente cualificados. Esto se explica por la expansión basada en sectores que no han requerido una mano de obra con altas cualificaciones como la construcción, servicio doméstico, atención a las personas, restauración y agricultura.

Sin embargo, es interesante notar la evolución en los últimos años, que apunta a un flujo de entrada de inmigrantes que cada vez se ocupa en empleos más cualificados. Existen diversos motivos para explicar ésta tendencia. En primer lugar, la saturación del mercado laboral para puestos que requerían bajas cualificaciones y por tanto las crecientes dificultades para encontrar un empleo para un trabajador con baja cualificación puede haber causado un aumento relativo de la inmigración con niveles de cualificación más altos. Por otra parte, como veremos a continuación, el cambio en la coyuntura económica ha comportado una disminución del flujo de países fuera de la Unión Europea y un aumento de inmigrantes desde éste área que en general tienen niveles de cualificación más altos.

*Gráfico 3. Cualificación de flujos de entrada de los trabajadores Inmigrantes*



Fuente: Anuario Estadístico de Inmigración (2012).

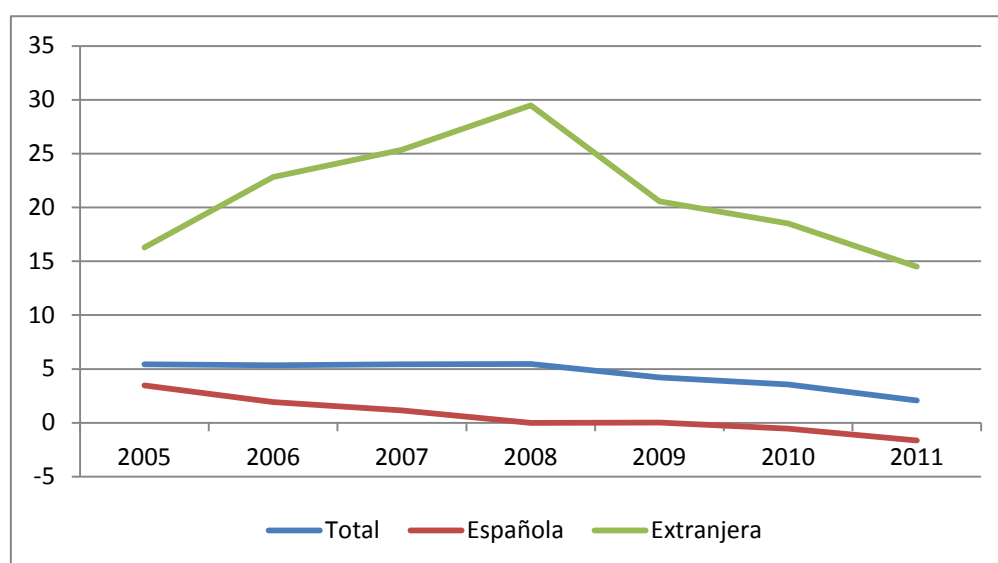
En tercer lugar, es importante señalar que un gran porcentaje de los inmigrantes han entrado al país y se ha incorporado al mercado de trabajo de forma irregular y cuando se ha regularizado su situación en el mercado de trabajo, ha tenido un elevado porcentaje de contratos temporales. A pesar de las dificultades que entraña la estimación de los flujos de entrada irregular de inmigrantes, tenemos algunas formas de aproximarnos a este fenómeno. En primer lugar, los procesos de regularización masiva que han tenido lugar en los últimos quince años, suponen el reconocimiento de una alta tasa de irregularidad de los trabajadores inmigrantes. En segundo lugar, la comparación entre los datos proporcionados por el padrón y los datos provenientes de la estadística de residentes constituye una forma de aproximarse al fenómeno de la inmigración irregular. Finalmente, la comparación entre dos fuentes metodológicamente muy diferentes como son la EPA (Encuesta de Población Activa) y el registro de la Seguridad Social (datos de afiliados) es una de las formas más extendidas de aproximarse cuantitativamente a la realidad del empleo informal. El gráfico 1.4 muestra, para los trabajadores autóctonos e inmigrantes, la diferencia entre la tasa de ocupación que provee la encuesta de población activa (EPA) y la que se deriva de los registros de la Seguridad Social a partir de los afiliados en alta laboral. Como puede observarse, la diferencia para el caso de los trabajadores autóctonos es pequeña y decreciente desde el año 2005 hasta el 2009, mientras que la tasa para los trabajadores inmigrantes es significativamente superior. Al mismo tiempo, ésta ha seguido una evolución creciente hasta el comienzo de la crisis económica, lo cual confirma la irregularidad como un canal esencial para entender la incorporación de la población inmigrante al mercado de trabajo español.

A pesar de la imperfección de este método aproximativo, los datos recabados por otras investigaciones que se han basado en encuestas a trabajadores inmigrantes arrojan datos similares de informalidad. Así, el informe de Tezanos (2007) muestra una tasa de informalidad alrededor del 20%-25% para el 2006, muy similar a la que arroja la comparación de las dos fuentes para ese mismo año.

Pero es interesante observar cómo la tasa de empleo informal ha seguido una tendencia decreciente, coincidiendo con una coyuntura recesiva. En principio, esperaríamos justamente el efecto contrario, es decir, un aumento de la informalidad como mecanismo para hacer frente a la crisis económica por parte tanto de empleadores como empleados. Sin embargo, la aproximación que se ha

realizado aquí, junto con otros trabajos que se han aproximado a través de otras fuentes (Pajares, 2010: 73-77) sugieren exactamente lo contrario. O, al menos, no proveen argumentos que permitan afirmar inequívocamente que se haya producido un aumento de la irregularidad. Esto puede deberse en parte a que en un momento de crisis, los primeros en perder el empleo son los trabajadores en situaciones más vulnerables, que en este caso serían aquellos sin contrato junto los que tienen un contrato temporal.

*Gráfico 4. Aproximación cuantitativa a la tasa de empleo informal 2005-2011.*



Fuente: Encuesta de Población Activa (2012) y Anuario Estadístico de Inmigración (2012).

Existen varios argumentos complementarios que podrían explicar la paradójica disminución de la irregularidad en tiempos de crisis<sup>3</sup> que tienen en cuenta el tipo de crisis y el tipo de inmigración:

En primer lugar, por un puro efecto volumen, es decir, por una disminución de flujos de entrada de trabajadores poco cualificados que constituían el colectivo principal de ocupados irregularmente y una significativamente menor actividad económica. Es decir, la crisis económica no sólo ha comportado un menor número de empleos formales, sino que ha disminuido también la demanda de trabajadores para el empleo informal.

<sup>3</sup> Cuando las crisis destruyen menos empleo, formal e informal, es obvio que una salida más inmediata pueda ser el empleo informal.

En segundo lugar, podríamos pensar en un efecto composición. Tal y como comenta Pajares (2010), la destrucción de empleo no sólo afecta al empleo regular, sino también al empleo irregular. En este sentido, el sector más afectado por la crisis de empleo ha sido la construcción, un sector al que diversos autores han apuntado como caracterizado por un alto nivel de empleo informal.

Asimismo, es razonable pensar que el descenso en la irregularidad se haya producido por el retorno de un grupo de trabajadores que se encontraban trabajando irregularmente en el momento en el que se desató la crisis y no teniendo perspectivas favorables de regularización hayan emigrado o retornado a sus países de origen. En particular, este puede ser el caso de los trabajadores que han llegado más recientemente al mercado de trabajo (particularmente de Bolivia, Ecuador y de países subsaharianos). De hecho, si observamos los flujos de entrada de inmigrantes, vemos como todavía durante el año 2008 existe una entrada importante, a pesar del deterioro notable en las cifras de crecimiento y empleo. De igual forma que para los trabajadores inmigrantes llegados en años anteriores, es razonable (e incluso más probable dado el inicio de la recesión) que se hayan incorporado de forma irregular al mercado de trabajo. Mientras que para los trabajadores llegados anteriormente, en un contexto de crecimiento y expansión del empleo, existían perspectivas ciertas y fundadas para esperar la transformación de su contrato a la economía formal en un periodo de tiempo corto, éste no ha sido el caso para los trabajadores llegados desde finales de 2007. Para este colectivo, podemos pensar en mayores dificultades para la transformación a la formalidad, lo que ha podido comportar entre otras cosas la imposibilidad de obtener la residencia. Debido a esto, es probable que hayan sido estos trabajadores los primeros en abandonar el país.

Finalmente, al igual que ha sucedido en el caso del empleo temporal, podemos pensar que aquellos que ocupan la posición más vulnerable en el mercado laboral, entre los que se encuentran en primer lugar aquellos que están en la economía informal, son los que han perdido su empleo. Es decir, se ha destruido no solo empleo formal (sobre todo temporal) sino también empleo informal.

Con todo, algún experto señala que si tenemos una perspectiva más amplia de la crisis, es decir, entre 2008 y 2012 el fenómeno del empleo irregular sufre cambios importantes: en un primer periodo sucede lo que hemos reflejado en

párrafos anteriores. Pero a medida que avanza la crisis y hay muchos trabajadores dispuestos a trabajar por salarios muy bajos, la economía irregular se reaviva y sus principales ocupantes pueden ser los inmigrantes<sup>4</sup>.

## *5.2. La posición de los inmigrantes en el mercado de trabajo (2007-2010)*

Como se ha comentado en páginas anteriores, la inmigración en España ha tenido unas características muy específicas que no necesariamente han reflejado la legislación existente. En general, podríamos concluir que éstas características han comportado que el colectivo de trabajadores inmigrantes se encontrase en una posición particularmente desfavorable en el mercado de trabajo. En este sentido, se ha agudizado la segmentación que ha caracterizado el mercado de trabajo español desde mediados de los años 80. Esto se traduce en que el efecto de la crisis ha sido diferente para los trabajadores autóctonos e inmigrantes.

En primer lugar, la tabla 1 muestra el efecto de la crisis sobre la ocupación para trabajadores españoles y extranjeros. En particular, se muestra la desagregación por nivel de formación alcanzado y sexo. Cabe destacar en primer lugar que la disminución en el número de empleados ha sido más acentuada en el caso de los trabajadores extranjeros. Sin embargo, tanto para los trabajadores autóctonos como extranjeros, las pérdidas han sido más acentuadas para trabajadores con bajos niveles de cualificación. Por otra parte, el patrón de evolución del empleo por sexo es el mismo tanto para el colectivo de autóctonos como para el de inmigrantes y ha consistido en una mayor destrucción de empleo entre los hombres que entre las mujeres. Como ya ha sido comentado en muchos trabajos, esto se debe al peculiar patrón de crecimiento en los años anteriores, caracterizado por la expansión de sectores intensivos en mano de obra masculina como es la construcción y en menor medida el turismo. Dado que la mano de obra femenina inmigrante se ha incorporado en sectores que en principio no han sufrido descensos tan pronunciados en su actividad, es lógico que el descenso en el número de hombres inmigrantes sea mayor que en el caso de mujeres inmigrantes.

Si nos fijamos en la evolución del número de desempleados, observamos, de nuevo, cómo el aumento en el caso de los trabajadores autóctonos ha sido

---

<sup>4</sup> Este es el análisis que realiza Daniel Garrell en las jornadas de presentación de los resultados del proyecto, en base a datos recogidos en CCOO.



menor comparado con el experimentado por los trabajadores inmigrantes (Tabla 1). Asimismo, el desempleo ha crecido de forma más intensa entre los trabajadores con menor nivel de formación tanto para el colectivo de trabajadores autóctonos como extranjeros.

Tabla 1. Empleados, según nivel educativo (000s, cuarto trimestre).

	Españoles			Extranjeros		
	2007	2010	%	2007	2010	%
<b><i>Ambos sexos</i></b>						
Total	17408,2	15636,8	-10,2	2887	2508,1	-13,1
Educación primaria	2415,3	1749,7	-27,6	638,7	440,4	-31,0
Educación secundaria primera etapa	5026,7	4292,3	-14,6	557,3	540,8	-3,0
Educación secundaria segunda	3751,3	3445,2	-8,2	1058,5	877,9	-17,1
Educación superior	6037,5	5990,9	-0,8	585,4	598,5	2,2
<b><i>Varones</i></b>						
Total	10304,8	8781	-14,8	1605,4	1309,4	-18,4
Educación primaria	1612,6	1066,4	-33,9	397,7	257	-35,4
Educación secundaria primera etapa	3289,9	2705,1	-17,8	310,4	285,2	-8,1
Educación secundaria segunda	2147,1	1937,7	-9,8	557,9	437,9	-21,5
Educación superior	3146,6	2979	-5,3	304,5	290,2	-4,7
<b><i>Mujeres</i></b>						
Total	7103,4	6855,8	-3,5	1281,6	1198,7	-6,5
Educación primaria	802,7	683,3	-14,9	241	183,4	-23,9
Educación secundaria primera etapa	1736,7	1587,1	-8,6	246,9	255,6	3,5
Educación secundaria segunda	1604,2	1507,5	-6,0	500,6	440	-12,1
Educación superior	2890,9	3011,9	4,2	280,8	308,3	9,8

Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

Sin embargo, al igual que en el caso de los ocupados es importante señalar las diferencias por sexo. De entre los colectivos contemplados en la tabla 2, el que ha experimentado un menor crecimiento en el desempleo ha sido el de mujeres. De nuevo, esto puede deberse en primer lugar al hecho que la crisis económica ha tenido un componente sectorial muy marcado en el que los sectores feminizados han sufrido menos los efectos. Finalmente, cabe destacar que no existe una relación directa entre nivel de cualificación y el desempeño en el mercado de trabajo. De acuerdo con las teorías existentes, podríamos esperar que el impacto de la crisis para el empleo fuera más importante en el caso de trabajadores con bajos niveles de cualificación, en relación a aquellos con alto nivel de cualificación. Sin embargo, los datos ofrecen para algunos colectivos una evidencia no acorde con ésta hipótesis. Así pues, podemos observar cómo para el caso de las mujeres autóctonas, los mayores aumentos del desempleo se han dado para aquellas con niveles de cualificación más altos.

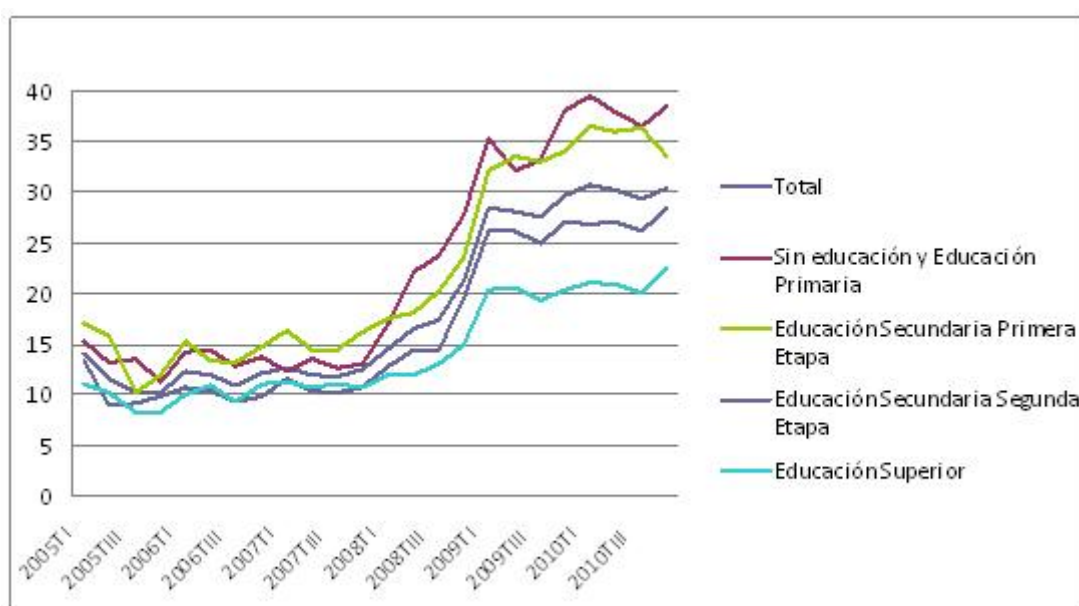
Si miramos la incidencia a lo largo de los últimos años de la tasa de paro de acuerdo al nivel educativo de los trabajadores autóctonos e inmigrantes (gráficos 5 y 6) observamos un patrón de comportamiento similar en ambos casos, aunque con diferencias significativas de nivel. Así pues, si bien en el periodo de crecimiento se ha reducido el diferencial en las tasas de desempleo entre diferentes niveles educativos, la crisis económica ha comportado un aumento significativo de los diferenciales. Sin embargo, se mantienen unas mayores tasas de paro para los trabajadores inmigrante independientemente de la cualificación. Asimismo, la diferencia entre la tasa de paro del grupo de mayor y menor nivel de formación, es mayor en el caso de la población autóctona que en el caso de la población inmigrante. Es decir, hay una mayor 'prima' en el mercado laboral en términos de menor probabilidad de estar desempleado para los trabajadores autóctonos con mayores niveles de formación.

Tabla 2. Desempleados (000s, cuarto trimestre).

	Españoles			Extranjeros		
	2007	2010	%	2007	2010	%
<b>Ambos sexos</b>						
Total	1498,4	3506,2	134,0	407,7	1095,3	168,7
Educación primaria	311,9	668,7	114,4	88	268,8	205,5
Educación secundaria primera etapa	567,6	1395,2	145,8	107,5	273	154,0
Educación secundaria segunda	303,2	735	142,4	126,4	349,1	176,2
Educación superior	304,2	688,8	126,4	71,2	175,6	146,6
<b>Varones</b>						
Total	667,7	1881,4	181,8	202,8	615,9	203,7
Educación primaria	165,4	414,3	150,5	48,8	170,4	249,2
Educación secundaria primera etapa	265	801,4	202,4	51,3	158,9	209,7
Educación secundaria segunda	119,4	353,2	195,8	59,1	182,5	208,8
Educación superior	112	303	170,5	34,2	88	157,3
<b>Mujeres</b>						
Total	830,7	1624,7	95,6	204,9	479,4	134,0
Educación primaria	146,5	254,3	73,6	39,3	98,3	150,1
Educación secundaria primera etapa	302,7	593,8	96,2	56,2	114,1	103,0
Educación secundaria segunda	183,8	381,8	107,7	67,3	166,6	147,5
Educación superior	192,3	385,9	100,7	37	87,6	136,8

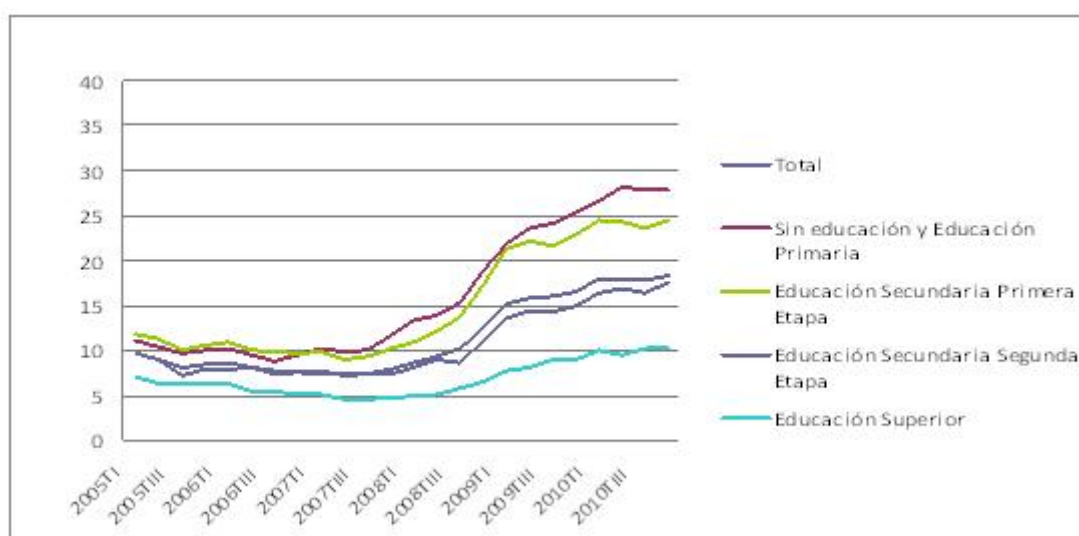
Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

Gráfico 5. Tasa de Páro por Nivel Educativo (Población Inmigrante)



Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

Gráfico 6. Tasa de Páro por Nivel Educativo (Población Autóctona).

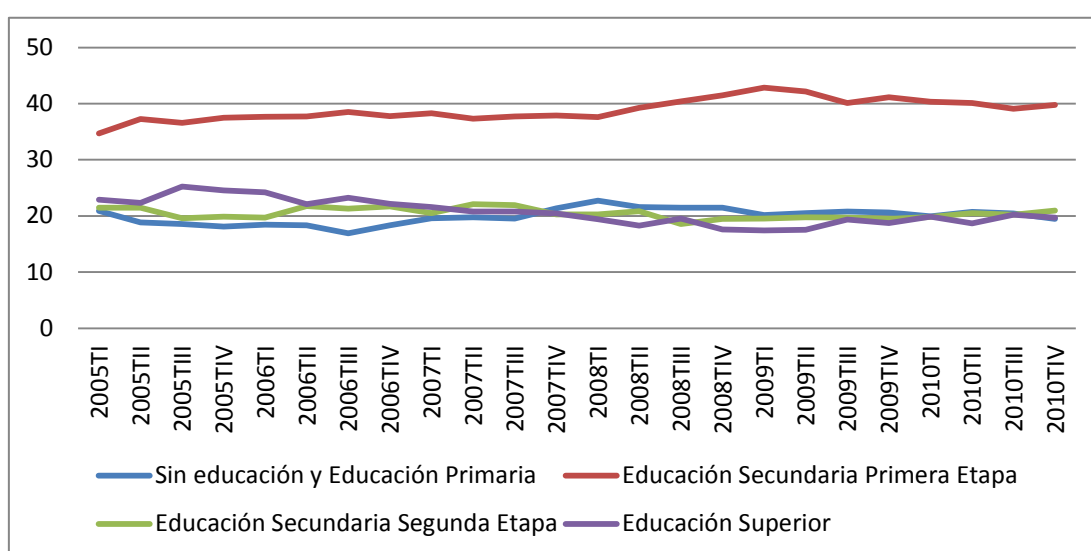


Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

Con respecto a la importancia relativa de cada grupo dentro del conjunto de desempleados por origen, encontramos diferencias importantes. Tal y como muestran los gráficos 7 y 8, el peso relativo que cada nivel formativo tiene sobre el total de desempleados difiere de forma significativa entre el colectivo de

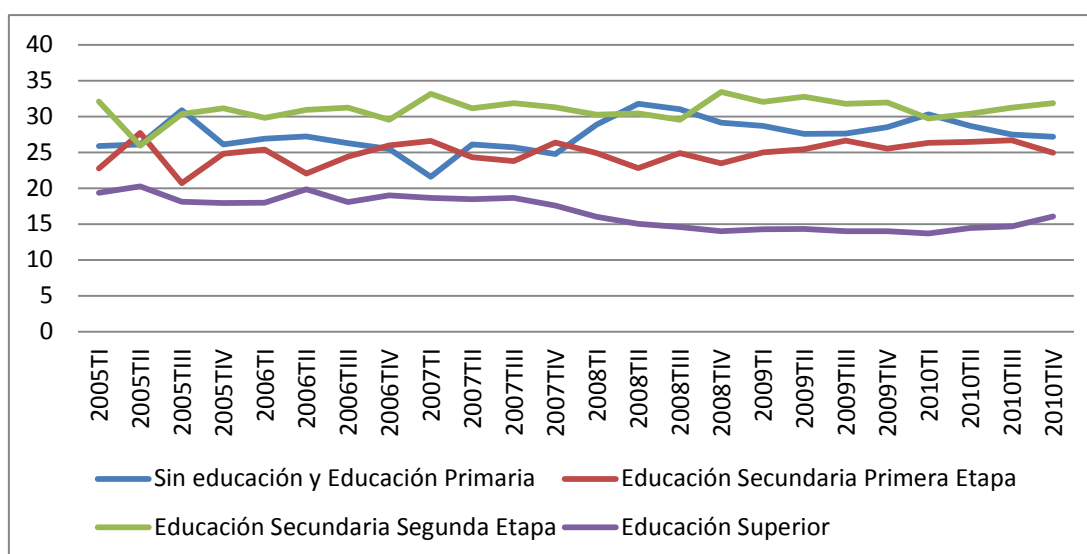
trabajadores autóctonos y extranjeros. En el caso de la población autóctona, la categoría con un mayor peso dentro de los desempleados es la de educación secundaria de primera etapa. Tal y como puede observarse, la importancia de éste colectivo dentro del total de desempleados ha ido creciendo en los últimos años, y en particular a partir del primer trimestre de 2008, coincidiendo con el inicio de la crisis económica. Una de las principales razones detrás de éste comportamiento es la alta tasa de abandono escolar que ha existido en España durante los años de expansión económica ante la facilidad para conseguir un empleo en sectores como la construcción. El peso relativo del resto de categorías formativas dentro del conjunto de desempleados autóctonos mostraba una tendencia a la baja hasta el inicio de la crisis económica para después estabilizarse. La situación en el caso de los trabajadores extranjeros difiere no sólo en el peso relativo de las diferentes categorías, sino en la evolución que ha experimentado. Tal y como puede observarse, el mayor porcentaje de desempleados corresponde a un grupo con formación secundaria de segunda etapa, es decir, un grupo con un nivel formativo relativamente alto. Con niveles parecidos se encontraría el grupo de aquellos que tienen un nivel formativo bajo y medio-bajo, mientras que el grupo con nivel formativo alto es el que tiene menor peso dentro del colectivo de desempleados entre la población extranjera.

*Gráfico 7. Porcentaje de desempleados por nivel educativo sobre total de desempleo (Población Autóctona).*



Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

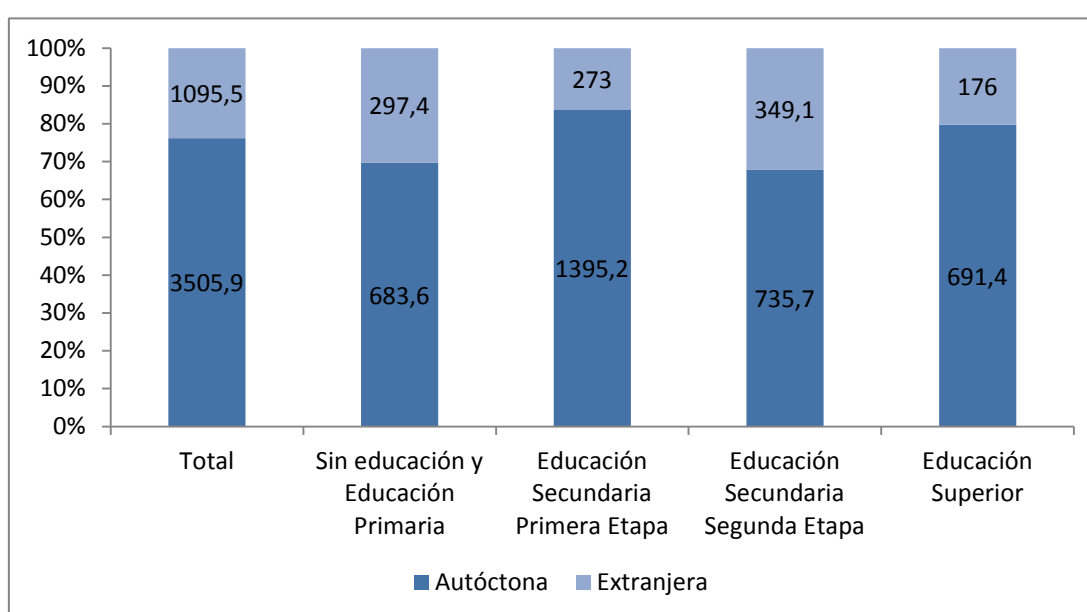
Gráfico 8. Porcentaje de desempleados por nivel educativo sobre total de desempleo (Población extranjera).



Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

En cuanto al stock de trabajadores autóctonos e inmigrantes desempleados por nivel de formación, observamos cómo los trabajadores inmigrantes están sobre-representados en los niveles formativos bajo y medio-alto, siendo éste último el que más población inmigrante reúne. Asimismo, con respecto a los trabajadores autóctonos, los extranjeros se encuentran infra-representados entre los desempleados con niveles de formación medio-bajo y alto.

Gráfico 9. Porcentaje de trabajadores desempleados por nivel formativo y origen (2010)



Fuente: Encuesta de Población Activa (2012)

## 6. Conclusiones

Del anterior análisis pueden destacarse una serie de aspectos que han contribuido a la posterior formulación de hipótesis para los capítulos siguientes del estudio. En primer lugar, puede observarse como la población inmigrante que se ha incorporado al mercado de trabajo español tenía unos niveles de cualificación medio-bajos. En parte debido a esto, y en parte debido a la gran incidencia de la inmigración irregular, los inmigrantes han ocupado en general los segmentos más débiles dentro del mercado de trabajo.

En segundo lugar, el aumento del desempleo provocado por la crisis económica ha tenido una mayor incidencia entre los trabajadores inmigrantes, y dentro de estos, se ha distribuido muy desigualmente. En particular, la tasa de paro para los trabajadores inmigrantes con menores niveles de estudios, se situaba en el último trimestre de 2010 quince puntos por encima de la tasa de desempleo de los trabajadores inmigrantes con mayores niveles de formación. Si bien en el caso de la población autóctona se daba una distribución similar, la diferencia entre las tasas de desempleo entre los más cualificados y los menos cualificados es mayor. Para cualquier nivel educativo, la tasa de desempleo es menor que en el caso de la población inmigrante.

Basado en lo anterior, una de las conclusiones que puede extraerse es que, en el periodo de expansión económica comprendido entre los años 2000 a 2007, la evolución de las cualificaciones en el mercado de trabajo ha estado determinada básicamente por las condiciones de la demanda. En particular, una estrategia empresarial basada en la reducción de costes ha encontrado en la abundancia de mano de obra inmigrante con niveles de medios-bajos de cualificación un mecanismo para mantener bajos los costes unitarios sin que necesariamente se diese un aumento significativo de los niveles de productividad. La crisis ha obligado a muchas de éstas empresas a cerrar y se prevé un proceso de recuperación largo y que obligará a muchas empresas a replantearse su estrategia competitiva. Sin embargo, la posibilidad de éstas para iniciar una nueva ruta dependerá en gran parte de las condiciones de la oferta. Por lo tanto, es realista pensar que la evolución del mercado de trabajo en lo que se refiere a las cualificaciones en los próximos años, en los que se producirá la recuperación económica, dependerá en buena medida de la oferta.

### *6.1. La estructura de este Informe*

Después de esta introducción, que hemos ubicado como capítulo I, el Informe se compone de 5 capítulos más. En el capítulo II se centra en la evolución de oferta y demanda durante la crisis económica. En el capítulo III abordamos la movilidad laboral que tiene lugar entre 2007 y 2011, con especial atención a la de los inmigrantes. El capítulo IV está dedicado al estudio sintético de las políticas que los cuatro países de la UE mencionados han desarrollado en la crisis económica. El capítulo V está dedicado a las políticas de empleo en España; en la primera parte se realiza la evaluación de las que se han llevado a cabo hasta 2012, para luego se dedican bastantes páginas a desarrollar posibles alternativas para el próximo periodo, finalmente nos centramos en las políticas relativas a la inmigración. Finalmente el capítulo V son las conclusiones de la investigación que recogen sintéticamente los principales resultados y realizan recomendaciones de políticas de empleo.



## II. FIN DE CICLO MIGRATORIO Y EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE TRABAJO Y CUALIFICACIONES DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

---

### 1. Introducción

Las características y magnitud de la oferta de mano de obra inmigrante han sufrido cambios importantes desde el inicio de la década de los 2000s. El ciclo migratorio que comenzó a inicios de la primera década del S. XXI, en un contexto de fuerte crecimiento basado en gran medida en la expansión del sector de la construcción, se caracterizó por la intensidad de los flujos de entrada. Asimismo, el mayor porcentaje de trabajadores inmigrantes llegados en estos años tenía niveles de cualificación medio y en menor medida bajo (Observatorio Permanente de Inmigración 2011). La fuerte demanda de empleo en ocupaciones poco cualificadas facilitó altas tasas de ocupación entre la población inmigrante pero implicó que una gran parte de los trabajadores/as se empleasen, al menos temporalmente, en puestos no adecuados a sus cualificaciones y nivel de estudios. Así pues, el fenómeno de la sobrecualificación, una característica estructural del mercado de trabajo para los trabajadores más jóvenes (Montalvo y Peiró 2008), ha caracterizado con más fuerza la posición de los trabajadores extranjeros. De hecho, según estimaciones de Eurostat (2011), España era el país de Europa con un mayor nivel de sobrecualificación de los trabajadores extranjeros.

Dicho patrón migratorio ha llegado a su fin con la crisis económica (Arango, 2009, Requena y Reher, 2009). Si bien en los primeros años de crisis (2008 y 2009) se mantuvieron unos flujos de entrada relativamente altos dado el contexto económico, la situación cambió de forma significativa a partir de 2010. A pesar del empeoramiento del cuadro macroeconómico, junto con la alta tasa de desempleo y los incentivos al retorno voluntario, éste no se produjo de forma inmediata ni significativa. Sin embargo, datos más recientes muestran por una parte una reducción sustancial en los flujos de entrada y, por otra, un aumento importante de los flujos de salida de ciudadanos extranjeros residentes

en España. Asimismo, se ha incrementado notablemente la emigración de ciudadanos españoles con destino principalmente a Alemania.

El proceso de emigración y retorno de ciudadanos extranjeros plantea diversas cuestiones relacionadas con las características y el impacto en el mercado de trabajo. En primer lugar, su magnitud. Si la cuantificación de los flujos de entrada es difícil debido a la inmigración irregular, cuantificar la salida plantea problemas aún mayores. De lo anterior se desprende la dificultad también para conocer las características de los trabajadores extranjeros que deciden marchar. La composición de los flujos de salida en términos del nivel de cualificación es un aspecto importante para entender la evolución del mercado de trabajo en los próximos años, y en general de la economía. Las políticas de empleo, y en particular aquellas encaminadas a grupos particularmente vulnerables como serían los trabajadores inmigrantes con niveles de cualificación medio-bajo, dependen de las características de la oferta y por lo tanto es importante conocer qué implicaciones tienen los flujos de entrada y salida en el periodo más reciente en la composición de la mano de obra extranjera.

El objetivo de este capítulo es precisamente analizar los cambios en la oferta de mano de obra extranjera, tanto en su magnitud como en su composición en términos de cualificaciones. Asimismo, se analizan los cambios en la posición de los trabajadores inmigrantes teniendo en cuenta su cualificación y ocupación. Ante un escenario de probable crecimiento del empleo en ocupaciones media y altamente cualificadas, los cambios en la oferta de mano de obra extranjera son particularmente importantes dada la magnitud que ha asumido el fenómeno inmigratorio y sus características. En muchos de los sectores y ocupaciones que han permitido una inserción laboral relativamente rápida de los trabajadores inmigrantes, se mantendrá a corto y medio plazo la destrucción de empleo, si bien a un ritmo menor que el registrado en los años de crisis. Lo cual implica que trabajadores de cualificación baja necesitarán de una recualificación que les permita acceder a empleos con crecimiento siendo la alternativa una situación de creciente vulnerabilidad socio-económica, el retorno o emigración a otros países.

La evidencia recogida a través de diversas fuentes confirma el fin del ciclo migratorio iniciado a finales de la década de los 90. En una primera etapa, coincidiendo con los primeros dos años de crisis económica, se produjo una ralentización significativa de los flujos de entrada de extranjeros. A

continuación, y coincidiendo con el agravamiento del cuadro macroeconómico en el contexto de la crisis de la deuda, se han acelerado el retorno y los flujos de salida tanto de trabajadores extranjeros como españoles. Aunque es difícil conocer las características de los trabajadores que salen de España, parece que muchos de ellos tienen nivel de cualificación medio-alto. Las proyecciones sobre evolución de la oferta y demanda de empleo a corto plazo apuntan a un crecimiento de ocupaciones con requerimientos de cualificación medio-altos, junto con un decremento de ocupaciones con niveles de cualificación bajo. Teniendo en cuenta el creciente nivel educativo de la población, junto con la reducción en la población activa más joven, dichas proyecciones plantean dos problemas de cara a la evolución futura del mercado de trabajo. En primer lugar, garantizar la oferta de competencias y cualificación necesarias para los sectores y ocupaciones en potencial crecimiento. El envejecimiento de la población activa implica la necesidad de adaptar las cualificaciones de trabajadores de edades comprendidas entre los 45 y los 65 años y con niveles educativos medio-altos a las nuevas ocupaciones y competencias requeridas. Al mismo tiempo, será necesario re-orientar la política de inmigración en este sentido. El otro gran reto se refiere a los empleos en ocupaciones que requieren un bajo nivel de cualificación y que a pesar de prever un decrecimiento en el periodo 2010-2020, habrá un exceso de demanda debido a la reducción de la población activa con dicho nivel de cualificación. De mantenerse las altas tasas de desempleo y el exceso de oferta para las ocupaciones de cualificación media, dicha demanda podría implicar la sobrecualificación para un porcentaje importante de la población que ante la imposibilidad de encontrar un empleo que se ajuste a su nivel formativo, se verían obligados a aceptar empleos menos cualificados al menos temporalmente. Si bien la sobre-cualificación como estadio inicial y mecanismo de inserción en el mercado de trabajo es una situación frecuente en todos los países industriales, su persistencia plantea el problema de la pérdida de cualificaciones o ‘de-skilling’ como un obstáculo importante para los trabajadores en esta situación.

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera sección analiza las estimaciones de evolución de la demanda de empleo realizadas por organismos internacionales y según nivel de cualificación requerido, ocupaciones y sectores de actividad económica. El objetivo de esta primera sección es analizar el contexto presente y aproximarnos a un escenario futuro de evolución del empleo. A continuación, la sección dos presenta un análisis de los cambios de la población y de la oferta de mano de obra, prestando particular atención a la

evolución de la población extranjera y los flujos migratorios, los niveles de cualificación de la población y la población activa. Dicho análisis se estructura a su vez en dos partes. En primer lugar se ofrece evidencia acerca de la evolución a corto plazo de la oferta de mano de obra extranjera, en el contexto de la crisis económica, atendiendo al retorno, y la recualificación de la mano de obra. Asimismo, se analizan las proyecciones de flujos a corto plazo. En segundo lugar, se analiza la posición de los trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo. Finalmente, la sección tres discute la evidencia presentada en las dos secciones anteriores, enfocándose en el ajuste entre oferta y demanda proyectados y posibles políticas para mejorarlo.

## **2. La Evolución de la Demanda de Empleo: Evolución a Corto Plazo**

Una de las características definitorias de las dinámicas en el mercado de trabajo de los países industrializados desde los años 80 es un crecimiento del empleo con un mayor componente de trabajadores con niveles educativos medio / altos. No obstante, este proceso se ha visto acompañado de una importante expansión de actividades del sector servicios que requerían un nivel de cualificación medio-bajo.

Para aproximarnos a la evolución del mercado de trabajo a corto plazo, contamos con pocas fuentes disponibles. Quizás la más importante en el contexto europeo, es la realizada por la agencia europea para la formación y las cualificaciones, CEDEFOP. Dicha estimación sobre las necesidades de formación y cualificaciones se realiza con una periodicidad bianual y ofrece estimaciones tanto de la evolución de la población total y en edad laboral (16-64) como de la oferta, incluyendo dimensiones como el sexo, la edad, el nivel de cualificación, la ocupación y el sector de actividad.

Las estimaciones realizadas a inicios de 2012 por CEDEFOP sobre evolución de la oferta y demanda de mano de obra presentan un escenario de crecimiento moderado de la población total en el decenio 2010-2020 en 1.678,6300 que contrasta con una contracción de la oferta de la población de 16 a 64 años de -60,500. Este proceso va acompañado además de un envejecimiento de la población activa. Tal y como muestra la tabla 3, dicho descenso se presenta más acusado para los trabajadores con bajo nivel de cualificación con respecto al resto de categorías. Las estimaciones realizadas por el INE sobre evolución de la

población a corto plazo muestran un escenario algo diferente al que refleja CEDEFOP. Por una parte se estima un aumento de la población total de 1.245,908 personas entre 2010 y 2020<sup>5</sup>. Por otra parte, las proyecciones de evolución de la población de 16 a 64 años muestran un crecimiento en el periodo 2010 - 2020 de 324,800 personas<sup>6</sup>.

*Tabla 3. Resumen de Proyecciones de CEDEFOP sobre evolución de la oferta y demanda en el mercado de trabajo español, 2010-2020*

	Labour Force 000s	Population 000s	Expansion Demand 000s	Replacement Demand 000s	Total Job Openings 000s
Total	-60,50	1678,63	928,58	6356,43	7285,00
High Skilled	1833,66	3218,97	1762,18	2325,77	4087,95
Medium Skilled	1766,59	3232,78	1511,02	1501,96	3012,98
LowSkilled	-3660,73	-4773,06	-2344,63	2528,69	184,06

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEDEFOP Skills Forecast (2012).

La fuente de divergencia entre estas dos estimaciones se encuentra precisamente en los flujos migratorios. Si bien ambas coinciden en apuntar un descenso de la población activa y su envejecimiento, difieren en la magnitud de estos. Debido a que el flujo inmigratorio en los años 2000-2008 ha tenido un efecto rejuvenecedor de la población activa, ambas estimaciones asumen, bien un flujo de inmigración pequeño y estable a lo largo de la década 2010-2020 (sería el caso de CEDEFOP) o bien un flujo migratorio decreciente (INE).

Las proyecciones de población activa de la EPA muestran un descenso de la tasa de actividad para la población con más de 16 años desde el 60,17% en 2011 hasta 59,1% en 2020, aunque según estas proyecciones mantendría una tendencia decreciente hasta 2026 del 57%. Dentro de este escenario para el total de la población, la evolución por sexos es la inversa, con un descenso en la tasa de actividad masculina y un incremento en la tasa de actividad femenina.

<sup>5</sup> Estadística de Proyecciones de Población a Corto Plazo, INE.

<sup>6</sup> Encuesta de Población Activa, Proyecciones de tasas de actividad, INE.

En cuanto a la evolución de la demanda, las estimaciones de CEDEFOP presentan un crecimiento neto del empleo (demanda de expansión) de 928.580 que se suman a los puestos de trabajo ya existentes y que se mantendrán a lo largo del periodo, pero que no supone un crecimiento neto de la demanda. Esta demanda de sustitución se estima en un total de 6.356.430 puestos. Así pues, las oportunidades de empleo a lo largo del periodo 2010-2020 serán de 7.285.00 de las cuales, un 56% correspondería a empleos altamente cualificados, un 41,3% a empleos que requieren un nivel medio de cualificaciones y solo el 2,5% corresponderá a empleos que requieren un nivel de cualificación bajo.

De lo anterior se deduce que en el corto y medio plazo, el crecimiento neto en la oferta será menor que el crecimiento neto en la demanda. Sin embargo, este desequilibrio se da solo para el caso de trabajadores y empleos con niveles de cualificación bajos ya que para los niveles de cualificación media y alta se produce la situación inversa, con un crecimiento de la oferta mayor que la demanda. Esto se debe presumiblemente en primer lugar a un aumento en el nivel de cualificación medio de la población, junto con una disminución de la población extranjera con niveles de cualificación bajos. La existencia de una reducción de la oferta mayor que la reducción en la demanda de empleos con niveles de cualificación baja implica la posibilidad de que trabajadores con niveles de cualificación medio se empleen en puestos con requerimientos de cualificación menores a los suyos. Es decir, se dibuja un escenario de posible mantenimiento de la sobrecualificación para un grupo importante de trabajadores autóctonos o inmigrantes con niveles educativos medios. Tal y como se señalará más adelante, una gran mayoría de los expertos consultados en el estudio coinciden en señalar que la existencia de un alto porcentaje de la población con una formación mayor a la requerida 'a priori' por el trabajo desempeñado se mantendrá como una característica estructural del mercado de trabajo español a medio plazo.

Teniendo en cuenta el rápido envejecimiento en la población activa que se producirá en estos años, el mercado de trabajo español podría encontrarse en una situación de exceso de oferta para empleos de cualificación media-alta, y al mismo tiempo registrar dificultades para llenar vacantes debido a la disminución de jóvenes que hayan adquirido las cualificaciones y competencias requeridas por los sectores en expansión. Tal y como ya ha ocurrido en cierta forma con el ciclo inmigratorio 2000-2007, la inmigración debería ser el mecanismo para evitar estos problemas en el mercado de trabajo. Sin embargo,

a partir de las proyecciones sobre oferta y demanda, la entrada de trabajadores extranjeros debería favorecerse para aquellos con niveles de cualificación altos y bajo. Es decir, el perfil contrario al del flujo inmigratorio que ha precedido la actual crisis económica ya que el mayor porcentaje de trabajadores inmigrantes tenían un nivel de cualificación medio.

Si miramos el detalle por sectores encontramos entre aquellos con más crecimiento y con mayor contribución al empleo total de la economía el de la restauración y hostelería ligados al turismo, servicios a las empresas, comercio, transporte, otros servicios y logística/distribución. Asimismo, destaca el importante crecimiento de sectores ligados al medioambiente, energía y energías renovables, electrónica e ingeniería. Los sectores donde se espera que se produzca una disminución en el empleo en el periodo considerado son las actividades del sector primario (agricultura, pesca, minería etc.) junto con la construcción, la administración pública, educación, sanidad y banca.

*Tabla 4. Demanda de Empleo en España por Sectores de Actividad (2010-2020)*

	Crecimiento Porcentual (%)	Crecimiento Absoluto
	2010-2020	2010-2020
Manufactured Fuels	33,60	2825
Non-Metallic Mineral Products	26,95	47082
Hotels& Catering	24,26	334621
Gas Supply	21,43	860
Other Business Services	20,89	351797
Retailing	18,33	294238
Water Supply	17,51	6599
Electricity	15,36	8856
Land Transport, etc.	15,10	123115
Rubber & Plastics	12,58	17297
Electrical Eng. & Instruments	11,31	12968
Mechanical Engineering	10,73	20389
Motor Vehicles	8,41	16254
Miscellaneous Services	7,79	139293
Other Transport Equipment	7,22	4994
Air Transport	6,13	2996

Distribution	5,60	77172
<b>TOTAL SPAIN</b>	<b>4,97</b>	<b>928563</b>
Communications	4,82	11333
Basic Metals	4,47	4170
Manufacturingnes	4,03	6716
Insurance	3,93	2250
Electronics	1,34	611
Chemicalsnes	1,26	1379
Professional Services	-0,29	-677
Metal Goods	-1,49	-4105
Health and social work	-1,78	-25270
Pharmaceuticals	-2,03	-926
Oil& Gas etc	-2,03	-116
Wood &Paper	-3,07	-3131
Agricultureetc	-3,96	-33898
OtherMining	-6,02	-2073
Textiles, Clothing & Leather	-6,64	-11883
Food, Drink & Tobacco	-6,72	-22313
Education	-6,87	-74660
Publicadmin and defence	-6,91	-101172
Printing & Publishing	-10,55	-21625
Construction	-10,60	-175043
Water Transport	-14,87	-2593
Banking & Finance	-16,06	-47055
Coal	-22,49	-372
Computing Services	-29,73	-32325

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEDEFOP Skills Forecast (2012).

En el caso de las ocupaciones, la tabla 5 muestra los incrementos basados en CNO-94 a dos dígitos. Los mayores incrementos se dan en ocupaciones que requieren un nivel de cualificación alto y medio. Destacan dentro de este grupo los operadores de máquinas de oficina, los técnicos de las ciencias naturales y la



sanidad, profesionales de apoyo a la gestión administrativa, trabajadores de los servicios personales y de seguridad (incluyendo atención domiciliaria) así como vendedores y demostradores de tiendas y almacenes. Por el contrario, las ocupaciones en las que se produciría un mayor descenso en el periodo 2010-2020 son los gestores y directivos de pequeñas empresas, trabajadores del sector minero y la construcción, oficinistas, maestros de nivel superior de la enseñanza primaria y preescolar, trabajadores cualificados de la agricultura y pesca y operadores de maquinaria del sector metalmeccánico.

*Tabla 5. Demanda de Empleo en España por Ocupaciones (2010-2020)*

	<b>Crecimiento Porcentual (%) 2010-2020</b>	<b>Crecimiento Absoluto 2010-2020</b>
Teaching associate professionals	62,57	33118
Customer services clerks	60,68	263063
Life science and health associate professionals	38,13	65106
Physical and engineering science associate professionals	28,91	136119
Legislators and senior officials	27,64	9932
Stationary plant and related operators	27,63	41978
Physical, mathematical and engineering science professionals	26,79	117232
Other associate professionals	25,71	417543
Corporate managers	23,27	110769
Models, salespersons and demonstrators	17,05	151357
Personal and protective services workers	10,48	240109
Other professionals	7,89	56674
<b>TOTAL SPAIN</b>	<b>4,97</b>	<b>928563</b>
Drivers and mobile plant operators	3,49	34771
Machine operators and assemblers	-1,27	-6848
Extraction and building trades workers	-6,04	-83230
Managers of small enterprises	-8,89	-79801

Armed Forces	-9,15	-9761
Life science and health professionals	-10,74	-56891
Metal, machinery and related trades workers	-13,22	-102361
Teaching professionals	-15,95	-129033
Office clerks	-17,26	-223465
Other craft and related trades workers	-19,52	-49521
Skilled agricultural and fishery workers	-26,41	-131633
Precision, handicraft, craft printing and related trades workers	-38,26	-27068
Sales and services elementary occupations	nd	68559
Agricultural, fishery and related labourers	nd	64232
Labourers in mining, construction, manufacturing and transport	nd	17626

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de CEDEFOP Skills Forecast (2012)

Estos resultados van en la línea de proyecciones realizadas anteriormente y por el escenario contemplado en el Estrategia Europea 2020, y que apunta hacia un crecimiento de los empleos que requieren niveles de cualificación medio-alto que iría acompañado de un decrementos en los empleos que requieren baja cualificación. La única excepción notable a esta tendencia sería el incremento esperado para trabajadores en el ámbito de los servicios personales, cuidado y protección, que en general requieren niveles de cualificación medio-bajo. Sin embargo es también notable señalar el descenso en ocupaciones altamente cualificadas relacionadas con el sector público, así como ocupaciones de niveles de cualificación medio como oficinistas. De lo anterior se desprende la necesidad de adoptar políticas de empleo que a corto plazo favorezcan la recualificación de un conjunto de la población con niveles de estudios medio-altos y que a medio plazo contribuyan a generar el tipo de cualificaciones y competencias que se demandarán en el futuro. Es decir, el problema que puede plantearse no es tanto (aunque podría darse también) de escasez cuantitativa de mano de obra con nivel educativo superior, sino escasez cualitativa, es decir, de

falta de competencias requeridas por sectores y empleos en expansión en trabajadores que han adquirido unas competencias formales determinadas.

Más importantes son las implicaciones de estos datos para los trabajadores extranjeros. Dado que un alto porcentaje de trabajadores extranjeros está empleado en sectores y ocupaciones poco cualificadas, y otros muchos se encuentran en situación de desempleo, su situación a corto plazo solo podría mejorar, bien a través del retorno o emigración, o mediante mecanismos de recualificación que les permitiesen acceder a ocupaciones más cualificadas. En la siguiente sección analizaremos en detalle la oferta de mano de obra extranjera, sus características y los cambios experimentados durante la crisis económica.

### 3. La Oferta: Características, Transformación y Posición de los Trabajadores en el Mercado de Trabajo

Antes de entrar en el análisis específico de los cambios en los niveles de cualificación medio de la población inmigrante, así como su posición en el mercado de trabajo, es necesario entender las características y cambios en la oferta de mano de obra inmigrante. Para ello analizaremos tanto la evolución de los flujos de entrada/salida como del stock de trabajadores extranjeros. Lo cual implica necesariamente entrar en el análisis del retorno de inmigrantes en el periodo más reciente. Este análisis es imprescindible para interpretar adecuadamente los cambios en la composición de la oferta de mano de obra inmigrante. Los datos muestran como la crisis económica ha producido un descenso significativo en los flujos de entrada (legales). La estadística de visados de residencia concedidos muestra como en los años 2009 y 2010 éstos se contrajeron en un -45,3% y -27% sobre los concedidos el año anterior respectivamente. Si bien ha habido un aumento positivo de 5,2% en 2011, todo parece indicar la existencia de una desaceleración significativa en el ritmo de entrada de población extranjera que se mantiene para el año 2012.

Tabla 6. Evolución de los Residentes Extranjeros (2001-2012)

	Trabajadores Extranjeros con Autorización de Residencia	Cambio % con respecto al año anterior
2001	1109060	-

2002	1324001	19,4
2003	1647011	24,4
2004	1977291	20,1
2005	2738932	38,5
2006	3021808	10,3
2007	3979014	31,7
2008	4473499	12,4
2009	4791232	7,1
2010	4926608	2,8
2011	5251094	6,6
2012	5411923	3,0

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio Permanente de la Inmigración (2012)

De forma similar, el stock de trabajadores con autorización de residencia ha experimentado crecimientos significativamente inferiores durante los años de crisis económica, comparados con los registrados desde el año 2001 (tabla 6). No obstante, si diferenciamos entre régimen general y régimen comunitario, observamos como las autorizaciones de residencia de éste último han mantenido un crecimiento positivo aunque decreciente en los últimos años, mientras que las autorizaciones de residencia dentro del régimen general sufrieron un descenso en 2010 y crecimientos bajos en los últimos años.

La desaceleración significativa en la entrada junto con un aumento en la emigración exterior explica que el saldo migratorio con el extranjero total extraído de las Estimaciones de Población Actual<sup>7</sup>, muestre un saldo positivo de

---

<sup>7</sup> Las Estimaciones de la Población Actual conllevan una periodicidad de cálculo trimestral, según la cual, en cada trimestre, se hace uso de la última información disponible sobre el devenir demográfico más reciente. Así, se emplea: la información del Censo de 2001, como el primer punto de partida del ejercicio de estimación el 1 de enero de 2002; los resultados de nacimientos y defunciones proporcionados por la Estadística del Movimiento Natural de la Población y por las Estimaciones Mensuales de Coyuntura Demográfica como resultados avanzados de los mismos, para el análisis y la estimación de la evolución corriente de la mortalidad y la fecundidad; los movimientos mensuales registrados en los Padrones Municipales de Habitantes, observados y analizados a partir de las propias Estimaciones

62.156 en 2010 que pasa a ser de -50.090 en 2011 (tabla 7). Por países, el saldo migratorio ha empeorado significativamente con los países de la UE (de 60588 en 2010 a 4239 un año después) debido sobre todo a un aumento de la emigración hacia Europa; África (de -8.037 en 2010 a -34.755 en 2011) debido sobre todo a un creciente flujo negativo con respecto a Marruecos. En el caso de América Latina, el empeoramiento en los flujos migratorios se produjo ya de forma significativa en 2010 (-30.123) y continuó en 2011 (-42.117). Si nos concentramos en la población extranjera en su totalidad, observamos como el saldo migratorio exterior muestra un descenso significativo en 2011, primer año en el que la emigración exterior supera a la inmigración.

Asimismo, la estadística de variaciones residenciales<sup>8</sup> muestra un aumento significativo de las bajas por variación residencial con destino al extranjero. Mientras que el total de bajas durante el periodo de seis años anterior a la crisis (2002-2007) fue de 555.028, en los años 2008-2011 fue de 1.334.595, equivalente a un incremento entre los dos periodos del 140%. Entre los distintos colectivos según nacionalidad, los mayores aumentos entre los dos periodos se dieron para los ciudadanos extranjeros con nacionalidad de países de América Latina, y África.

---

Mensuales de Coyuntura Demográfica relativas a flujos migratorios, para el continuo seguimiento de los flujos migratorios.

<sup>8</sup> La Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) se elabora por el INE básicamente a partir de la explotación de la información relativa a las altas y bajas por cambios de residencia registradas en los Padrones municipales, con fecha de variación del año de referencia, y reflejadas en la base padronal del INE hasta el mes de marzo (inclusive) del año siguiente al de estudio.

Tabla 7. Evolución de los Flujos Exteriores de Población

	Saldo por Variación Residencial Exterior (1)		Saldo Migratorio Exterior (2)	
	Espanoles	Extranjeros	Espanoles	Extranjeros
2002	10501	436154	-	-
2003	24496	419555	-	-
2004	25561	603908	-	-
2005	17283	633990	-	-
2006	15831	682717	-	-
2007	9641	721560	7973	708284
2008	-672	460221	2036	441894
2009	-5737	181073	-4143	51505
2010	-4169	94658	-2168	64324
2011	-14437	98583	-20484	-29606

Fuente: (1) Estadística de Variaciones Residenciales, INE; (2) Estimaciones de Población Actual, Flujos Migratorios Estimados (2012).

Aunque las diversas fuentes usadas en esta sección ofrecen datos diferentes, debido tanto a la metodología empleada como a su objeto, podemos no obstante extraer algunas conclusiones generales. En primer lugar los datos del stock de trabajadores con permiso de residencia muestran una desaceleración significativa, pero no un descenso. Los datos de la estadística de variaciones muestran un saldo positivo, aunque decreciente, para el colectivo de trabajadores extranjeros. Sin embargo, la Encuesta de Variaciones Residenciales no constituye una fuente fiable y precisa para estimar el stock de inmigrantes y en particular la magnitud del proceso de retorno. Esto es así debido a que los inmigrantes no tienen la obligación de darse de baja en el padrón y por tanto la cifra de bajas residenciales al exterior de los extranjeros subestima la cifra real de bajas residenciales. Es por esto que resulta conveniente usar otras fuentes como la de Estimaciones de la Población Actual (Pajares 2011). Y ésta sí que muestra un saldo migratorio con el exterior negativo para el colectivo de extranjeros, lo que sugeriría la existencia de un flujo de retorno y salida de

extranjeros que por primera vez en la última década es negativo en 2011 y que puede esperarse continúe su descenso en 2012.

De lo anterior podemos concluir que el agravamiento de la crisis económica con la crisis de la deuda soberana ha sido el desencadenante de un proceso de salida de trabajadores extranjeros (y también españoles) y que constituye por tanto el fin del ciclo migratorio iniciado a finales de los años noventa.

Este cambio de ciclo migratorio abre nuevas preguntas y cuestiones que todavía no tienen una respuesta clara. En particular, uno de los aspectos particularmente relevantes es la composición interna de los emigrantes en términos de cualificaciones. Para esto, a continuación analizaremos si estos cambios han sido neutrales desde el punto de vista de las características de la cualificación de la oferta o por el contrario, han comportado la participación en el conjunto de la población extranjera de ciertos niveles de cualificación.

El análisis de las características de la oferta prestando especial atención al nivel de cualificación de la población inmigrante presenta diversos problemas. En primer lugar, existe una gran diversidad de fuentes para aproximarse a la oferta de mano de obra inmigrante, cada una de ellas referidas a un colectivo diferente. Sin embargo, el principal problema es la medición y validez empírica de la variable nivel de cualificación. Así pues, la MCVL (Muestra Continua de Vidas Laborales) tiende a sobre-representar el colectivo de menor nivel de estudios y sub-representar a aquellos con estudios superiores. El resto de fuentes ofrecen porcentajes más altos de población con estudios universitarios y menor porcentaje de trabajadores con estudios no universitarios. La tabla 8 compara los datos EPA en dos momentos de tiempo, 2007 y 2012. Cuando comparamos la distribución de la población española y extranjera según el nivel educativo, observamos como en 2007 la distribución era parecida para los dos grupos. Sin embargo, existía un mayor porcentaje de población española con educación primaria así como un mayor porcentaje con educación superior. La mayor diferencia se registraba en los individuos con educación secundaria de segunda etapa, con un porcentaje significativamente mayor en el caso de la población inmigrante. A la luz de estos datos, no es correcto asociar inmigración con entrada de trabajadores con bajo nivel de cualificación tal y como otros autores han puesto de relieve (Pajares 2011). Sin embargo, tal y como comentaremos a continuación, existen diferencias significativas según origen dentro del colectivo de población extranjera.

El efecto de la crisis en la composición de la población activa según origen muestra en primer lugar como ha habido una disminución en el porcentaje de población extranjera con estudios primarios acompañada de un aumento del porcentaje de población con un nivel de estudios más alto. Un efecto similar puede observarse también en el caso de los trabajadores españoles, con un descenso en el porcentaje de trabajadores con nivel educativo de primaria acompañado de un aumento porcentual en la población con educación superior.

*Tabla 8. Distribución de la Población Activa Española y Extranjera según Nivel Educativo, (2007-2012).*

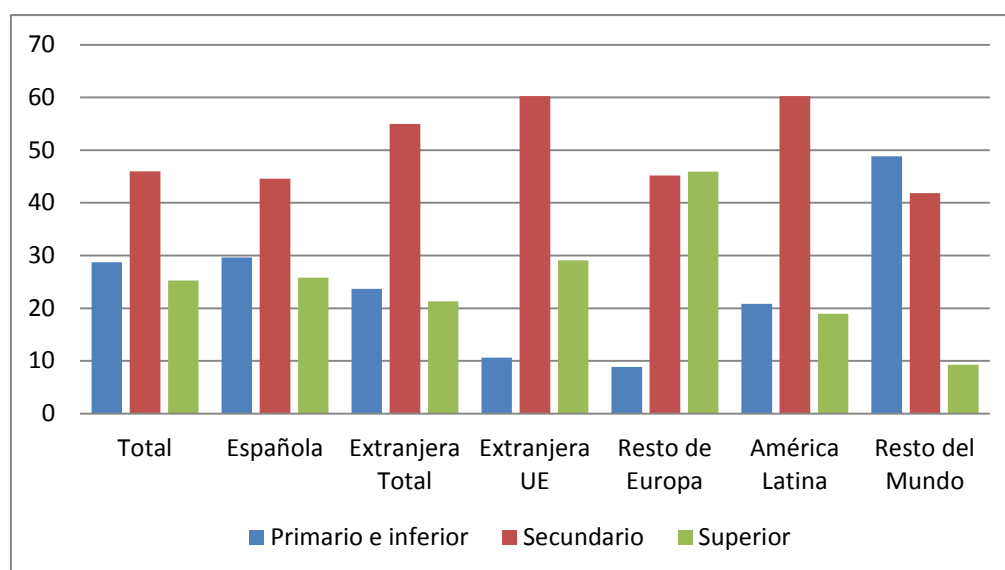
	2007		2012	
	Española	Extranjera	Española	Extranjera
Total	100	100	100	100
Analfabetos	2,2	2,4	2,1	2,5
Educación primaria	31,3	23,0	27,5	21,2
Educación secundaria primera etapa	25,3	21,1	26,0	24,0
Educación secundaria segunda etapa	18,1	33,7	18,6	31,0
Educación superior	23,0	19,8	25,8	21,3

Fuente: Encuesta de Población Activa (2013).

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que los datos mostrados en la tabla 8 se refieren al conjunto de población activa extranjera, que es grupo muy heterogéneo. Si diferenciamos según origen, observamos cómo el porcentaje de población de la UE que tiene educación superior es significativamente mayor que el de población española o el resto de colectivo de extranjeros. Sin embargo, con la entrada de la UE de países como Rumanía en 2007, el nivel educativo medio de la población extranjera UE ha descendido sustancialmente. En este sentido, el nivel educativo de la población proveniente de Latinoamérica no ha experimentado ningún cambio significativo en el periodo considerado, mientras que para el resto del mundo ha habido un aumento importante del porcentaje de población con estudios secundarios, acompañado de un descenso de aquellos con estudios primarios y superiores.



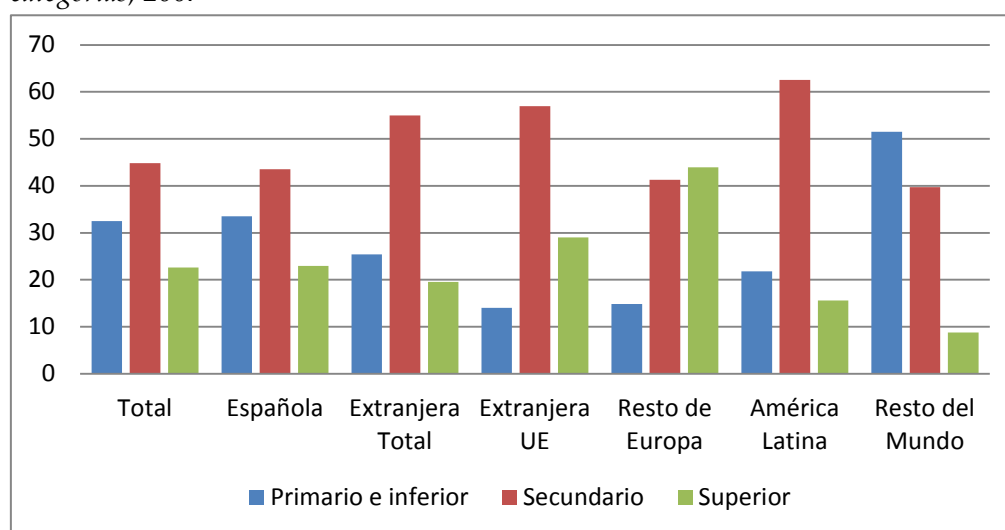
Gráfico 10. Distribución de la Población Activa por origen y Nivel de Estudios en tres categorías (2012).



Fuente: Encuesta de Población Activa (2013)

De lo anterior podría deducirse en principio que los movimientos migratorios durante los años de crisis económica han tenido un efecto neutral sobre la composición global de la mano de obra extranjera. Sin embargo, dentro de la aparente estabilidad en la composición por nivel educativo de la mano de obra inmigrante existen cambios derivados de las transformaciones en los flujos migratorios como consecuencia de la crisis económica.

Gráfico 11. Distribución de la Población Activa por origen y Nivel de Estudios en tres categorías, 2007



Fuente: Encuesta de Población Activa (2013)

Si miramos el porcentaje de trabajadores de diferente origen dentro de cada nivel educativo observamos cómo el colectivo total de extranjeros se encuentra sobre-representado en el nivel educativo de secundaria, mientras que tiene porcentajes inferiores al total en los niveles inferior y superior. Las diferencias por origen son sin embargo relevantes dentro de la población extranjera. En el caso de América Latina, la disminución en el porcentaje de población sobre el total no ha ido acompañada de ningún cambio significativo en la distribución por nivel educativo, con una sobre-representación en los niveles educativos medios (tabla 9).

Sin embargo, en el caso del resto del mundo, el aumento de 2,3% a 3% en el total de población ha ido acompañado de un aumento mayor entre 2007 y 2012 en la participación de este grupo en los niveles educativos inferiores. Al mismo tiempo, para este colectivo existe una clara infrarrepresentación en la población con educación superior. En el polo opuesto estaría el colectivo de trabajadores de la UE, con porcentajes inferiores de participación en el total de población con estudios primarios comparado con su peso total en la población, mientras que el peso de la población UE con nivel de estudios secundario o superior es mayor y ha aumentado en el periodo 2007-2012.

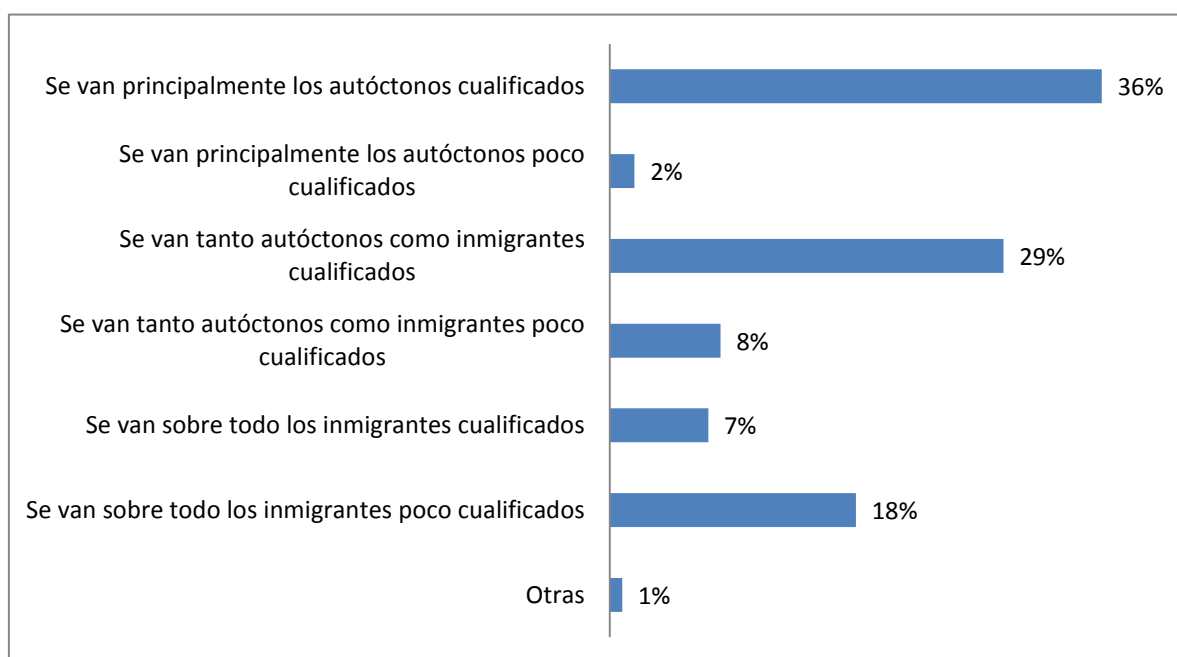
*Tabla 9. Distribución de la Población Activa por Origen y Nivel Educativo (tres niveles), (2007-2012).*

	Española		Extranjera Total		Extranjera UE		América Latina		Resto del Mundo	
	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007
Total	86,7	88,3	11,9	11,0	4,2	3,5	4,3	4,7	3,0	2,3
Primario e Inferior	89,3	91,1	9,8	8,6	1,5	1,5	3,1	3,1	5,0	3,7
Secundario	84,0	85,7	14,3	13,4	5,5	4,4	5,6	6,5	2,7	2,1
Superior	88,5	89,5	10,1	9,5	4,8	4,4	3,2	3,2	1,1	0,9

Fuente: Encuesta de Población Activa (2013)

La anterior evidencia contrasta con los resultados del cuestionario a expertos. A la pregunta sobre las características de la emigración, una mayoría de respuestas se inclinan por el predominio de la emigración cualificada de los autóctonos (36%), aunque un 29% de respuestas indican a la existencia de una emigración cualificada tanto para los autóctonos como para los emigrantes. Finalmente, un 18% de las respuestas se inclina por la emigración de extranjeros poco cualificados. En principio podría esperarse (al menos en el corto plazo) que los trabajadores extranjeros con un menor nivel de cualificación, que han estado más expuestos al riesgo de desempleo (de larga duración en un alto porcentaje) y que no cuentan con una red grupal o familiar tan extensa como los autóctonos, se verían obligados a emigrar antes. Por otro lado, los trabajadores autóctonos con un nivel de estudios más alto, tendrían más incentivos a emigrar ante la perspectiva de encontrar un empleo que se adapte mejor a su nivel de cualificación.

*Gráfico 12. Apreciaciones sobre cualificación de los que emigran*



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi. (N=58)

Hay por tanto un aspecto en el que todos están de acuerdo, en que quienes se van son los cualificados -pueden ser más inmigrantes o más autóctonos- lo que implica la doble consecuencia: que aquí no hay empleo ni siquiera cualificado y

que esto es una pérdida que pesará gravemente en la recuperación económica a medio plazo, particularmente en lo que se refiere a los autóctonos.

Cabría preguntarse qué pasa con los no cualificados, sobre todo si tenemos en cuenta que también pueden emigrar a los países de la UE, si encuentran empleos. Un porcentaje considerable de respuestas (18%) señalan que “se van los inmigrantes poco cualificados”, mientras que son pocos los que señalan también a los autóctonos (2% de respuestas) y algunos más los que creen que “se van tanto autóctonos como inmigrantes no cualificados” (8%). Es decir, la opinión dominante entre quienes han respondido al cuestionario es que los no cualificados tienden a quedarse aquí, aspecto en el que pueden influir tanto las exigencias de los países (que requieran cualificación) como la precariedad de los posibles empleos des-cualificados que puedan encontrarse en otros países.

#### **4. Posición de los Inmigrantes en el Mercado de Trabajo**

El desajuste entre el nivel de cualificación (aproximado en este caso a través del nivel educativo formal) y la ocupación desempeñada representa uno de los aspectos estructurales del mercado de trabajo español (Verhaest y Van der Velden, 2012; Kucel y Vilalta-Bufí, 2012; Ortiz y Kucel, 2008; Ramos y Sanromá, 2013). Este desajuste o disparidad se presenta normalmente en forma de sobre-cualificación de la persona con respecto a la ocupación desempeñada.

Uno de los principales problemas que presenta el estudio del ajuste formación-ocupación es el de la medición. Así pues, en casi todas las estadísticas contamos solo con la educación formal como proxy del nivel de cualificación. Evidentemente, esto implica un sesgo importante en la medición del fenómeno en la medida en que se obvian las competencias informales que el individuo haya podido adquirir a lo largo de su vida laboral y que no se ven reflejadas en el nivel educativo. Por otro lado, la categoría ocupacional contractual del individuo no necesariamente se corresponde con la función efectivamente desarrollada en la empresa. Es decir, prácticas de contratación con una categoría inferior a la que teóricamente correspondería la labor desempeñada en la empresa no son infrecuentes en el contexto español, y en particular entre el colectivo de trabajadores inmigrantes. Todas estas consideraciones nos llevan a apuntar que el análisis que se recoge a continuación constituye una

aproximación a la extensión del fenómeno de la sobre-cualificación, pero debe ser tomado con cautela.

Partiendo de la evidencia anterior acerca de los cambios en la oferta de mano de obra extranjera según su cualificación, en esta sección analizamos la posición ocupada en el mercado de trabajo por trabajadores con diferentes niveles de cualificación. En línea con la estrategia seguida en todo el capítulo, dicho análisis se realizará comparando la situación en un momento inmediatamente anterior a la crisis con la situación más cercana a la actual. Usaremos diversas fuentes, entre ellas la ECVT (Encuesta de Calidad y Vida en el Trabajo) y la EPA para valorar la relación entre nivel de cualificación y ocupación.

Tal y como puede observarse en la tabla 10, en el año 2007, un 33,2% del total de trabajadores inmigrantes estaban empleados en ocupaciones poco cualificadas a pesar de tener un nivel de estudios medio o alto. En particular, un 34,8% del total de trabajadores inmigrantes con nivel de estudios secundario se encontraban ocupados en empleos que requerían un nivel de cualificación más bajo. Dentro del colectivo de trabajadores extranjeros con nivel de estudios superior, encontramos un 69,8% de empleados en ocupaciones que requieren cualificaciones inferiores. Cinco años después, el porcentaje de trabajadores desempeñando ocupaciones para las que según su nivel formal de estudios están sobre-cualificados, aumentaba hasta el 35,5%.

*Tabla 10. Distribución de los Ocupados Extranjeros según Ocupación (tres categorías) y nivel educativo (tres categorías), cuarto trimestre (2007).*

	Ocupaciones	Ocupaciones	Ocupaciones
Primario e Inferior	12.0%	11.7%	.8%
Secundario	19.4%	32.9%	3.5%
Superior	4.3%	9.5%	6.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA (2012)

Tabla 11. Distribución de los Ocupados Españoles según Ocupación (tres categorías) y nivel educativo (tres categorías), cuarto trimestre (2007).

	Ocupaciones Cualificación Baja	Ocupaciones Cualificación Media	Ocupaciones Cualificación Alta
Primario e Inferior	3.9%	9.6%	1.9%
Secundario	7.4%	34.3%	9.4%
Superior	.8%	10.0%	22.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA (2012)

Tabla 12. Distribución de los Ocupados Extranjeros según Ocupación (tres categorías) y nivel educativo (tres categorías) (IV trimestre 2011).

	Ocupaciones Cualificación Baja	Ocupaciones Cualificación Media	Ocupaciones Cualificación Alta
Primario e Inferior	9.1%	9.5%	.3%
Secundario	21.1%	34.3%	2.9%
Superior	4.6%	9.8%	8.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA (2012)

Tabla 13. Distribución de los Ocupados Españoles según Ocupación (tres categorías) y nivel educativo (tres categorías) (IV trimestre 2011).

	Ocupaciones	Ocupaciones	Ocupaciones
Primario e Inferior	2.7%	7.3%	.7%
Secundario	6.8%	37.0%	6.6%
Superior	.7%	12.9%	25.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA (2012)

Si comparamos estos datos con la situación de los trabajadores autóctonos, vemos cómo el porcentaje de trabajadores en ocupaciones para los que en principio se encuentran sobre-cualificados es significativamente menor, situándose en un 18,2% en 2007, que sin embargo aumentaba hasta el 20,4% cinco años después.

Por lo tanto, tal y como podría esperarse, observamos en primer lugar una mayor incidencia de la sobre-cualificación en el colectivo de trabajadores inmigrantes. Existen diversos motivos que contribuyen a explicar este hecho. En primer lugar, la mayor disponibilidad de los trabajadores inmigrantes a aceptar un empleo aunque no esté de acuerdo con su nivel de estudios. Sin embargo, a pesar de su difícil cuantificación, la práctica de situar a un trabajador extranjero en una categoría ocupacional inferior pese a desarrollar las tareas correspondientes a una superior, está ampliamente extendida especialmente entre el colectivo de trabajadores extranjeros. Esto implica que los datos anteriormente presentados no reflejen más que una parte de la realidad.

Por otra parte, el resultado de la crisis económica ha sido el de aumentar los niveles de sobre-cualificación en el mercado de trabajo. Tal y como hemos mostrado, este efecto se ha producido tanto para el colectivo de inmigrantes como de autóctonos y es la consecuencia lógica de la débil demanda en el mercado de trabajo que lleva a los trabajadores a aceptar más fácilmente empleos para los que se encuentran sobre-cualificados.

El análisis a partir de otra fuente como es la Encuesta de Calidad y Vida en el Trabajo (ECVT) ofrece información complementaria ya que recoge la percepción subjetiva de adecuación de la formación con el puesto de trabajo desarrollado. A pesar de la diferencia en las fuentes, las dos arrojan resultados similares tanto en la relación entre las cifras de extranjeros y autóctonos como en los niveles. Tal y como puede observarse en la tabla 14, la percepción de estar sobre-cualificado es mayor en el caso de los trabajadores extranjeros en los dos años comparados. Al mismo tiempo, ha aumentado dicha percepción entre 2007 y 2010, tanto para los trabajadores españoles como los extranjeros.

*Tabla 14. Sobrecualificación Percibida según origen, (2007-2010).*

	2007		2010	
	Espanoles	Extranjeros	Espanoles	Extranjeros
Correcto	81,2	64,3	80,6	64,5
Nivel de estudio > necesidades puesto trabajo	13,8	29,6	15,9	31,1
Nivel de estudio < necesidades puesto de	2	2,7	1,5	1,3
Necesitaría formación distinta	3,1	3,4	2,1	3,1

Fuente: ECVT (2011), INE (2012)

En cuanto al acceso de a la formación dentro de la empresa, los resultados para 2007 y 2010 muestran como los trabajadores autóctonos tienen como media más acceso a la formación dentro de la empresa que los trabajadores autóctonos. Más concretamente, en el año 2007 solo un 25,8% de los trabajadores extranjeros encuestados declaraban haber recibido formación por parte de la empresa durante el último año, mientras que dicho porcentaje en el caso de los trabajadores españoles ascendía hasta 45,7%. Estas diferencias se mantienen prácticamente iguales tres años después y reflejan por un lado patrones ocupacionales y sectoriales diferentes entre los dos colectivos, con un mayor porcentaje de trabajadores extranjeros empleados en el sector servicios en actividades como la restauración, la agricultura o la construcción. Además de la dimensión sectorial, la menor antigüedad de los trabajadores inmigrantes lleva a que ocupen dentro de las empresas los puestos que requieren menores niveles de cualificación y a los que los empresarios destinan menores recursos de formación.

Es interesante observar cómo el nivel de idoneidad del primer trabajo a las aspiraciones laborales no diverge de forma significativa entre trabajadores autóctonos e inmigrantes. La mayor diferencia se puede apreciar entre aquellos que consideran que su primer trabajo se adaptaba bastante o mucho a su formación, siendo de 35,5% para los autóctonos y 29,6% para los extranjeros. Esto se debe evidentemente a la mayor necesidad de encontrar un trabajo en los trabajadores extranjeros por encima de que éste se adapte al perfil o las expectativas del individuo. Estas diferencias se han reducido en el 2010, debido probablemente al hecho que los inmigrantes que han entrado de forma más reciente lo han hecho con un mayor nivel de cualificación y mayores garantías acerca de su contratación en un determinado puesto.

Finalmente, es importante subrayar que según los resultados en el cuestionario Delphi a expertos del mercado de trabajo, se mantiene una opinión generalizada según la cual en el año 2020 habrá crecido el número de personas con un nivel de cualificación alto, pero se mantendrá la tendencia estructural del mercado de trabajo a un alto nivel de sobre-cualificación de su mano de obra.



## 5. Consideraciones Finales

El objetivo de este capítulo ha sido el de plantear una perspectiva general de las características y evolución reciente de la oferta de mano de obra extranjera. Dicho análisis se ha confrontado con un escenario de posible evolución de la demanda para evaluar el impacto que los cambios en la cantidad y características de la mano de obra extranjera pueden tener en la evolución futura del mercado de trabajo.

Ante un escenario de probable incremento de empleos que requieran niveles de cualificación medio-altos, la situación de los trabajadores inmigrante es particularmente preocupante debido por una parte al menor ritmo esperado de creación de empleo que requieran cualificaciones medio-bajas, y por otro lado, a la falta de cualificaciones requeridas para algunos de los sectores que se espera sean los motores de crecimiento del empleo en los próximos años.

El primer aspecto a destacar se refiere a la evolución de la oferta en términos cuantitativos. Tal y como se ha señalado, la evidencia muestra cómo se está produciendo desde 2010-2011 un cambio en el ciclo migratorio. El fin del ciclo anterior e inicio de un nuevo periodo se refleja en la existencia de saldos extranjeros negativos, acompañada también por el aumento en la emigración autóctona. Aún sin disponer de los datos para el año 2012, es de esperar que el saldo migratorio exterior aumente como consecuencia del mantenimiento de un contexto recesivo.

El impacto de estos cambios en la composición por cualificación de la oferta de mano de obra inmigrante resulta difícil de cuantificar con los datos disponibles. Una primera aproximación indirecta indica un impacto neutral en la distribución por nivel de cualificación. Sin embargo, existen algunas diferencias según el origen de los trabajadores inmigrantes. En cualquier caso, no está totalmente claro que la emigración sea fundamentalmente de trabajadores cualificados, al menos en el caso de los trabajadores extranjeros. Por un lado, los trabajadores cualificados extranjeros son precisamente los menos afectados (dentro del colectivo de extranjeros) por el desempleo (incluyendo el de larga duración). Esto implica que en principio tendrán más incentivos para permanecer.

Finalmente, la posición ocupacional de los trabajadores inmigrantes teniendo en cuenta su nivel de cualificación confirma la existencia de un patrón de sobre-

cualificación. Si bien dicho patrón puede ser en muchos casos temporal, coincidiendo con el periodo de entrada e integración en el mercado de trabajo, en el caso de los trabajadores con niveles de cualificación medio-bajos puede ser relativamente prolongado debido a una menor movilidad sectorial y ocupacional. Tal y como podría esperarse, el desajuste entre nivel de cualificación la sobre-cualificación de la población inmigrante ha aumentado en el contexto de la crisis económica, siendo particularmente acentuado dicho aumento para los trabajadores con niveles formativos medios.

### III. VULNERABILIDAD Y MOVILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS DURANTE LA CRISIS

---

#### 1. Introducción

Uno de los aspectos centrales en el análisis del impacto de la inmigración en el mercado laboral de destino, así como de la experiencia laboral de éstos, es su nivel de formación. El punto de partida en muchos análisis para el caso español es la existencia de un flujo inmigratorio caracterizado por niveles de cualificación medio-bajos. Si bien sería necesario matizar adecuadamente ésta caracterización general debido a los problemas de medición de la variable para el colectivo de inmigrantes, así como el hecho que no refleja de forma adecuada la composición interna de éste grupo, lo que tiene implicaciones muy importantes para la posición en el mercado de trabajo de éste colectivo.

La influencia del nivel de formación en la posición y evolución en el mercado de trabajo de los inmigrantes durante la crisis económica tiene un doble interés. Por un lado, conocer la capacidad efectiva que ha tenido un nivel de estudios más alto para mejorar las perspectivas de empleo de los trabajadores inmigrantes y evitar el riesgo de desempleo. En segundo lugar, valorar la situación en que se encuentran los trabajadores inmigrantes con diferentes niveles de estudios tras cuatro años de crisis económica y destrucción de empleo, con vistas a realizar un diagnóstico más preciso de su situación y necesidades.

Tal y como se han encargado de documentar diversos trabajos, el impacto de la crisis sobre la población inmigrante ha sido mayor si comparamos con la población autóctona (Miguélez et al., 2012). No solo los inmigrantes están más expuestos al riesgo de desempleo, sino que al mismo tiempo, las posibilidades de movilidad laboral ascendente se han visto reducidas de forma significativa.

Ante ésta situación caben dos enfoques de políticas de empleo. En primer lugar, asumir que existe un exceso de oferta de mano de obra extranjera que de ninguna forma puede a corto y medio plazo ajustarse con la demanda, tanto por su número como por su composición en términos de cualificaciones formales. Grosso modo, este sería el punto de vista adoptado por las autoridades

españolas a la hora de afrontar los retos que ha planteado la crisis económica. De ahí la importancia dada al impulso de mecanismos de retorno como por ejemplo la capitalización de la prestación por desempleo. En segundo lugar, partiendo de la existencia de una oferta con un tipo de cualificaciones que dificultan su integración en cualquier contexto y coyuntura económicos, se plantea la necesidad de adoptar mecanismos de recualificación que faciliten su re-integración laboral ante una eventual recuperación económica y asumiendo: a) que el retorno no es una opción viable a corto plazo para muchos de ellos; b) un eventual crecimiento del empleo difícilmente será tan intenso ni en los mismos sectores en los que se ha dado en los años de expansión.

En cualquier caso, es necesario advertir sobre la insuficiencia de políticas que adopten un enfoque parcial y limitado de los problemas en el mercado de trabajo. El carácter estructural del deterioro en éste, implica que cualquier tipo de políticas activas que no se articulen con otras políticas públicas de estímulo a la economía (incluyendo políticas industriales, acceso al crédito por las empresas, etc.) tendrán resultados ciertamente decepcionantes.

El objetivo primordial de este capítulo es en primer lugar explorar el papel jugado por la formación de la población inmigrante para explicar su posición en el mercado de trabajo y la movilidad laboral experimentada en este periodo de crisis. Como objetivo secundario, se analiza la participación de los trabajadores inmigrantes en programas de formación y se valora, aunque de forma indirecta, el papel que estos han tenido en la posición de la población inmigrante.

El análisis de la movilidad parte de la hipótesis de trabajo según la cual en un mercado de trabajo segmentado, en el que la integración de los trabajadores inmigrantes se ha producido en empleos para los que estaban sobre-cualificados y que ofrecían escasas posibilidades de movilidad ocupacional, la cualificación formal de los trabajadores juega un papel menos determinante como mecanismo de movilidad.

Por otra parte, en un contexto de alto desempleo, en un gran porcentaje de larga duración, en el que además las políticas activas han visto reducida su financiación, las posibilidades de recualificación se han visto limitadas. Lo cual ha llevado a los trabajadores inmigrantes a buscar alternativas, sobre todo a través del recurso a la economía informal o incluso la inactividad. Esto no solo ha situado en una posición todavía más vulnerable a un gran número de

trabajadores inmigrantes, sino que ha supuesto una pérdida de capital humano importante.

El capítulo se estructura en dos secciones. En la primera se resumen algunos resultados a partir de la explotación y el análisis de la Muestra Continua de Vidas Laborales sobre movilidad laboral de los trabajadores inmigrantes en relación con el nivel educativo. La segunda sección resume algunas de las cuestiones principales alrededor de las políticas activas y de re-cualificación de los trabajadores inmigrantes antes y durante la crisis económica.

## **2. Movilidad Laboral de los Trabajadores Inmigrantes durante la crisis: el efecto del nivel educativo**

### ***2.1. La posición de los colectivos más vulnerables***

La problemática de partida del presente estudio es la posición vulnerable del colectivo de trabajadores con bajos niveles de formación, y que se han ocupado en sectores en los que no han tenido acceso a mecanismos de formación ni han acumulado competencias que puedan favorecer su ocupación futura. Aunque el proyecto se interesa principalmente por los trabajadores inmigrantes, también se consideraba dentro de este grupo particularmente vulnerable a trabajadores autóctonos que habían abandonado sus estudios para emplearse en la fase final del ciclo expansivo anterior a la crisis.

Las tablas 15 y 16 resumen para los trabajadores autóctonos e inmigrantes con niveles educativos de primaria la posición en el mercado de trabajo en 2007 y 2011. Los datos muestran como de entre los inmigrantes que estaban ocupados en 2007, el 80% también trabajaba en 2011, mientras que el restante 20% estaba desempleado. Pero sin embargo, entre aquellos que estaban parados en 2007, solo el 25% estaba trabajando en 2011. Las cifras para los trabajadores autóctonos muestran un mayor flujo del estado ocupado 2007 hacia el desempleo en 2011, pero también un mayor flujo desde el desempleo en 2007 hacia la ocupación en 2011. No obstante, hay que tener en cuenta que los datos no reflejan los individuos que en 2007 estaban en alguna de las dos situaciones y que ya no se encuentran, bien por haber salido del país, o bien por haber pasado a la inactividad.

Tabla 15. Posición de los trabajadores inmigrantes con nivel educativo de primaria en (2007 - 2011).

Situación en 2011	Situación en 2007		
		Ocupado	Prestación o subsidio de desempleo
	Ocupado	80,70%	25,10%
	Prestación o subsidio de desempleo	19,30%	74,90%
		100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MCVL (2011)

Tabla 16. Posición de los trabajadores autóctonos con nivel educativo de primaria en (2007 - 2011).

Situación en 2011	Situación en 2007		
		Ocupado	Prestación o subsidio de desempleo
	Ocupado	72,40%	43,60%
	Prestación o subsidio de desempleo	27,60%	56,40%
		100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MCVL (2011)

Partiendo de una mayor incidencia del desempleo entre los trabajadores inmigrantes en 2007, las tablas anteriores muestran la posición particularmente vulnerable del colectivo de trabajadores inmigrantes con nivel educativo bajo, para los que salir de la situación de desempleo está resultando ciertamente más difícil comparado con los trabajadores autóctonos con su mismo nivel educativo.

## 2.2. Nivel de formación y desempleo antes y durante la crisis

Una de las paradojas relacionadas con las características del modelo español de crecimiento y creación de empleo en los años anteriores de la crisis es que para algunos grupos de trabajadores inmigrantes no se cumplía la relación positiva entre un mayor nivel de formación y mayor posibilidad de estar empleado. En particular, puede observarse en la tabla 17 como para los trabajadores de Ecuador y Rumanía, aquellos con niveles educativos más altos estaban más expuestos al riesgo de desempleo en 2007, mientras que para los trabajadores de Perú, el efecto del nivel educativo era mínimo.

Tabla 17. Tasa de Desempleo según nivel de estudios y origen, 2007 y 2011

		2007	2011	Diferencia 2011-2007
<b>España</b>	Primaria	10,6	25,2	14,6
	Universitario	3	8,5	5,5
<b>Marruecos</b>	Primaria	11,8	34,9	23,1
	Universitario	6	20,9	14,9
<b>Perú</b>	Primaria	7,8	30,9	23,1
	Universitario	4,7	21,5	16,8
<b>Ecuador</b>	Primaria	7,1	27,8	20,7
	Universitario	7,7	27,6	19,9
<b>Argentina</b>	Primaria	11,1	30,1	19
	Universitario	5,1	18,1	13
<b>Rumanía</b>	Primaria	4	27,3	23,3
	Universitario	6	22,1	16,1
<b>Resto Mundo</b>	Primaria	8,3	28,5	20,2
	Universitario	5	15,6	10,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la MCVL (2011)

Esto está relacionado sin duda con la inserción de los trabajadores con niveles educativos más bajos en sectores con fuerte expansión como la construcción, servicio doméstico o cuidados. Cinco años después, solo para el caso de trabajadores ecuatorianos se observa este comportamiento anómalo. Para el resto de orígenes, se establece la relación esperada entre nivel educativo y tasa de desempleo. Sin embargo, como se explicará más adelante, el efecto positivo del nivel educativo para los inmigrantes sigue siendo en general inferior al de la población autóctona. Es decir, el nivel educativo no tiene la misma capacidad de proteger del riesgo de desempleo a los trabajadores autóctonos e inmigrantes. La mayor diferencia entre la tasa de desempleo de los trabajadores con niveles educativo primario y universitario se da en el caso español, mientras que es nula en el caso de Ecuador. Rumanía también presenta tasas de desempleo similares, aunque más bajas para los trabajadores con nivel educativo universitario.

### 2.3. Desempleo de Larga Duración y Nivel de Formación

Evidentemente, cuando consideramos el desempleo en el contexto de la crisis económica, hay que tener en cuenta el aumento significativo que se ha dado en el de larga duración. Las situaciones de larga y muy larga duración en el desempleo no solo implican una posición de gran precariedad del individuo en el mercado laboral, sino que suponen un coste social importante. Por una parte, supone la pérdida de efectivos en el mercado de trabajo debido al efecto

desánimo. Asimismo, en un contexto como el español ha implicado en muchos casos incurrir en situaciones de impago de hipotecas y otros créditos que ha llevado a un aumento significativo en el número de desahucios. En el mismo sentido, el incremento notable en el número de extranjeros que retornan a sus países de origen o emigran a otros países europeos, debe achacarse a la larga duración del desempleo. Finalmente, el desempleo de larga duración conlleva una pérdida de habilidades y en general de capital humano cuyo coste social es particularmente preocupante de cara a una nueva fase de crecimiento de empleo. El paro de larga duración ha crecido de manera significativa durante la crisis económica (ver tabla 18). El porcentaje de personas en alta en la Seguridad Social en 2011 que entre los años 2007 y 2011 ha experimentado un periodo de desempleo mayor al año ha sido del 28,2%. Si analizamos la incidencia del desempleo de larga duración teniendo en cuenta la situación en 2007 y 2011, observamos como dentro del colectivo que estaba ocupado en 2007 y ocupado cuatro años después, un 14,7% ha experimentado un periodo de paro de larga duración entre estos dos años. Entre aquellos que se encontraban parados a finales de 2011 y ocupados en 2007, un 77,6% ha experimentado un periodo de paro superior a un año.

*Tabla 18. Porcentaje de trabajadores que han experimentado paro de larga duración según situación en (2007 - 2011)*

		Relación en 2011	
Relación en 2007	Ocupado	Ocupado	Prestación o Subsidio
	Prestación o Subsidio	14,7%	77,6%
		64,9%	80,4%

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011)

El desempleo de larga duración ha afectado en mayor grado a la población inmigrante. Mientras que entre los trabajadores autóctonos, un 25,7% ha experimentado un periodo de desempleo mayor al año, el porcentaje para los trabajadores inmigrantes ha sido del 44%. Dentro de éstos últimos, un 23,1% ha tenido periodos de muy larga duración, es decir, superior a dos años, mientras que para el colectivo de trabajadores autóctonos el desempleo de muy larga duración ha afectado a un 13,1%. El desempleo de larga duración ha afectado de forma particular a los trabajadores rumanos, marroquí y ecuatorianos. Dentro del colectivo de trabajadores inmigrantes, el desempleo de larga



duración ha afectado en menor medida a las mujeres, con un 40%, mientras que la incidencia entre varones ha sido de un 47%. En este sentido, la diferencia por sexos de la incidencia del desempleo de larga duración no es tan acusada entre los trabajadores autóctonos (24,7% para hombres y 26,8% para las mujeres). Si nos fijamos en el colectivo de trabajadores con un nivel educativo más bajo (tabla 19), observamos un patrón similar al comentado anteriormente para el conjunto de los trabajadores. Sin embargo, independientemente del sexo o el origen, el desempleo de larga duración ha afectado en mayor medida a los trabajadores con nivel educativo más bajo.

*Tabla 19. Incidencia del Desempleo de Larga Duración para los trabajadores con nivel educativo de primaria (periodo 2007-2011) según origen y sexo.*

	Autóctono	Inmigrante	Total
Varón	34.2%	54.2%	37.2%
Mujer	32.5%	44.5%	34.0%
Total	33.5%	50.7%	36.0%

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011).

Contrariamente a lo que se ha visto en el caso del desempleo sin tener en cuenta su duración, de los datos analizados se desprende que el nivel educativo ha reducido el riesgo de encontrarse en una situación de paro de larga duración en todos los países analizados. No obstante, esta capacidad es menor en el caso de los ecuatorianos, y mayor para la población autóctona. Dadas las características del indicador que estamos utilizando, esto debe interpretarse como la mayor capacidad de los trabajadores con niveles de formación más altos para encontrar empleos, aunque sean de corta y muy corta duración.

*Tabla 20. Movilidad Ocupacional según origen y periodo de desempleo (2007 - 2011).*

		Parado menos de 1 año	Parado más de 1 año	Total
<b>Autóctono</b>	Desciende	5,4	22	9,6
	No cambia	86,6	56,5	79
	Promoción baja (1-2)	4,9	13,3	7
	Promoción media (3-5)	2,5	6,8	3,6
	Promoción alta (6-9)	0,6	1,5	0,8
		100	100	100
<b>Inmigrante</b>	Desciende	8,7	22,7	14,9
	No cambia	78,6	56,1	68,7
	Promoción baja (1-2)	8,5	15,3	11,5
	Promoción media (3-5)	3,6	5,1	4,3
	Promoción alta (6-9)	0,6	0,8	0,7

<b>Total</b>		100	100	100
	Desciende	5,7	22,2	10,2
	No cambia	85,8	56,4	77,7
	Promoción baja (1-2)	5,3	13,7	7,6
	Promoción media (3-5)	2,6	6,4	3,7
	Promoción alta (6-9)	0,6	1,3	0,8
		100	100	100

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011)

Existe literatura que apunta a los efectos del desempleo de larga duración en términos de una pérdida de cualificación (de-skilling) que se traduciría en mayores dificultades para experimentar una movilidad ascendente una vez se volviese a estar ocupado. Los datos recogidos en la tabla muestran que entre los inmigrantes que han experimentado periodos de desempleo de larga duración entre 2007 y 2011, un 22,7% ha descendido de categoría comparado con un 8,7% entre aquellos que han estado parados menos de un año. Un efecto similar del desempleo de larga duración puede observarse para el caso de los trabajadores autóctonos.

#### *2.4. Movilidad laboral y Formación*

La tabla 21 recoge la relación entre el nivel educativo y la movilidad ocupacional para diferentes grupos según origen. Los datos muestran en primer lugar una diferencia entre la población autóctona y la extranjera que se mantiene en todos los niveles de formación. Ésta consiste en una mayor estabilidad y menor descenso ocupacional para los trabajadores autóctonos comparados con los trabajadores inmigrantes en general. Asimismo, con excepción de los trabajadores con nivel educativo universitario o superior, la movilidad ascendente es mayor para los trabajadores extranjeros. La explicación a éste fenómeno puede ser múltiple. En primer lugar, los datos de nivel educativo con los que se trabaja en la muestra continua se refieren a los proporcionados en el momento de darse de alta en la seguridad social. Por lo tanto, no se actualizan en el momento en el que trabajador acaba nuevos estudios o se le convalida un título. Es esperable que el impacto de ésta característica de la MCVL sea mayor en el caso de los trabajadores extranjeros que en el caso de la población autóctona. Entre otras muchas cosas, porque muchos de los títulos obtenidos por los trabajadores extranjeros en sus países de origen no son reconocidos directamente, y el proceso de convalidación de

estos puede demorarse significativamente. El reconocimiento del título puede comportar un aumento en la categoría.

En segundo lugar, dadas las características del proceso de integración de los trabajadores extranjeros en el mercado laboral español, es esperable que sean estos los que experimenten un mayor nivel de movilidad ascendente ocupacional, dado que tienden a ocupar los niveles ocupacionales más bajos. Es decir, independientemente de su nivel educativo, es el grupo de trabajadores extranjeros el que tiene más posibilidades de experimentar movilidad ascendente.

Tabla 21. Movilidad Ocupacional según el nivel de formación y origen (2007-2011).

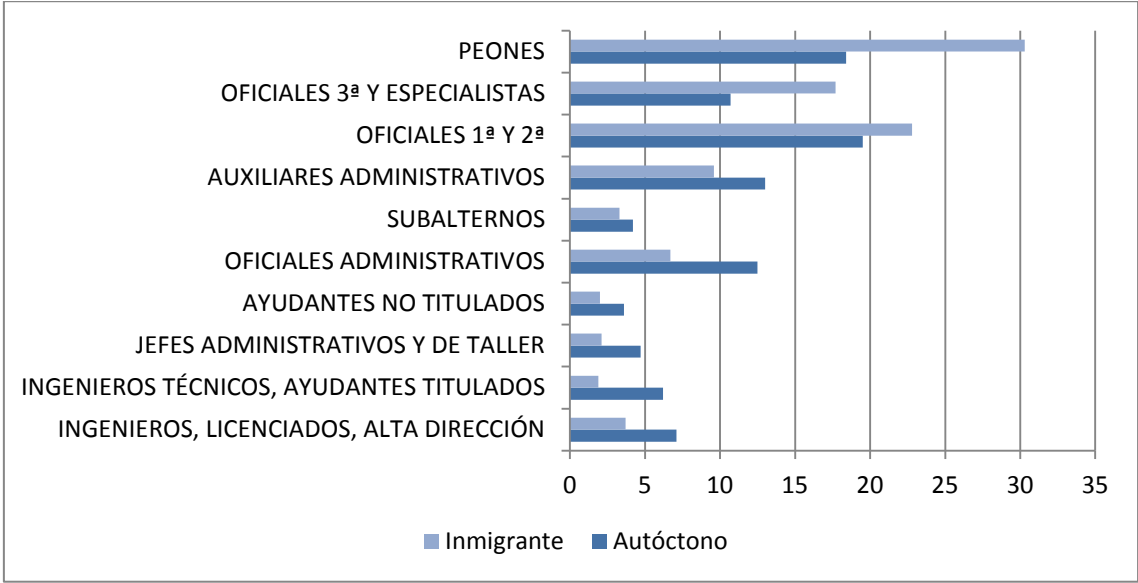
		Descendente	No Cambia	Ascendente
<b>España</b>	Educación primaria	9,1	80,7	10,1
	Educación secundaria	10,7	77,7	11,6
	Bachiller-FP superior	9,1	79,6	11,3
	Universitarios	8,2	78,8	13
<b>Marruecos</b>	Educación primaria	13,7	74,9	11,4
	Educación secundaria	15,5	67,9	16,5
	Bachiller-FP superior	13,3	72	14,7
	Universitarios	11,9	77,5	10,7
<b>Perú</b>	Educación primaria	16,9	63,8	19,3
	Educación secundaria	18,1	61,1	20,8
	Bachiller-FP superior	15,7	62,9	21,3
	Universitarios	12,5	70,4	17,1
<b>Ecuador</b>	Educación primaria	15,9	71,1	13
	Educación secundaria	18,6	64	17,3
	Bachiller-FP superior	16,7	64,7	18,7
	Universitarios	15,4	64,1	20,5
<b>Argentina</b>	Educación primaria	17,3	64	18,8
	Educación secundaria	18,3	62,7	19
	Bachiller-FP superior	16	64,9	19,2
	Universitarios	15	71,1	13,9
<b>Rumanía</b>	Educación primaria	13,2	73,3	13,5
	Educación secundaria	14,6	67,6	17,8
	Bachiller-FP superior	14,9	67,3	17,7
	Universitarios	12	70	18

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011)

Esto puede observarse en el gráfico 13 que muestra la distribución de la población autóctona e inmigrante según la categoría ocupacional. Asimismo, si

controlamos por la antigüedad en el mercado de trabajo, observamos como existe un patrón muy diferente según la antigüedad. Los trabajadores inmigrantes con una relación con la seguridad social inferior a los tres meses muestran cómo se integran principalmente a través de las categorías ocupacionales más bajas (un 40,3% en la categoría de peón) mientras que el porcentaje para los trabajadores autóctonos es del 28,3% (ver tabla 22).

Gráfico 13. Distribución por ocupaciones de la población inmigrante y autóctona (2007).



Fuente: Elaboración propia a partir de MCVL (2011)

Tabla 22. Distribución en ocupaciones de los trabajadores con una antigüedad en la seguridad social menor de tres meses, 2007

	Autóctono	Inmigrante
Ingenieros, licenciados, alta dirección	2.4%	1.3%
Ingenieros técnicos, ayudantes titulados	3.5%	.8%
Jefes administrativos y de taller	2.6%	1.2%
Ayudantes no titulados	2.2%	1.4%
Oficiales administrativos	7.5%	3.5%
Subalternos	4.2%	2.5%
Auxiliares administrativos	13.8%	6.9%
Oficiales 1ª y 2ª	21.3%	23.1%
Oficiales 3ª y especialistas	14.1%	19.0%
Peones	28.3%	40.3%

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011)

Pero independientemente del patrón común anteriormente citado, existen algunas diferencias importantes según el nivel de formación en la movilidad que experimentan los trabajadores y el país de origen. En general, podría esperarse que un mayor nivel educativo estuviese asociado a una mayor movilidad ocupacional. Sin embargo, los datos muestran que ésta relación no es tan clara. En particular, mientras que para el caso de los trabajadores autóctonos y ecuatorianos sí que pueden concluirse la existencia de una asociación entre mayor nivel educativo y la movilidad ocupacional, no se cumple de forma tan clara esta relación en el resto de países. En particular, puede observarse como un mayor nivel educativo únicamente incrementa de forma marginal la posibilidad de experimentar movilidad ocupacional ascendente en los casos de Perú y Argentina. De hecho, para los trabajadores de estos países, estar en posesión de un título universitario reduce las posibilidades de experimentar movilidad ocupacional con respecto al resto de niveles educativos. Esto puede estar relacionado con el perfil mayoritario de incorporación al mercado de trabajo de los trabajadores con título universitario de estos países. Dado que un gran número de estos son doctores que se insertan directamente en la categoría más alta, no podrán experimentar más movilidad ocupacional ascendente.

## *2.5. Movilidad Sectorial*

La movilidad sectorial de los trabajadores con un nivel de formación más bajo durante la crisis ha estado caracterizada por una mayor movilidad de los trabajadores inmigrantes. La tasa de permanencia en el sector en el que estaban empleados en 2007 de los trabajadores autóctonos es siempre mayor a la de los trabajadores inmigrantes tanto para los varones como para las mujeres (ver tablas anexo). En el caso de los hombres autóctonos, la menor tasa de permanencia se da en las actividades profesionales, administrativas, educación y construcción. Para el caso de hombres inmigrantes, se da en el caso de actividades administrativas, profesionales y construcción. Tanto para los trabajadores inmigrantes como autóctonos que estaban empleados en la construcción en 2007 y que se encuentran empleados en otro sector, la mayoría de ellos se ha re-empleado en el sector primario. Para los trabajadores autóctonos, otro de los sectores de destino en 2011 ha sido la industria, mientras que para los inmigrantes ha sido el comercio.

Si consideramos el conjunto de trabajadores que han experimentado un periodo de desempleo de larga duración durante la crisis, observamos como la mayoría

de ellos se ha empleado en el sector primario y restauración, y en mucho menor grado, comercio al menor y construcción especializada, reparación de bienes de consumo. Es decir, se trata de sectores que en general emplean a trabajadores con bajos niveles de cualificación, que no ofrecen demasiadas oportunidades de movilidad ocupacional ascendente.

*Tabla 23. Sector en el que se ocupaban en 2011 los trabajadores que durante la crisis han experimentado desempleo de larga duración.*

	Desempleados de Larga Duración
Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	18,81%
Servicios de comidas y bebidas	14,01%
Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	7,39%
Actividades de construcción especializada	6,14%
Construcción de edificios	5,50%
Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	5,07%
Servicios a edificios y actividades de jardinería	4,06%
Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	3,99%
Servicios de alojamiento	3,52%
Actividades relacionadas con el empleo	2,91%
Transporte terrestre y por tubería	2,54%
Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	2,33%
Educación	1,89%
Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	1,59%
Industria de la alimentación	1,50%
Otros servicios personales	1,29%
Actividades sanitarias	1,14%
Asistencia en establecimientos residenciales	1,04%
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	0,94%
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	0,82%
Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	0,79%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MCVL (2011)

### 3. Políticas Activas de Empleo y Recualificación de Trabajadores Inmigrantes

El análisis de la sección anterior, pone de manifiesto un panorama de creciente vulnerabilidad de la población inmigrante, especialmente aquella con un bajo nivel de cualificación. Con altos niveles de desempleo de larga duración y ante la ausencia de políticas y programas de recualificación, las alternativas de estos trabajadores pasan por trabajar informalmente o bien en sectores y ocupaciones con limitadas posibilidades de movilidad ascendente. Es decir, se han visto particularmente truncadas las trayectorias laborales de estos trabajadores, mientras que el desempleo de muy larga duración y el trabajo en la economía informal erosiona las cualificaciones que hayan podido adquirir previamente. Lo cual los sitúa en una situación -dadas las características esperadas del nuevo empleo que se creará en los próximos años- todavía más vulnerable de la que tenían en el inicio de su trayectoria laboral en el mercado laboral español. Una de las preguntas del cuestionario a expertos planteaba precisamente qué políticas deberían ponerse en marcha para reducir la alta tasa de desempleo de los trabajadores inmigrantes. Los resultados mostrados en la tabla 24 evidencian tres grandes preferencias políticas: el reconocimiento de nivel de estudios, crear programas de formación que faciliten su re-inserción y la puesta en marcha de programas específicos de integración para inmigrantes.

*Tabla 24. Distribución de respuestas a la pregunta 18: “Después de 4 años de crisis, sigue habiendo más de 1 millón de inmigrantes en paro (lo que implica un mayor riesgo para la cohesión social). Marque las medidas a llevar a cabo que considere de mayor importancia para salir de esta situación (máximo 3)”.*

Facilitarles la vuelta a su país	12%
Crear programas de integración específicos para inmigrantes	25%
Dedicar programas a su formación para insertarlos en el Mercado de Trabajo	28%
Facilitarles el reconocimiento de su nivel de estudios	30%
Facilitarles subvención al desempleo más larga, porque les puede resultar más difícil encontrar empleo	2%
Sancionarlos si van a la economía sumergida	1%
Otra	1%
	100%

Fuente: Cuestionario Delphi (N=141).

En primer lugar veremos las medidas que podríamos calificar de potenciamiento de la fuerza de trabajo inmigrante. Sobresale una medida, consistente en “facilitar a los inmigrantes el reconocimiento de su nivel de

estudios” (30% de menciones<sup>9</sup>). Podríamos pensar que es una medida de estricta justicia en relación con los autóctonos, dado que están participando en el mismo sistema económico y parecería obvio reconocer sus estudios, también aquellos que habían realizado en su país de origen; en cierto modo, podría entenderse como una medida de compensación, puesto que el Estado no ha debido pagar los gastos relativos a la consecución de esos niveles educativos. Ello no debería obstar a que se establecieran unos baremos que garantizaran la equiparación de niveles y que funcionaran con relativa celeridad. Este reconocimiento facilitaría a veces el empleo y siempre la participación en otros procesos formativos.

A continuación en importancia, aparecen dos medidas que tendrían la finalidad de facilitar la inserción laboral de este colectivo, que son medidas que no necesitan los autóctonos. La primera es “dedicar programas a su formación para insertarlos en el mercado de trabajo” (28% de menciones). Obviamente los inmigrantes desocupados tienen la opción de entrar en los programas formativos ocupacionales, como los autóctonos, por tanto se trata de otro tipo de programas, como el idioma o el conocimiento de la realidad económica y laboral de la ciudad, por ejemplo; no hablar el idioma o hablarlo escasamente no era un obstáculo en la construcción, pero sí lo será en los servicios, si los parados inmigrantes buscan otro tipo de empleo. La segunda, “crear programas específicos de integración” (25% de menciones) que impliquen una mejor preparación para buscar empleo o para hacer frente a los retos que provienen de la crisis, en particular para aquellos inmigrantes que no cuentan con un grupo de apoyo como puede ser la familia o bien para los que tienen un bajo conocimiento de la lengua y del entorno, que dificulta mucho más la búsqueda de empleo. Los inmigrantes suelen participar menos en programas formativos, lo que seguramente es debido tanto a desconocimiento de la lengua como de la existencia de dichos programas. Diversos programas de integración se han desarrollado en estos años sea por ONGs, por grupos comunitarios, por Fundaciones. Los más novedosos asumen como un hecho la multi-culturalidad, al promover el desarrollo comunitario como un instrumento para hacer frente a consecuencias de la crisis. Estos tres tipos de respuestas probablemente vienen de la mayoría de los entrevistados, y subrayan poner un pequeño plus en las políticas que tenga en consideración la débil posición del inmigrante parado ante el mercado de trabajo.

---

<sup>9</sup> Aunque lo mencionan el 73% de los que contestan el Delphi



Pero un segundo punto de vista optaría por pasar el problema al inmigrante desempleado, “facilitando a los inmigrantes la vuelta a su país” (un 12% de menciones), algo que el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración puso en práctica en 2010 con poco éxito. La fórmula que refleja esta propuesta obedece a un enfoque de la migración que se mantiene en varios países de la Unión, la inmigración temporal. Es decir, el inmigrante es contratado por un periodo determinado que acaba con su contrato o, en todo caso, cuando no hay trabajo. En nuestra encuesta la mantienen principalmente aquellos que hacen propuestas políticas que hemos llamado liberales.

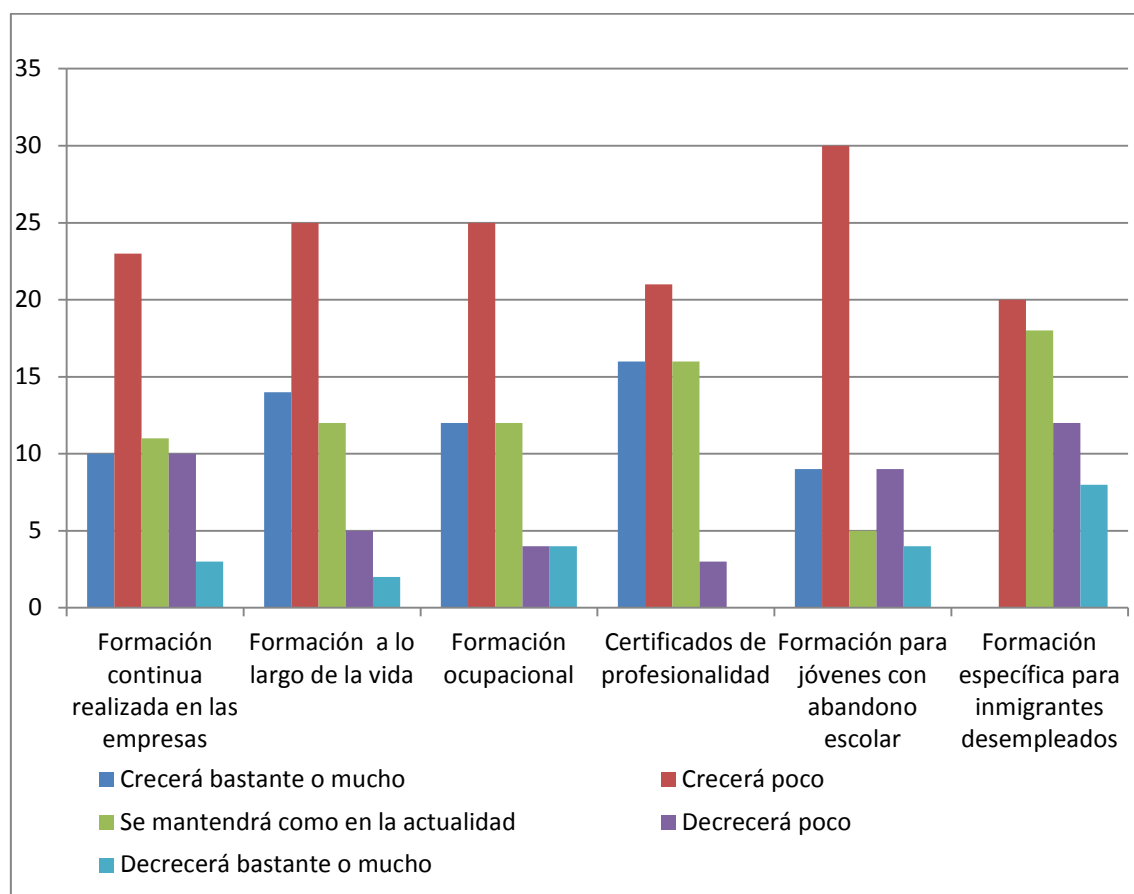
Un posible tercer enfoque, aunque casi irrelevante entre quienes contestan al Delphi, trataría a los inmigrantes parados en manera excepcional respecto a los nativos, al prever “facilitarles una subvención al desempleo más larga” que a los autóctonos, o bien “sancionarlos si van a la economía sumergida”, asumiendo el supuesto de que los nativos no llevan a cabo esa actuación o no se les sanciona, si lo hacen. Ni en el Delphi ni en las respuestas de quienes hemos entrevistados se avalan estas propuestas.

En conjunto, por tanto, la mayoría de los entrevistados se decantan por medidas que reflejan una política de empleo con particularidades para los desempleados inmigrantes, que de todos modos no los privilegian sino que los parifican con los autóctonos, reforzando competencias o características que tienen los autóctonos y pueden no tener los inmigrantes. Se evita por tanto un trato de favor, aunque se opta por actuaciones de justicia, esto es, que den a los inmigrantes instrumentos que ahora pueden no tener. Pero también se evita un trato discriminatorio, obviando señalarlos como un grupo que se aproveche de la situación.

Con respecto a las perspectivas de evolución de la formación (en sus diversos tipos), los resultados del cuestionario a expertos muestran una apuesta por el crecimiento de la formación a lo largo de la vida, formación ocupacional y certificados de profesionalidad. Cabe destacar que la formación específica para trabajadores inmigrantes desempleados es la opción alrededor de la que existe menos consenso. De hecho, es la política que cuenta con un mayor porcentaje de respuestas afirmando que decrecerá poco o mucho. Dos tipos de argumentos pueden estar detrás de esta respuesta. En primer lugar, partiendo de la percepción de una salida de trabajadores poco cualificados, esto reduciría la necesidad de articular políticas para este colectivo específico. En segundo lugar, la visión de no poner en práctica políticas específicas para el grupo de

inmigrantes por llevar implícita una discriminación que puede tener el efecto inverso al esperado.

*Gráfico 14. Distribución de respuestas a la pregunta 12 “En relación a las personas que recibirán formación no reglada, ¿cómo prevé que será la tendencia en perspectiva 2020?”.*



Fuente: Cuestionario Delphi (N=58).

Es interesante notar como dentro de las medidas para garantizar la sostenibilidad de una baja tasa de desempleo a medio plazo, las políticas de recualificación de trabajadores en una situación particularmente vulnerable fueron la tercera opción de los expertos (14%) por detrás de ayuda pública a sectores en expansión, así como la expansión de servicios públicos (18 y 19% respectivamente).

La importancia dada por los expertos al desarrollo de planes que tenga en cuenta la realidad específica de grupos que tienen dificultades de re-inserción en el mercado de trabajo, contrasta con las políticas adoptadas. La principal característica de las políticas activas dirigidas a trabajadores inmigrantes antes

de la crisis económica ha sido su carácter generalista, sin la existencia de programas específicos para este colectivo o grupos con necesidades particulares dentro del conjunto de inmigrantes. Este enfoque en parte responde a lo que es el planteamiento general de las políticas activas en España, con una escasa relación entre las necesidades reales de cualificaciones de las empresas y los programas formativos. Asimismo, el rápido empleo de la población inmigrante en el periodo de expansión económica redujo la necesidad aparente de una mayor inversión y diseño más específico de las políticas activas. Esto a pesar de la existir dificultades en determinadas ocupaciones para encontrar trabajadores con las competencias y/o niveles de cualificación requeridos. La integración laboral de los trabajadores se ha delegado de forma no explícita a las administraciones locales que a través de los programas de integración, sobre todo enfocados al aprendizaje del idioma, han constituido el único mecanismo encargado de facilitar la adaptación de los trabajadores al mercado de trabajo.

Existen otras razones que contribuyen a explicar la adopción de este enfoque. En primer lugar, la necesidad de evitar la segregación a partir de las políticas. Un enfoque generalista, que no establece condiciones a priori para un tratamiento diferenciado o la existencia de programas específicos para determinados colectivos, contribuiría en principio a reducir la segregación. Asimismo, la visión nunca explicitada por los diferentes gobiernos del fenómeno migratorio como temporal y que se ajustaría rápidamente a las condiciones de demanda, se ha visto reflejada en una menor necesidad percibida de inversión en formación de los trabajadores inmigrantes. La inserción de los trabajadores inmigrantes en sectores caracterizados por una alta estacionalidad ha incidido también negativamente en la articulación de políticas activas al reducir la propia voluntad de participar por parte de los trabajadores.

Algunas de las premisas sobre las que se ha justificado la pasividad en relación a las políticas activas de empleo han demostrado ser falaces. En primer lugar, el ajuste de la inmigración ante un cambio en las condiciones económicas no ha resultado ser tan rápido y automático como se suponía. En realidad, una gran mayoría de trabajadores inmigrantes vinieron a España para establecerse de forma indefinida o incluso definitiva. Asimismo, de igual manera que se han establecido programas específicos para la incorporación de jóvenes en el mercado de trabajo sin que haya supuesto un trato discriminatorio, también podrían ponerse en marcha programas de apoyo a los trabajadores con niveles de cualificación más bajos sin que necesariamente tengan un efecto segregador.

#### 4. Algunas Conclusiones Generales

- Los trabajadores extranjeros, y en particular aquellos con niveles educativos más bajos, han experimentado en mayor medida una movilidad ocupacional descendente durante la crisis comparado con los autóctonos.
- El paro de larga duración ha afectado con más intensidad a los trabajadores inmigrantes. Dado que existe más probabilidad de movilidad descendente entre aquellos que han experimentado un periodo de desempleo de larga duración, este es uno de los motivos de una mayor movilidad descendente que se mencionaba anteriormente.
- Los sectores en los que se han empleado mayoritariamente los trabajadores inmigrantes con menores niveles de cualificación han sido el primario, restauración, comercio minorista y construcción.
- Por lo tanto, la crisis económica ha empeorado la posición relativa de los trabajadores con bajos niveles de cualificación, y en particular de los inmigrantes. Con altos niveles de desempleo de larga duración y ante la ausencia de políticas de recualificación, las alternativas de estos trabajadores pasan por trabajar informalmente o bien en sectores y ocupaciones con limitadas posibilidades de movilidad ascendente. Es decir, se han visto particularmente truncadas las trayectorias laborales de estos trabajadores, mientras que el desempleo de muy larga duración y la economía informal erosionan las cualificaciones que hayan podido adquirir previamente. Lo cual los sitúan en una posición -dadas las características esperadas del nuevo empleo que se creará en los próximos años- todavía más vulnerable de la que tenían en el inicio de su trayectoria laboral en el mercado laboral español.

Tabla 25. Movilidad Entre Sectores para los trabajadores varones autóctonos, 2007-2011

		Actividad en 2007														
Actividad en 2011		Sector primario	Industria	Construcción	Comercio	Transporte Comunic.	Hostelería	Banca y seguros	Profesionales	Administrativa	Administración Pública	Educación	Sanidad	Actividades de los hogares	Otras actividades	Total
	Sector primario	93,6	1,9	7,2	1,4	1,1	1,2	0,8	0,9	2,5	3,7	3,8	0,6	0	0,7	15,5
	Industria	0,9	86,4	4,6	2,5	1,5	0,9	1,7	4	4,6	1,3	1,8	1,2	0,3	1,4	19,2
	Construcción	1	2,3	71,7	1,3	1,4	1,3	1,9	3,4	3,3	2	2	0,5	0,3	1,4	16,1
	Comercio	1	2,9	4	86,4	2,2	2,2	2,5	6,1	5,8	1,2	4,4	1	0,8	2,7	15,4
	Transporte Comunic.	0,2	1,1	1,8	2	88,9	0,9	0,6	4,1	4,4	0,6	2,9	0,5	0,3	1,3	8,8
	Hostelería	0,5	1,3	2,7	1,7	0,8	88,5	0,8	2,3	3,7	1,2	2,2	1,6	0,3	1,8	7,1
	Banca y seguros	0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	86,2	0,8	0,6	0	0,2	0	0,3	0,1	0,7
	Profesionales	0,1	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4	0,8	65,8	1,8	0,5	2,2	0,5	0,3	0,9	1,2
	Administrativa	0,5	2,2	3,3	2,1	1,6	2	2,8	7,2	67,2	1,2	4,2	2,3	1	3,2	5,4
	Admón. Pública	1,7	0,6	2,2	0,6	0,7	0,7	0,4	1,6	1,6	86,5	2,7	1,2	0	1	4,3
	Educación	0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	1,5	1	0,4	70,4	0,8	0	1,4	0,7
	Sanidad	0	0,2	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,5	0,6	0,6	1,3	89,1	0	0,8	1,7
	Actividades Hogares	0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,6	0,5	0,3	0	0	0	96,4	0	0,6
	Otras actividades	0,3	0,5	1	0,7	0,6	1	0,2	1,3	2,8	0,8	1,8	0,5	0,3	83,3	3,2
		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011).

Tabla 26. Movilidad Entre Sectores para los trabajadores varones inmigrantes, 2007-2011

		Actividad en 2007														
Actividad en 2011		Sector primario	Industria	Construcción	Comercio	Transporte Comunic.	Hostelería	Banca y seguros	Profesionales	Administrativa	Administración Pública	Educación	Sanidad	Actividades de los hogares	Otras actividades	Total
	Sector primario	90,9	9,6	23,2	6,7	2,4	2,2	3,6	6,3	19,9	22	5,3	3,7	0	5,8	29,6
	Industria	1,1	71,9	4,8	2,7	2,2	0,8	0	3,2	7,4	4	0	1,9	0	1,9	11,5
	Construcción	1,1	3,7	51	2,3	2,2	2,1	7,1	9,5	4,3	4	5,3	0	5,6	3,1	16,1
	Comercio	2,6	5,6	5,9	76,2	3,7	8,6	7,1	6,3	6	0	5,3	0	0	4,7	13,7
	Transporte Comunic.	0,8	1,6	2	3,2	82,6	1,2	3,6	4,8	6	2	0	1,9	5,6	2,7	5,9
	Hostelería	0,8	3,2	4,9	5,3	1,6	80,8	14,3	9,5	5,9	4	10,5	0	11,1	7,8	11,8
	Banca y seguros	0	0	0,4	0,2	0,2	0,1	60,7	0	0	1	0	0	0	0	0,3
	Profesionales	0,1	0,4	0,8	0,2	1	0,3	0	50,8	0,7	0	5,3	0	0	1,6	0,8
	Administrativa	0,8	2,3	3,4	1,8	2,8	2	0	6,3	45,7	1	0	0	5,6	6,6	5,1
	Admón. Pública	1,4	0,6	1,2	0,5	0,8	0,2	0	1,6	0,6	59	5,3	0	0	0,8	1,4
	Educación	0	0,2	0	0,5	0	0,3	0	0	0,1	0	63,2	0	0	0	0,2
	Sanidad	0	0,1	0,2	0	0,2	0,2	3,6	0	0,1	3	0	90,7	0	1,2	0,6
	Actividades Hogares	0	0	0,1	0,1	0	0,1	0	0,7	0	0	0	0	72,2	0	0,2
	Otras actividades	0,3	0,8	1,8	0,5	0,4	1,3	0	1,6	2,5	0	0	1,9	0	64	2,6
		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MCVL (2011).

## IV. RESPUESTAS POLÍTICAS A LA CRISIS EN CUATRO PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

---

### 1. Respuestas generales a la crisis

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

Tabla 26. Evolución tasa de desempleo (2007 y 2011).

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

Fuente: Eurostat (2012)

En Alemania el desempleo ha descendido notablemente en este periodo, en Italia y Dinamarca se ha doblado, en España se ha más que triplicado. Por tanto, notamos en primer lugar la diversidad en dinámicas de ajuste de los mercados de trabajo europeos.

Cada uno de los 4 países elegidos representa uno de los modelos principales descritos en la literatura bien sea para estudiar el estado de bienestar (Esping-Andersen, 1990), las relaciones industriales (Crouch, 1993) o los regímenes productivos (Hall y Soskice, 2001). Así, aunque tratando de evitar esquematismos reduccionistas, nos van a permitir tener en cuenta qué ofrece la experiencia y el modelo imperante en cada uno de ellos (neo-liberal (anglo-sajón), social-demócrata (escandinavo), centro-derecha/cristiano-demócrata

(continental) y “mixto” (Sur de Europa)) al hacer frente a un desafío similar: cómo atenuar en términos de empleo y cohesión social el último gran revés económico que ha sufrido Europa.

Desde luego, el caso alemán, siendo el éxito más destacado en contener las cifras de paro, es inevitable considerarlo, sea por buscar referencias solidas de posibles “buenas prácticas”, sea porque la discutible bondad de los “minijobs” y la sostenibilidad de “buenas prácticas” referidas a la gestión más o menos flexible y consensuada del tiempo de trabajo o a su sistema de aprendizaje constituyen uno de los temas a los que más artículos de investigación se viene dedicando. En cuanto al caso italiano, es una referencia tradicional y casi automática en cualquier estudio comparado español, lo que exige matizar con detalle tanto las semejanzas como las diferencias; en el tema que nos ocupa, la diferencia en la cifra de desempleo es notable, lo que nos acercaría a las condiciones ideales de investigación, dos países muy semejantes, con una gran diferencia importante en el desempleo; pero ¿y si no fueran tan parecidos, ni la diferencia en desempleo tan espectacular?. Respecto a Irlanda y Dinamarca, casos menos comparados con España, aparte de semejanzas significativas (burbuja inmobiliaria, aumento del paro<sup>10</sup> y crisis de la deuda –caso irlandés), una razón de peso para estudiarlos es que cada vez parece más evidente que una de las características distintivas de la evolución de las políticas españolas más importantes en materia de empleo y bienestar sea su hibridación (Rodríguez Cabrero, 2011; Banyuls J., Miguélez, F., Recio, A., Cano, E., Lorente, R. 2009; Molina, O. y Rhodes, M. 2007), por lo que más allá de pertenecer a una categoría cajón de sastre “Sur de Europa” es posible identificar elementos claros de las otras categorías (neo-liberal, social-demócrata y cristiano-demócrata; categorías más consistentes y mejor definidas). Por lo demás, el caso danés y su modelo “flexicurity” es uno de los iconos más recientes de la Estrategia Europea por el Empleo, que lo incluye como referencia explícita desde 2007, apenas un año antes de que la crisis obligue a reconsiderar sus lecciones para el resto de países europeos.

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

---

<sup>10</sup> En el caso danés: del 3 al 7%; irlandés: del 4,6 al 14,9; español: del 8,3 al 25,1.



### *1.1. Alemania: entre el éxito y una lenta erosión*

En Alemania las políticas de activación y aumento de la participación estuvieron hasta el 2002 en cierta sintonía con los principios socialdemócratas tradicionales de un modelo keynesiano (Büchs, 2005, 2007; de la Porte, 2011). Pero desde 2003, las “reformas Hartz” (o Agenda 2010), completadas en 2005, fueron introduciendo nuevas obligaciones para los buscadores de empleo, endurecieron las sanciones en caso de incumplimiento, redujeron las prestaciones (sobre todo las pasivas) y cambiaron los requisitos de acceso a las mismas (Büchs, 2005: 181-182).<sup>11</sup>

La estrategia del Gobierno alemán frente al impacto de la recesión aparece en el documento “Securing jobs by strengthening Growth”.<sup>12</sup> Como respuesta a la crisis, se aprobaron dos grandes paquetes de estímulo a las empresas con medidas agrupadas en el “fondo económico” establecido en Abril de 2009, para proveer más fácil acceso al capital a empresas con una perspectiva a largo plazo. También incluyeron bajadas de impuestos y reducciones en las contribuciones a seguros.<sup>13</sup>

En esta línea, el Programa de Reformas Alemán 2011, reúne 5 grandes áreas de intervención<sup>14</sup>: 1) Combinar la consolidación fiscal con una redistribución del gasto público hacia sectores que favorecen el crecimiento; 2) Garantizar la estabilidad y el buen funcionamiento del sector financiero 3) Fortalecer la demanda doméstica, con apoyos importantes al sistema público de transporte; 4) Creación de una infraestructura de cuidado infantil para niños menores de 3 años; y 5) Mejorar la contribución del sistema educativo a la formación de capital humano.

Entre 2005 y 2010, el número de desempleados bajó de más de 5 millones a menos de 3 millones (ver tabla 1 anexo). Una caída vinculada a la Agenda 2010,

---

<sup>11</sup> Entre 2005 y 2008, bajaron tanto el gasto en políticas activas (de 0,6% a 0,52 de PIB) como pasivas, sobre todo estas últimas que en tres años se redujeron a la mitad (de 2,01% a 1,09; De la Porta 2011:135).

<sup>12</sup> De 5 de Noviembre de 2008.

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

<sup>13</sup> La bajada en la contribución al seguro de desempleo del 2,8% se anticipó al 1 de Enero de 2009 y se prolongó hasta después del 1 de Julio del 2010. Las contribuciones al seguro por enfermedad se bajaron un 0,3%.

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

<sup>14</sup> Detalles y ejemplos de estas políticas en anexo

especialmente a las reformas Hartz, surgidas para hacer frente a una grave crisis fiscal en los presupuestos de la seguridad social, y muy próximas al ideario “flexicurity”: flexibilidad en los contratos laborales, modernización de las oficinas de empleo y en la dirección de las políticas activas de empleo, y, una reforma de las prestaciones por desempleo que las condiciona a determinados criterios (Meardi, 2011).<sup>15</sup> No obstante, al éxito en bajar el desempleo se contraponen la erosión en la tradición alemana de altos salarios, protección, formación y flexibilidad interna.

Que la caída del 5% del PIB entre 2008 y primer trimestre de 2009, no se tradujera en desempleo, se suele explicar por el esquema de jornada reducida, *Kurzarbeit*, promovida en 2008 por el gobierno de gran coalición (Cristianodemócratas y Socialdemócratas) liderado por Merkel, que permitió subvencionar públicamente la reducción de jornada. Que una iniciativa de este tipo se aprobara tan rápido y sea eficaz, es mérito sin duda del sistema corporativista alemán y negociación colectiva entre los actores, su tradición de flexibilidad interna y su “complementariedad” con los principales mecanismos de protección social (seguro de desempleo, rentas mínimas) (Meardi, 2011; Sacchi et al., 2011).<sup>16</sup>

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

---

<sup>15</sup>[http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/esa\\_gm.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/esa_gm.pdf)

<sup>16</sup>Algunas de las medidas específicas en vigor entre 2009-2011 para facilitar el *Kurzarbeit* fueron retiradas a principios de 2012; no obstante, tanto sindicatos como empleadores han venido insistiendo en que el Gobierno debería permanecer alerta y dispuesto a recuperar las medidas de urgencia 2009-2011 tan pronto se volvieran a percibir signos de debilitamiento. En el verano de 2012, aunque las cifras estaban muy lejos de los máximos de 2009, más de un millón de empleados trabajaban *kurzarbeit*; en algunos sectores, por ejemplo el del metal, subieron las cifras de trabajadores con jornada reducida, y el sindicato IG Metall pedía una vuelta a programas similares al del 2009. [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_439356/EN/zentraler-Content/Leistungen/Kurzarbeitergeld-EN-54298.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_439356/EN/zentraler-Content/Leistungen/Kurzarbeitergeld-EN-54298.html); <http://www.industryweek.com/labor-employment-policy/short-time-workers-double-german-metals-sector>; <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,792932,00.html>

*Tarif*), como garantía de moderación salarial, menos costes de transacción y paz social<sup>17</sup>.

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

Por otro lado, sin embargo, en Alemania, el programa de consolidación fiscal de 2010 planteó una reducción del déficit público de 81.800.000 € entre 2011 y 2014. Un 35 % de esa cantidad vendría del recorte en subsidios e impuestos adicionales a las empresas, un 37% resultaría del recorte en beneficios sociales y transferencias a las familias y un 28% de una bajada en la inversión pública y en costes administrativos.<sup>18</sup> El mayor recorte en beneficios sociales afectará al desempleo a través de 3 líneas de actuación: recorte en los programas de políticas activas de empleo (p. e. la subvención a la fundación de empresas), muchos de los cuales se convertirán en opcionales y dependerán de la situación financiera; recorte a la contribución al seguro de pensiones para los receptores de la prestación de desempleo, “UB-II” (condicionada a recursos económicos); mejoras en la eficiencia del servicio de empleo.

Por lo tanto, está por ver si este éxito relativo y parcial de la economía alemana se mantiene en el tiempo y evita que una mayor flexibilidad laboral se traduzca en desigualdad y desnaturalice su cohesión histórica.<sup>19</sup> Tras años de desregulaciones acumulativas, nada refleja mejor esa ambivalencia que la necesidad de afrontar la otra cara del éxito al crear empleo: el deterioro desde los 90, agravado con la crisis, de los salarios y el aumento de los trabajadores pobres. Entre 1995 y 2010, se ha multiplicado el número de alemanes que

---

<sup>17</sup> Dentro de ese clima, se explica que, aunque el 23 de Junio de 2010 la Corte federal alemana dictara contra el principio de acuerdos colectivos uniformes (“una compañía-un acuerdo colectivo”) vigente durante décadas, la BDA (empleadores) y la DGB (sindicatos) defendieron juntos cambios legales para mantener la situación previa, y recibieran el apoyo de la canciller Merkel.

<sup>18</sup> [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf)

<sup>19</sup> Sin olvidar, además, que hereda una fuerte segmentación tradicional respecto a mujeres e inmigrantes (Streeck 2009).

cobran menos de 9,15 € por hora de 2,3 a 8 millones, un 23% de la fuerza laboral.<sup>20</sup> Según la federación de sindicatos DGB, existen 7 millones en mini-jobs con unos 400€ al mes -70% de los cuales no tiene otro empleo y a veces “completan” ese magro salario en negro hasta la jornada completa Köhler H-D<sup>21</sup>-, y 1 millón de empleados temporales.<sup>22</sup> La inmensa mayoría de ellos son mujeres, jóvenes e inmigrantes trabajando en ocupaciones no cualificadas del sector servicios no ligado a las exportaciones, que, a menudo experimentan serios agravios comparativos exclusivamente por la naturaleza de su contrato.<sup>23</sup>

Para terminar, los salarios están estancados desde los 90, y han caído un 2,9% entre 2004 y 2011, a lo que se suma un agudo crecimiento de la desigualdad salarial. Además, permanece la contradicción de vivir de una economía orientada a la exportación que necesita una fuerte demanda exterior combinada con las recetas de austeridad internas. No obstante, y a pesar de todos esos claroscuros, la trayectoria alemana reciente sigue siendo envidiable para la mayor parte de sus vecinos europeos, sobre todo del Sur, e incluye prácticas de las que sin duda se puede aprender.

## *1.2. Italia: la crisis permanente como respuesta a la crisis*

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

---

<sup>20</sup> Según un estudio reciente del Instituto de Trabajo, Educación y Formación de la Universidad de Duisburg-Essen (Institute for Work, Skills and Training) (citado en The Guardian 26-oct-2012) (<http://www.guardian.co.uk/money/2012/oct/26/real-cost-labour-reforms-germany>)

<sup>21</sup> “El milagro alemán. Mito y realidad de la Agenda2010” (La Vanguardia 17 marzo 2013)

<sup>22</sup> The Guardian 26-oct-2012

<sup>23</sup> Por ejemplo, ser empleado temporal o de agencia en un mini-job puede suponer cobrar por el mismo trabajo la mitad por hora de un empleado indefinido, además de carecer de derechos laborales como pensiones o vacaciones. Según la DGB, un empleado indefinido con dos años de experiencia de la cadena ALDI gana unos €2,200 al mes (cerca de 13€ la hora), mientras que un empleado temporal de agencia que haga el mismo trabajo gana 6.50€ por hora.

<http://www.guardian.co.uk/money/2012/oct/26/real-cost-labour-reforms-germany>;

<http://www.spiegel.de/international/germany/germans-fear-poverty-in-retirement-even-after-life-of-work-a-855352.html>

Sin padecer las turbulencias financieras de otros países, la crisis se manifestó con una caída fuerte de exportaciones y una bajada del 7% de PIB real entre 2008 y 2009. Al mismo tiempo, la alta deuda pública (120% en 2011)<sup>24</sup> y el compromiso de reducción de déficit han venido limitando cualquier iniciativa anti-crisis o de estímulo fiscal. No obstante, el empleo cayó menos debido, especialmente, a la fuerte subvención gubernamental a la reducción del número de horas de trabajo, a través de diversos programas de la Cassa Integrazione Guadagni (CIG)) La CIG es un repertorio de medidas que, desde sus primeros pasos como apoyo para las reestructuraciones industriales de los 70s y 80s, se fue convirtiendo en la estrategia principal para responder a cualquier tipo de crisis, haciendo frente a carencias institucionales de naturaleza distinta a los motivos iniciales de los CIG, siendo el caso más destacado la falta de una cobertura de desempleo consolidada.

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

Por un lado, todas estas reformas favorecieron que entre el 2000 y 2007, junto con España, Alemania, e Irlanda, Italia fuera de los países que experimentaron un crecimiento más intenso del empleo. Sin olvidar que en términos de creación absoluta de empleo, la mayor subida puntual durante la década pasada, fue en 2002-2003, cuando aumentó en 750.000 personas, una cifra atribuible casi por

---

<sup>24</sup> Council Recommendations 2011

completo a la regularización de 650.000 inmigrantes ilegales realizada por la reforma Bossi-Fini (acta 2002) (Meardi, 2011). Más que creación de empleo, fue registro de economía sumergida. Sin embargo, el lado oscuro de esta nueva flex-insecurity se haría visible durante la crisis, cuando los contratados temporales y otros trabajadores atípicos han sido los primeros en sufrir el aumento del desempleo, especialmente los jóvenes.

Más allá de las reformas mencionadas, en 2009 fueron dedicados 2.000 millones a mantener la actividad económica con incentivos públicos, y el sector más apoyado, con más de la mitad de estos fondos (1,2 billones €) fue el del automóvil a través de planes renove para coches y motos (con bonus entre 1500 € por sustituir un coche viejo y 3500 € para coches de bajas emisiones) (Stehrer, and Ward eds. 2012: 357). Además, reducciones y deducciones fiscales buscaron alentar el consumo doméstico y la reinversión empresarial.<sup>25</sup>

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

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

### *1.3. Irlanda: modelo anglo-sajón sin moneda propia*

Irlanda es uno de los países que más ha sufrido la crisis financiera y la recesión, con una pérdida de empleo de más del 15% entre 2007 y 2011, año en el que la tasa de desempleo alcanza un máximo de 14,2%. Ante el colapso bancario, Irlanda pidió el 21 de Noviembre de 2010 el rescate financiero, que fue aprobado por ECOFIN y el FMI en Diciembre de ese año.

---

<sup>25</sup> En 2010, la intervención pública fue de 300 millones € para estimular el consumo.

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

Según ESRI (Economic and Social Research Institute 2010),<sup>26</sup> además de la construcción, el sector textil, y el comercio mayorista y minorista son las actividades donde el empleo más va a bajar, además de la propia Administración Pública, a niveles pre-2007, incluso en 2020. En la misma línea, “the National Skills Bulletin 2011”, CEDEFOP, y FAS/ESRI<sup>27</sup>, prevén que bajará la demanda de administrativos intermedios y auxiliares, trabajadores manuales poco cualificados, trabajadores manuales cualificados en construcción y manufacturas, operarios del textil, la madera y electrónicos.

Sin embargo, otros sectores si pueden experimentar un crecimiento de empleo importante, como la industria química y del metal, maquinaria y equipamiento, servicios a empresas y de mercado, distribución, servicios financieros, hoteles y restaurantes, y diferentes tipos de servicios personales (*Ernst and Young Economic Eye*, citado en Stehrer y Ward (eds.) 2012: 348). De hecho, según las previsiones oficiales, el empleo crecerá en 2013, gracias en parte al apoyo de la iniciativa por el empleo (jobs initiative)<sup>28</sup> (Stehrer y Ward, (eds.), 2012). En términos de ocupaciones, para las fuentes antes mencionadas (“the National Skills Bulletin 2011”, CEDEFOP, y FAS/ESRI), los grupos de más crecimiento serán: técnicos y profesionales de nivel medio (especialmente IT), empleados de venta y servicios, apoyo técnico al consumidor, y managers y profesionales.

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

Desde el 2009, Irlanda intentó responder a la crisis con un abanico amplio de medidas, en general sobrepasadas por la magnitud del problema (Stehrer y

---

<sup>26</sup> FÁS/ESRI Manpower Forecasting Studies Report No.13, “Occupational Employment Forecasts 2015”, February 2010: <http://www.fas.ie/NR/rdonlyres/FDBB3580-C466-4002-8EE7-C289E9E8BAB2/999/OccupationalEmploymentForecastsMarch2010.pdf>

<sup>27</sup> Es el servicio público de empleo irlandés

<sup>28</sup> [www.finance.gov.ie/documents/pressreleases/2011/mn018jobsinit.pdf](http://www.finance.gov.ie/documents/pressreleases/2011/mn018jobsinit.pdf)



Ward (eds.) 2012): esquemas de subsidio e incentivos para el empleo (rebajas o exenciones de cuotas sociales 2009-2011),<sup>29</sup> reforma de políticas activas aunque con trasvase de financiación desde políticas activas a pasivas debido a la subida del desempleo; inversiones de infraestructuras (“capital Works”) intensivas en mano de obra (en 2011, 90 millones €);<sup>30</sup> facilitar el crédito a pequeñas y medianas empresas, sobre todo compañías exportadoras vulnerables pero que puedan justificar su viabilidad;<sup>31</sup> plan renove del automóvil con rebajas en el impuesto de matriculación para la compra de nuevos coches de baja emisión de carbono (descuentos de 1.500 EUR) y que sin embargo, apenas pudo combatir la fuerte caída en el consumo de bienes y servicios para 2011.

Al mismo tiempo, prácticamente en todos los sectores se recurrió a la bajada salarial como medida de mantenimiento de empleo. La Corte Laboral recomendó una reducción salarial del 7,5% para empleados de la construcción. Antes, los empleadores irlandeses se retiraron del pacto salarial firmado en 2008 e incluido en El pacto social “Towards 2016”, y también colapsó el modelo irlandés de concertación social centralizado vigente en los últimos 22 años,<sup>32</sup> con el previsible aumento de las negociaciones descentralizadas.

Pero la ruptura del modelo de concertación tripartita ha dificultado la sintonía entre gobierno y agentes sociales a la hora de buscar soluciones de largo plazo. Un contexto difícil en el que el gobierno tomó algunas medidas en el presupuesto de 2011, de formación y colocación de desempleados, pero cuyo alcance y efecto fue escaso (Stehrer y Ward (eds.) 2012; Dobbins 2011<sup>33</sup>).

El programa de reforma nacional 2012 incluyó medidas legales para modificar los mecanismos de fijación salarial según la evolución del mercado laboral. “The Industrial Relations (Amendment) Bill” supuso la modificación de la regulación de determinados acuerdos colectivos y acuerdos sobre salarios que

---

<sup>29</sup> Detalles en informe del país.

<sup>30</sup> Con los objetivos para 2011 de financiar un hospital de niños, 40 nuevas escuelas y la expansión y renovación de 180 escuelas existentes (EC 2012: 7)

<sup>31</sup> Desde 2010, el Gobierno busca facilitar el crédito a pequeñas y medianas empresas, de manera que por cada 400 millones de EUR que el Estado garantice, se espera que unas 4500 compañías adicionales sean capaces de obtener crédito que se traduzca en unos 8000 nuevos puestos de trabajo (Stehrer y Ward (eds.)(2012). Con un presupuesto de 100 millones de EUR para dos años, el fondo de estabilización empresarial, lanzado en la Primavera de 2009, buscaba ayudar a la financiación de compañías exportadoras vulnerables a la crisis pero que puedan justificar su viabilidad (plan de negocios, confianza de bancos y otros inversores).

<sup>32</sup> Eurofound: Ireland 2010 Review

<sup>33</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1105040s/ie1105049q.htm>



protegían a empleados en sectores con salarios bajos, con efectos ambiguos sobre estos últimos (la supuesta facilitación de la creación de empleo se podría traducir en un empeoramiento de las condiciones laborales de trabajadores precarios).<sup>34</sup>

Tras el rescate, la austeridad, al limitar cualquier política pública de estímulo, hace difícil la aproximación a los objetivos de Europa 2020. No obstante, de cara a recuperar el crecimiento económico y la estabilidad financiera, la agenda política irlandesa en 2012 incluye las siguientes áreas<sup>35</sup>: Reducir el déficit público por debajo del 3 % para 2015, a través de medidas de reducción de gasto y subida de recaudación fiscal; reducir y reorganizar el sector bancario; reformas estructurales para favorecer el crecimiento: principalmente del sistema de prestaciones de desempleo y del sistema de fijación de salarios.

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

---

<sup>34</sup> EC 2012:8; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf); <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/01/19/00010.asp>; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ie1107019i.htm>

<sup>35</sup> EC (2012) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for IRELAND

<sup>36</sup> <http://www.djei.ie/publications/2012API.pdf>

antiguo partido en el Gobierno, lo consideran una mera amalgama de medidas propuestas con anterioridad y propósitos retóricos.<sup>37</sup>

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

#### *1.4. Dinamarca: la flexi-curity y la activación puestas a prueba*

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

Dinamarca llegó al inicio de la crisis, con unos indicadores envidiables: 4 % de desempleo, una tasa de empleo del 79 %, y desigualdad salarial entre las más bajas de Europa, al tiempo que había mantenido todos los rasgos de un sólido y generoso estado de bienestar en educación, salud, y protección social. El modelo institucional tras estos logros se llamó “flexicurity” y combinaba flexibilidad laboral (fácil despido para los empleadores, entre las más bajas protecciones al empleo y mayor movilidad laboral), con seguridad para los empleados (prestaciones altas tanto de desempleo como asistenciales), y con el refuerzo de un extenso e intenso catálogo de Políticas activas de empleo: formación para desempleados, ayuda activa a la búsqueda de empleo, incentivos monetarios, subsidios a la contratación y programas de empleo en el sector público. De hecho Dinamarca ha sido y es país líder en gasto en políticas activas (en torno al 1.5% del PIB, a lo largo de la década pasada, el doble que España), y también lo es, a pesar de los recortes acumulados, en políticas pasivas,<sup>38</sup> con prestaciones muy por encima de la media Europea. Este paradigma flexicurity se ligó a la caída del desempleo del 10% en los 1990 a menos del 5% en los 2000, y se subrayó su capacidad para ajustarse más rápidamente a las necesidades productivas del mercado.

---

<sup>37</sup> <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/0213/breaking21.html?via=rel>

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta el número de desempleados.

Sin embargo, la crisis de 2008, con un crecimiento espectacular del desempleo, cuestionó el elevado gasto en Políticas Activas de Empleo, las cuales empezaron a tener problemas más serios cuando el desempleo resultaba, sobre todo, de una caída de la demanda (Schmitt 2011). A diferencia del caso alemán, la recesión económica se tradujo en despidos no en reducción de jornada, resultado de la facilidad para el despido incorporada a la flexicurity danesa, pero sin las contrapartidas de años anteriores. De todos modos, ha seguido habiendo movilidad laboral y se ha frenado el ritmo de incremento del desempleo. Por lo tanto, quizá sea demasiado pronto para evaluar la respuesta danesa y la mayor o menor contribución de sus PAE<sup>39</sup>. Por otra parte, las todavía generosas prestaciones por desempleo y asistenciales contribuyeron a mantener la demanda doméstica.

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

La respuesta inmediata a la crisis, en 2009, fue de tipo neokeyniano: paquetes de apoyo a los bancos y al crecimiento económico; se permitió a los gobiernos locales subir su inversión; subsidios a la renovación de vivienda; inversiones en infraestructuras. Se decidió también subir la inversión pública para el periodo 2010-2013, el margen de endeudamiento de los municipios, y la inversión en investigación, educación y actividades emprendedoras.<sup>40</sup> Pero en 2010, ante la

---

<sup>39</sup> A lo que se añade las divergencias estadísticas entre el desempleo medido por el LFS (7% para el 2010) y el registro Danés de empleo (4% para ese año) (Jorgensen 2011; Raisanen et al. 2012)

<sup>40</sup>Raisanen et al, 2012; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRESApril12.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf) ; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-July2011.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011.pdf)

agudización de la crisis y la expectativa de un déficit por encima del 5%, se adoptó una perspectiva más restrictiva, con reducciones de gasto público en varios sectores, incluidos los sistemas de formación profesional continua.

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

Pero el nuevo gobierno de centro-izquierda que llegó al poder en otoño del 2011, ha suavizado ese enfoque de austeridad con cambios que favorezcan los empleos regulares sobre los flexi-jobs, la extensión en 6 meses del periodo de recepción de la prestación de desempleo, y la mejora de las prestaciones de algunos de los grupos con más bajos ingresos.<sup>41</sup>

Por último, y quizá la ventaja más decisiva para Dinamarca en esta crisis ha sido sus bajos intereses. Aunque también experimentó su burbuja inmobiliaria con una subida en el precio de las casas del 54% entre 2003 y 2007, para luego caer el 26% entre 2007 y 2011, consiguió mantener bajo su interés. Es más, la crisis de la deuda soberana en los países mediterráneos e Irlanda que hizo escalar los intereses, a menudo imposibilitando el crédito en estos países, tuvo el efecto contrario en Dinamarca, cuyos bonos hipotecarios y deuda pública, con la envidiada calificación AAA, se convertían en refugio financiero de los inversores internacionales, permitiendo al Banco Central Danés marcar un interés negativo en Julio de 2012. Con todo, como varios expertos daneses subrayan, el destino de una economía exportadora como la danesa, o la alemana, no depende tanto de intereses nulos o negativos, como de una mejora sostenida en Europa que permita a los europeos seguir consumiendo productos daneses y alemanes<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf);  
[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRESApril12.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf)

<sup>42</sup>[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2012\\_denmark\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2012_denmark_en.pdf);  
<http://www.ecbc.eu/uploads/attachements/87/65/Denmark.pdf> ;  
<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304550004577508791866165860.html> ;

## 2. Tiempo de trabajo

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

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

Tabla 27. Jornada Reducida en Alemania e Italia.<sup>43</sup>

	Alemania (Kurzarbeit)	Italia (CIG)
<b>Papel y contexto institucional</b>	Medida específica gestionada dentro del modelo corporativo alemán. Complementa otras medidas de protección social (seguro desempleo, renta mínima) y flexibilidad interna.	Medida estructural al ser sustituto del seguro de desempleo. Gestión centralizada. Acceso restringido (sector manufacturero y agrícola; empresas grandes y medianas), pero generosas en prestación y duración. se explica porque prestación de desempleo es poco consistente.
<b>Respuesta a la crisis</b>	Extensión de jornada reducida (jr) de 6 a 18 meses. Excepcionalmente a 24 meses. Facilita acceso a más empleados. Nivel de reemplazo igual a prestación por desempleo (60%) más contribuciones sociales.	Extensión de emergencia del CIG (Cassa Integrazione Guadagni) a sectores y empleados no cubiertos antes de la crisis. Mayor nivel de reemplazo (80%) y duración (hasta 48 meses, ilimitada en algunos casos) tras la crisis.
<b>Cómo se paga</b>	Lo paga el seguro de desempleo, del fondo general; no se tocan las prestaciones de desempleo del trabajador.	Se paga de un fondo diferente del desempleo; no se tocan las prestaciones de desempleo del trabajador.
<b>Alcance</b>	Puede haber salvado 1 millón de empleos.	Podría haber contenido el desempleo italiano en 4 puntos porcentuales. <sup>44</sup>

<http://cphpost.dk/eu/nine-eu-countries-downgraded-denmark-retains-aaa-rating>

<sup>43</sup> Tabla detallada y fuentes en anexo final. Incluido requisitos de los distintos programas antes y después de la crisis, duración y prestaciones.

<sup>44</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/14/22/45603888.pdf>

<b>Sostenibilidad</b>	Como respuesta puntual a la crisis, parece exitosa. si hubiera una nueva recesión, podría tensar el sistema. A largo plazo: controvertida.	El abuso estructural de una medida coyuntural limita su eficacia. Enmascara desempleo y favorece la dualización. futuro problemático
-----------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.1. Alemania

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

El número de participantes en programas de jornada reducida (Kurzarbeit)<sup>45</sup> pasó de 39.000 en Mayo 2008 a 1.500.000 en Mayo 2009 <sup>46</sup>, y esta cifra se ha mantenido, estimándose que su aplicación podría haber evitado la pérdida entre un mínimo de 300.000 y un máximo de 1.000.000 empleos.<sup>47</sup> No hay consenso sin embargo sobre los efectos de una estrategia de jornada reducida (JR) a medio y largo plazo en términos de empleo, en cuanto a la capacidad de recuperar niveles previos a la crisis, mantener la productividad y, sobre todo, su sostenibilidad financiera (Schneider et al., 2009; Zimmermann 2009; Pignal and Schaefer, 2010). Estos esquemas de JR ya funcionaban antes de la crisis, y la crisis solo implicó cambiar algunos supuestos. Los empleadores tienen ayuda estatal para compensar el salario de los trabajadores con jornadas reducidas a través de los programas de compensación, lo que a menudo se presenta como un signo de la importancia de las políticas públicas; aunque además, en el caso alemán, las compañías podían recurrir a mecanismos y procedimientos de reducción de jornada sin intervención del Gobierno (flexibilidad interna: cuentas de horas (“hour accounts”) y trabajo compartido).

La financiación procede del mismo fondo que el seguro de desempleo, y –antes de la crisis- los empleadores pagaban el total de las cotizaciones sociales durante los primeros 6 meses. Además, la implementación (ejecución) de los programas de jornada reducida se detalla a menudo a través de los convenios

<sup>45</sup>Kurzarbeit; en inglés: short-time work (STW).

<sup>46</sup><http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/de0907029q.htm>.

<sup>47</sup>Anna Myunghee Kim, 2010 *Migration and the economic crisis*  
;http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,792932,00.html.

colectivos sectoriales y de empresa, y en algunos sectores se acuerdan las compensaciones salariales (“top-up payments”) y las contribuciones del empleador.<sup>48</sup> Además, durante 2009, tuvieron lugar acuerdos importantes que implicaron la aceptación por parte de los sindicatos de rebajas salariales con el fin de mantener el nivel de empleo.

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

La duración de la modalidad de jornada reducida estructural se extendió de 6 a 18 meses (para el periodo del 01/01/09 a 31/12/12), y se puede aplicar sin que sea preciso que un tercio de los empleados sufra una caída del 10% de su salario como consecuencia de una bajada temporal en la carga de trabajo. La BA se hace cargo del 50% de la contribución a la seguridad social de los empleadores, y hasta el 100% si los empleadores proveen formación durante la reducción de jornada. Más tarde, desde el 1 de Febrero de 2009, el “Stimulus Package II” estableció que la BA invirtiera 200 millones de Euros en cofinanciar medidas de formación para los trabajadores con cualquier tipo de reducción de jornada en el 2009 y 2010.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>Arico y Stein 2012; Sacchi 2012;

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

<sup>49</sup> Este programa temporal está financiado por el Fondo Social Europeo y la proporción de financiación de la Agencia depende de la medida de formación, del empleado individual y del tamaño de la firma. Un ejemplo de estas medidas es el acuerdo colectivo firmando en Febrero de 2009 en Lufthansa Cargo, filial de Lufthansa, por el que 2600 trabajadores de tierra pasaban a jornada reducida desde el 01/03/09 al 28/02/10, de manera que la jornada de los empleados bajaba un 20%, mientras Lufthansa garantizaba una compensación salarial (“on-top-payment”) hasta el 90% de su último ingreso neto.

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

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



## 2.2. Italia

En Italia, los programas de jornada reducida más importantes, el coyuntural (*Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria* (CIGO)) y el estructural (*Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* [CIGS]), son de uso restringido a determinados sectores y a medianas (>15 empleados) y grandes compañías; los CIGS solo para grandes compañías (Arico y Stein 2012; Sacchi 2012; Sacchi, Pancaldi, y Arisi 2011). El CIG italiano constituye un fondo separado del seguro de desempleo (a diferencia del caso alemán), y es mucho más generoso que este tanto en la reposición (hasta el 80% del salario, frente al 60% de la prestación de desempleo ordinaria,<sup>50</sup> hasta un máximo fijado periódicamente que en 2008 era 860 EUR (Stehrer y Ward, eds. 2012)) como en la duración (que, frente a los 6 meses del seguro de desempleo, en el caso del CIGS puede llegar a los 48 meses, a los que se puede añadir las prestaciones de “mobilità”<sup>51</sup>). Por su parte, el coste para los empleadores es mucho menor que para los alemanes (Arico y Stein 2012; Sacchi, Pancaldi, y Arisi 2011). Los empleadores italianos nunca pagan más del 8% de la compensación por jornada reducida y no pagan cotizaciones sociales (el estado se hace cargo de ellas, a excepción de una contribución fija a cargo de los empleados).

El CIG italiano ha funcionado de hecho como un sustituto para una débil cobertura de seguro de desempleo, de acceso restringido y escaso (Sacchi, Pancaldi, y Arisi 2011), pero sólo para un grupo de empleados “insider” de compañías medianas (>15) y grandes de determinados sectores, lo que refuerza la segmentación del mercado laboral.<sup>52</sup> Y ha funcionado así durante más de medio siglo, sobre todo desde las reestructuraciones industriales de los 70s y 80s, con modificaciones y excepciones puntuales que se han ido acumulando en un conjunto bastante ecléctico y fragmentado (Arico y Stein 2012). Ante la crisis, para compensar la debilidad de las prestaciones italianas por desempleo y de su sistema de protección social, el gobierno extendió el uso del CIG de “emergencia”, al ampliar el acceso a otros sectores, a las empresas pequeñas, y a

---

en JR. A cambio de estos sacrificios, los empleados contratados a partir de 2004 están cubiertos por una garantía de empleo hasta Junio de 2010.

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

<sup>50</sup> Y ese 60% se alcanzó en 2008 después de varias reformas, ya que tradicionalmente era muy inferior, en 1994 era un 25% (Sacchi 2012)

<sup>51</sup> Subsidios destinados a proteger la transición de un empleo a otro y que en el caso de la *mobilità* lunga equivale a una prejubilación.

<sup>52</sup> Arico y Stein 2012; Sacchi 2012; Sacchi et al. 2011; Berton *et. al.* (2009), Busalacchiet. *al.* (2009), Ferroni y Guerrera (2010), Gatto y Tronti (2010), O'Higgins (2011), y Schlindler (2009).



trabajadores atípicos y alargar su duración a través de diversos fondos, italianos y europeos. Estas medidas extraordinarias, fueron prolongadas hasta 2012 y está previsto que puedan durar hasta 2016.

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

Tal vez lo más llamativo sea los empleados CIG de cero-horas, en realidad cuasi-desempleados, y con muchas posibilidades de caer en el desempleo cuando acabe el programa. De hecho, el abuso de esta figura enmascara la realidad del desempleo italiano. Gatto y Tronti (2010)<sup>53</sup> calculan que el número de personas con contrato cero-horas pasa en 2010 de los 300.000, y cuando a los cero-horas, añaden los empleados en algún tipo de “retención de empleo” (labour hoarding) sin compensación salarial (lo hacen a través del método Wharton), y aquellos “desanimados” a buscar empleo (“discouraged”), su estimación del desempleo llega hasta el 13.6% a finales del 2009, unos 5 puntos porcentuales más que la tasa ILO.

La reforma italiana de Junio 2012, con el Gobierno técnico Monti, busca responder a esta situación para 2016, a través de algunas medidas contra la segmentación laboral, entre ellas una reforma de la prestación por desempleo con un nuevo esquema (Assicurazione Sociale per l’Impiego) que incluya a los aprendices, suba el nivel de reposición y la duración<sup>54</sup>. No obstante, la reforma no ha conseguido modificar de manera sustancial los CIG, limitándose a extender una protección más restringida a empresas medianas y grandes en otros sectores, pero sin alterar las diferencias de tratamiento entre, por un lado, los empleados de medianas y grandes empresas, y, por otro, aquellos de las pequeñas (Sacchi 2012).

---

<sup>53</sup>*The new forms of joblessness. How to relaunch growth and employment?*  
([http://www.unicreditreviews.eu/uploads/02\\_tronti\\_ing\\_41-84.pdf](http://www.unicreditreviews.eu/uploads/02_tronti_ing_41-84.pdf))

<sup>54</sup> Reposición: 75%, hasta un límite de 1180 €, y 25% pasados los 1180; un total máximo de 1120€; duración: pasa de 6 a 12 meses.

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

### 2.3. “Mini-jobs” alemanes

Además de la reducción de jornada durante la crisis, otra de las iniciativas destacadas para frenar el desempleo en los años 2008-2011, ha sido el incremento de los “mini-jobs” impulsados en 2003 por el Gobierno Socialdemócrata de Gerhard Schröder con las reformas Hartz<sup>55</sup>.

Los mini-jobs son empleos a tiempo parcial exentos de impuestos y seguridad social para los empleados que cobran hasta 400€ mensuales (siendo la contribución empresarial a la SS menor de la habitual). En la actualidad, unos 7.3 millones de alemanes (20% de los empleados) trabajan en mini-jobs, 2/3 son mujeres, muchos estudiantes los compatibilizan con sus estudios, y la mayoría se dan en servicios poco cualificados (catering, hostelería, servicio doméstico, cuidado de niños y ancianos, y construcción). No es inhabitual que trabajadores sean contratados a través de la fórmula de miniempleo a los que luego la empresa aumenta la jornada y paga el resto del salario en negro Köhler, H-D (2013). Sin embargo, ya antes de la redefinición y de las exenciones de 2003, los mini-jobs alcanzaban los casi 6 millones (Heiner Dribbusch 2010)<sup>56</sup>, lo que relativizaría su papel en esta crisis. Aunque la mayoría de estos empleos no pasan las 15 horas por semana, la diferenciación normativa y, sobre todo, la falta en Alemania de un salario mínimo legal, abren la puerta a diferentes abusos y discriminaciones.<sup>57</sup> De manera que se convierten de un arreglo

---

<sup>55</sup> Varias veces director de personal en Volkswagen durante las dos últimas décadas, impulsor de la semana laboral de 4 días en la VW de los 90, y máximo responsable de la Comisión Hartz durante el Gobierno Schroder.

<sup>56</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/de0812019q.htm>

<sup>57</sup> Recientemente se introdujo la obligación legal de salarios mínimos en determinados sectores, lo que supone una desviación de la tradición alemana de ausencia de salarios mínimos legales. Pero a finales del 2012, el objetivo largamente defendido por la federación de sindicatos DGB de un salario mínimo nacional no se ha materializado todavía.

transicional en una clara precariedad (Alber J. y Heisig J. P. 2011; Boch G. y Weinkopf C 2008, 2009)<sup>58</sup>.

A la hora de evaluarlos, habría que detallar tanto su carácter más o menos voluntario, que muchos lo son<sup>59</sup>, como su combinación con diversos subsidios (vivienda, transporte, ayudas familiares, becas y rentas mínimas) que en conjunto sacan de la precariedad a muchos de estos empleados alemanes, y que alerta contra importaciones selectivas que ignoren toda esa red de política social en que se apoyan.

### 3. La formación

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

---

<sup>58</sup>Alber J. y Heisig J. P. (2011): Do New Labour Activation Policies Work? A descriptive analysis of the German Hartz Reforms WZB Discussion Paper September 2011

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

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

<sup>59</sup> De cualquier modo, no olvidemos que el “voluntarismo” puede ser relativo en una situación de bajo empleo.

Tabla 28. Políticas de Formación profesional y ocupacional. OCDE (2011)

	Alemania	Italia	Dinamarca	Irlanda	España
FP 25-34 <sup>60</sup> (%)	52.4	33	35.8	15.2	9.7
Universidad ciclo largo 25-34 <sup>61</sup> (%)	19	20	36	29	25
PIB 2008 <sup>62</sup> (%)	4.6	4.6	7.7	5.7	4.6

Fuentes: Elaboración propia con las fuentes citadas en la sección.<sup>63</sup>

Tabla 29. Políticas de Formación profesional y ocupacional. OCDE (2011)

	Aprendizaje de Jóvenes	Formación de adultos
<b>Alemania</b>	<p>Currículo y certificación nacional, pero diseño y provisión resultado del Diálogo Social y Negociación Colectiva.</p> <p>Sistema dual de formación teórica y práctica en empleo. Principal mecanismo de inserción laboral juvenil.</p> <p>Ante la crisis, importantes reformas para extenderlo y financiación sostenida, aunque debilitamiento creciente según sindicatos.</p> <p>Decisivo en evitar desempleo juvenil.</p>	<p>Formación específica de desempleados y en riesgo de desempleo.</p> <p>Escaso éxito de iniciativas que combinan reducción de jornada y formación.</p>
<b>Italia</b>	<p>Falta de un sistema nacional de formación ocupacional aparte de la Educación Secundaria</p> <p>Diversidad de programas regionales. La reforma de 2012 busca convertir el aprendizaje juvenil como instrumento principal para empleo juvenil estable. De momento, escaso impacto de las políticas de formación.</p>	<p>Poco desarrollado y ausencia de un sistema nacional de certificación de cualificaciones.</p> <p>Con la crisis ha caído el número de programas participantes.</p>
<b>Dinamarca</b>	<p>Menos desarrollado que el caso alemán.</p> <p>Aumento significativo del número de plazas de aprendizaje.</p>	<p>Líder europeo en formación de adultos.</p> <p>Formación de adultos desempleados y en riesgo de desempleo cada vez más ligada a formación en puesto de trabajo.</p>

<sup>60</sup> % FP 25-34: % de jóvenes entre 25 y 34 años con formación profesional (OCDE 2011:136). Dato para España: 9.7

<sup>61</sup> % 3ª larga 25-34: % de jóvenes entre 25 y 34 años con estudios universitarios de ciclo largo (licenciatura). (OCDE 2011:40) Dato para España: 25

<sup>62</sup> % PIB 2008: % de gasto público total en formación (OCDE 2011:254). Dato para España: 4.6

<sup>63</sup> Arico y Stein 2011, 2012; Bosch 2011; Brunello et. al. 2010; Hoeckel y Schwartz 2010; ISFOL 2010; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-July2011\\_Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011_Jan2012.pdf); EC 2010, 2012; Raisanen et al. 2012; Jorgensen 2011.

<b>Irlanda</b>	-	Poco desarrollado. Rediseño institucional como respuesta a la crisis.
<b>España</b>	Políticas con escaso control por lo que respecta a la formación realmente recibida y al periodo que cubre. La crítica más habitual es que son empleos de bajo coste.	-

**Fuentes:** Elaboración propia con las fuentes citadas en la sección.<sup>64</sup>

### 3.1. Jóvenes

#### a) Alemania

En Alemania, junto al “Kurzarbeit”, otra clave de su éxito en empleo juvenil, ha sido un sistema de aprendizaje que ha venido funcionando en continua evolución durante décadas, con la inclusión de nuevas ocupaciones y permanente revisión de los currículos.<sup>65</sup> A través del aprendizaje, casi dos tercios de los jóvenes alemanes siguen un sistema dual de formación académica y práctica en un puesto de trabajo (“on-the-job”), al final del cual, muchos de ellos reciben una oferta de empleo fijo en esa misma empresa. La formación práctica se lleva a cabo a través de contratos de aprendizaje cuya duración (3 años), salario y contenidos siguen unos estándares de ámbito nacional, con una participación activa del Gobierno y los agentes sociales en el diseño y provisión de los mismos. Así, los empleadores ofrecen formación a los jóvenes a cambio de distintos tipos de incentivos (“bonus”) y subsidios. No obstante, los sindicatos advierten que el sistema no es inmune a las fuertes tendencias de liberalización y desregulación que están afectando al empleo juvenil. En 2004, el Gobierno federal y varias organizaciones patronales,<sup>66</sup> llegaron a un pacto para ayudar a los jóvenes a encontrar y mejorar empleo cualificado. Se renovó

<sup>64</sup>Arico y Stein 2011, 2012; Bosch 2011; Brunello et. al. 2010; Hoeckel y Schwartz 2010; ISFOL 2010; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-July2011\\_Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011_Jan2012.pdf); EC 2010, 2012; Raisanen et al. 2012; Jorgensen 2011

<sup>65</sup><http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EEOReview-YEM2010.pdf>; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6711>

<sup>66</sup> the Federal Employment Agency ([BA](#)), the Confederation of German Employers’ Associations ([BDA](#)) and the Federation of German Industries ([BDI](#)) together with the Association of German Chambers of Industry and Commerce ([DIHK](#)), the German Confederation of Skilled Crafts ([ZDH](#)) and the German Association of Liberal Professions ([BFB](#)).

en 2007 y de nuevo en Octubre 2010,<sup>67</sup> pero la confederación alemana de sindicatos, aunque invitada, decidió no participar ante lo que estimaba como una precarización del sistema. En 2010, se buscaba crear 60.000 nuevas plazas de aprendizaje al año hasta 2014, hacer frente a la perspectiva de la disminución de la oferta de empleados de cualificación media, y también a los problemas de muchos jóvenes al abandonar la escuela y entrar en formación ocupacional. Por lo tanto, el pacto de 2010 se focalizó en alumnos que no han terminado la enseñanza secundaria con buen rendimiento académico, a través de campañas para que esos jóvenes completasen su formación, teniendo también en cuenta los jóvenes inmigrantes.

Sin embargo, los firmantes del pacto insistían en recortar el periodo de aprendizaje de 3 a 2 años para algunas ocupaciones, a lo que se viene oponiendo la confederación alemana de sindicatos (DGB), que también critica la liberalización y desprotección creciente del empleo juvenil en Alemania<sup>68</sup>, en particular en sectores en que es difícil llevar una negociación colectiva sectorial y en sectores golpeados por la crisis como el manufacturero y el químico.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Con la involucración de otras dos organizaciones: el Comisionado gubernamental para migraciones, refugiados e integración; y la Conferencia de Ministros de asuntos culturales de las Laender.

<sup>68</sup><http://eurofound.europa.eu/eiro/2011/12/articles/de1112029i.htm>

<sup>69</sup>Mientras que los acuerdos “multiemployer” sí buscaron ampliar el número de vacantes de aprendizaje inicial (“initial vocational training” (IVT)). Ejemplos:

- El sindicato de minas, químico y energía (IG BCE) y la asociación alemana de empleadores químicos (BAVC), además de ampliar en 9000 nuevas plazas de IVT (aprendizaje) entre 2011 y 2013, también diseñaron un esquema nuevo para que durante la crisis se promovieran contratos de empleo para aquellos que fueran acabando el aprendizaje.

- Los acuerdos regionales de 2010 en el sector del metal e industria eléctrica estipularon que los aprendices fueran empleados por al menos 12 meses tras finalizar su aprendizaje, si la situación económica lo impidiera, la empresa y el comité de empresa considerarían otras alternativas (jornada reducida, tiempo parcial...).

- También en Noviembre 2011, los agentes sociales del sector del metal acordaron crear empleo indefinido para los aprendices al acabar su periodo de formación, rompiendo una tendencia reciente a ofrecer solo empleo temporal. IG Metall, el sindicato del metal, defendió este asunto en una campaña nacional.

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

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

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

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

*b) Italia*

El sistema alemán inspira los esfuerzos italianos actuales por instaurar y consolidar un nuevo sistema de aprendizaje. Para mejorar la capacitación de los empleados, en el área “*Collegato Lavoro*” de la Ley de Estabilidad Financiera (Ley N. 183, 4 Noviembre 2010), el Gobierno Italiano inició la reforma de los contratos de aprendizaje para facilitar el contrato de jóvenes y mejorar la articulación educación-empleo. En Septiembre de 2011 se aprobó el Acta Consolidada sobre aprendizaje (Decreto Legislativo No. 167 de 14 de Septiembre 2011), que aspira a convertir el aprendizaje en el principal instrumento para impulsar el empleo juvenil, afrontar el abandono escolar y la alta tasa de desempleo juvenil. Tras consultas y acuerdos con las autoridades regionales y los actores sociales, la Ley reguló los contratos de aprendizaje con vistas a convertirlos en contratos indefinidos dirigidos a los jóvenes.<sup>70</sup> Si al final del periodo de formación ocupacional, ni el empleador ni el aprendiz se retiran del acuerdo, la relación de empleo pasa a considerarse indefinida. Además, abrió la posibilidad de financiar programas de aprendizaje a nivel de empresa.<sup>71</sup>

Los contratos de aprendizaje se aplican a todos los jóvenes entre 15 y 29 años. El tipo, duración y número de aprendices será establecido a través de acuerdos colectivos nacionales para cada sector, y por acuerdos intersectoriales. Se prevén tres tipos de contrato de aprendizaje para todos los sectores<sup>72</sup>: Aprendizaje de formación para jóvenes entre 15 y 25 años. El contrato puede durar hasta 3 años (4 en el caso de diplomas regionales). El programa de formación será diseñado por las regiones en colaboración con los Ministerios de Trabajo y Educación. Aprendizaje profesional para jóvenes entre 18 y 29 años

---

<sup>70</sup>[Agreement of 7 July between regions and government \(in Italian, 886Kb PDF\)](#);

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

<sup>71</sup><http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/01/IT1201019I.htm>; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Oct%2011.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Oct%2011.pdf); <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/08/articles/IT1108019I.htm>

<sup>72</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRESApril12.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf)



que necesitan formación ocupacional. Una duración máxima de 3 años (5 para artesanos). Tanto la duración como el currículo serán establecidos en acuerdos colectivos e intersectoriales. Formación avanzada e investigación, destinada a jóvenes entre 18 y 29 años que se dediquen a la investigación, doctorados y entrada en las asociaciones profesionales. La duración y regulación de estos programas lo establecen las regiones, en acuerdo con las patronales regionales, universidades, e instituciones de formación profesional, técnica e investigación. La reforma aprobada el 28 de Junio del 2012 añade específicamente el contrato de aprendizaje. Sin embargo, es pronto para valorar la relevancia de todo este paquete de reformas en torno al aprendizaje.

#### *c) Dinamarca*

En Dinamarca el sistema de aprendizaje está a medio camino del sistema dual alemán y los del resto de los países nórdicos, más basados en la educación regular. Ante la subida del desempleo juvenil, en 2009 tuvo lugar el Acuerdo “más jóvenes en empleo y educación”, que incluía medidas de activación juvenil, iniciativas de formación en el lugar de trabajo y mejora de calificaciones. En 2011 se decidió invertir 8.3 millones de euros en ese tipo de medidas y aumentar el número de contratos en aprendizaje y prácticas.<sup>73</sup> El Gobierno danés se ha puesto como objetivo que para 2015 el 95% de cada cohorte de jóvenes acabe la educación secundaria superior, el 60% la enseñanza terciaria y el 25% la enseñanza terciaria de ciclo largo. El presupuesto de 2012 contempla la creación de 10.400 nuevas plazas de aprendizaje y 1.500 nuevas plazas en escuelas de formación profesional.<sup>74</sup> Además, prevé una inversión de 10 millones de euros para mejorar la enseñanza profesional.

### **3.2. Adultos**

#### *a) Dinamarca*

Dinamarca es el país con más adultos participando en algún tipo de educación (EC 2012). Al poco de empezar la crisis, el Gobierno aprobó el Acuerdo sobre el esquema de aprendizaje para adultos (2008) que dio status legal a los subsidios para adultos en aprendizaje.<sup>75</sup> En 2010 el Gobierno inició un Plan de Acción

---

<sup>73</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-July2011.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-July2011.pdf)

<sup>74</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf)

<sup>75</sup> Subsidios dirigidos a personas sin formación profesional o con necesidad de recualificación.



contra el desempleo de larga duración con 36.7 millones de euros para invertir en educación y mejora de capacidades, tanto específicas como generales (leer, escribir y matemáticas) (Raisanen et al. 2012). También en Enero de 2010 se introdujeron iniciativas para aumentar el apoyo educativo a empleados recién despedidos y a aquellos en riesgo de ser despedidos, un apoyo donde se exige detallar las etapas de vuelta al empleo y refuerzo de la formación en el puesto de trabajo. Acompañando a estas medidas, en 2011 la Autoridad Nacional Danesa sobre mercado laboral, basada en sus investigaciones y evidencias, dudaba de los efectos de la formación genérica a desempleados y defendía que la mejor estrategia de activación es la formación ocupacional en empresas. También defendía la formación focalizada, y la orientación personalizada a los desempleados (Raisanen et al. 2012). Un enfoque que amparaba el cambio de énfasis hacia la empleabilidad rápida, “work first” (Jorgensen 2011) y que el nuevo Gobierno de centro-izquierda busca suavizar.

#### *b) Alemania*

Como respuesta a la crisis, Alemania amplió temporalmente los programas de formación profesional/ocupacional para cubrir a trabajadores en riesgo de desempleo, empleados séniores en pequeñas y medianas empresas y trabajadores temporales re-contratados. La iniciativa se llamó “formación ocupacional continua de personas poco cualificadas y trabajadores sénior”. Tampoco ésta es una iniciativa nueva.<sup>76</sup>

Más tarde, la ley alemana de Febrero de 2011 para la mejora de la integración en el mercado laboral, incluyó un amplio abanico de medidas que serán efectivas a lo largo del 2012. Entre ellas: la introducción de un sistema de bonos para iniciativas de formación profesional para los desempleados (desde el 1 de Abril 2012); apoyo de las agencias de empleo a la formación continua de personas por debajo de los 45 años si el empleador cubre al menos el 50% de los costes; y una reforma de las oficinas de empleo, junto a la creación de 41 nuevos centros de empleo que serán gestionados por los gobiernos locales.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> EC 2010 Employment in Europe

<sup>77</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf). Por otra parte, los empleadores alemanes que ofrecen a sus empleados en jornada reducida (Kurzarbeit) la oportunidad de participar en medidas de formación y cualificación, reciben una subvención parcial de las contribuciones a la seguridad social y apoyo financiero para los costes de las medidas de formación. No obstante, al inicio de la crisis, solo 40.000 de más de un millón de

*c) Italia*

En el caso italiano, la formación de adultos es una de las áreas más débiles. Según ISFOL (Instituto para la formación ocupacional) (2010), la participación de adultos en formación disminuyó durante los primeros años de la crisis, la formación tiende a ser muy específica y breve, sin ningún tipo de certificación. No obstante, en Febrero de 2010, el Gobierno, las regiones y los agentes sociales firmaron un acuerdo para la formación.<sup>78</sup> Mientras que la implementación de los programas de formación es competencia de las regiones, las directrices del acuerdo enfatizaban la necesidad de dirigir el aprendizaje hacia necesidades productivas reales, reforzando el aprendizaje en el lugar de trabajo y los mecanismos de validación de aprendizaje no-formal. Con todo, la Recomendación del Consejo Europeo de 2011 (Council Recommendation 2011) seguía insistiendo en la necesidad de fortalecer el aprendizaje y la formación profesional, y resolver la falta de un único sistema de certificación de habilidades y reconocimiento de formación profesional y ocupacional reconocido a lo largo del país, en lugar de los múltiples regionales que dificultaban la movilidad laboral.

*d) Irlanda*

Tampoco las primeras respuestas irlandesas en materia de formación fueron significativas ni en presupuesto ni en participantes (Stehrer y Ward (eds.) 2012). Pero en 2011, el servicio público de empleo, a través del Programa de Formación de Habilidades Específicas, creó 6.000 plazas adicionales dirigidas a adultos procedentes de sectores con problemas estructurales de empleo, sobre todo construcción. Los cursos incluían mecánica, IT, administración, venta, marketing, management y electrónica. Otras iniciativas en este sentido fueron “Vuelta a la Educación” (2011, 4.000 plazas); “Spring board Programme” (2011, 5.900 plazas); “Job Bridge programme” (2011, 5.000 plazas).<sup>79</sup>

---

trabajadores en jornada reducida participaron en alguna medida de formación ofrecida por sus empresas. Las compañías no están haciendo uso de los fondos reservados para esta finalidad. <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/EESPostLisbon-Weiler.pdf>; Frankfurter Rundschau, 4 September 2009

<sup>78</sup><http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/01/IT12010191.htm>

<sup>79</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRESApril12.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRESApril12.pdf)

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

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

#### 4. Políticas Inmigratorias

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

*Tabla 30. Políticas inmigratorias en los países estudiados.*

	Alemania	Italia	Dinamarca	Irlanda	España
2000	7.336.111	1.270.553	259.361	241.569	819.886
2007	7.255.949	2.938.922	278.096	452.306	4.606.474
2008	7.255.395	3.432.651	298.450	553.690	5.262.095
2009	7.185.921	3.891.295	320.033	441.059	5.650.968
2010	7.130.919	4.235.059	329.797	384.399	5.663.525
2011	7.198.946	4.570.317	345.884	361.557	5.654.630
Inmigrantes (% 2010)	8,7 (5.6 non- EU)	7,1 (5 non-EU)	6 (3,9 non- EU)	8,6 (1.7 non-EU)	12,3 (7,3 non-EU)

Diferencia % desempleo entre inmigrantes/ nativos 2007 (2009)	8,6 (7,1)	3 (4,3)	-	1,5 (4)	4,4 (1,9)
% inmigrantes en ocupaciones no cualificadas (2009)	27,5	23,2	-	-	33,6
Políticas laborales	Orientación y formación específica	Poco desarrolladas	Formación general y específica.	RestRICTIVAS	Incipientes
Políticas de ciudadanía	RestRICTIVAS	Alternancia restrictiva /regularización	RestRICTIVA	RestRICTIVAS	Abiertas

Fuente: EUROSTAT; Inmigrantes 2000, 2007- 2011, incluyen UE y no-UE, total de personas inmigrantes residentes en el país; brecha desempleo nativos inmigrantes:

<http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-2010.pdf>

#### 4.1. Alemania

La respuesta a la crisis a través de políticas migratorias se produce en circunstancias nacionales muy distintas. Alemania, a diferencia del resto, ha registrado desde finales de los 90 hasta 2010 una inmigración neta a la baja y, además, los trabajadores inmigrantes se encuentran sub-representados en los sectores más afectados por la crisis (metal, manufacturas eléctricas, automóvil) (Koehler et al 2010:17), con lo que las medidas anti-crisis han favorecido más a los nativos que a los inmigrantes. Durante la crisis, el desempleo entre los inmigrantes no aumentó más que entre los nativos, si bien el de los primeros se sitúa en torno al 16% y el de los segundos alrededor del 7%, diferencia que viene de antes de la crisis y está relacionada con los tradicionales problemas de integración de los inmigrantes en la sociedad alemana (Streeck 2009; Anna Myunghee Kim, 2010).<sup>80</sup>

<sup>80</sup> De hecho, los jóvenes de origen inmigrante, obtienen unos resultados académicos significativamente más bajos de la media, y la participación en el sistema dual de aprendizaje era para ellos del 32,2% en 2009 comparado con un 68,2% para los nativos (<http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EEORReview-YEM2010.pdf>)

En cualquier caso, en los últimos años la integración de inmigrantes en el mercado laboral ha sido objetivo de varios programas, parcialmente financiados por el fondo social europeo (ESF), dirigidos a favorecer sus competencias lingüísticas, su acceso a cualificaciones profesionales, reducir la discriminación en el acceso al empleo, e integrar a los refugiados e inmigrantes con derecho de residencia.<sup>81</sup> Quizá lo más importante sea que a diferencia de otros países, no han sufrido recortes por la crisis<sup>82</sup>, en programas como los que se señalan en el anexo II.

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

#### 4.2. Italia

También Italia se distingue del caso español (Koehler et al. 2010)<sup>83</sup>, lo que relativiza la homogeneidad de un hipotético modelo Mediterráneo (Arango et al. 2009). Italia presenta una inmigración menor y menos concentración de inmigrantes en las ocupaciones no-cualificadas, lo que ha amortiguado el impacto de la crisis en el desempleo entre inmigrantes. Es verdad que entre la segunda mitad del 2008 y 2009, aumentó la brecha en tasa de desempleo entre inmigrantes y nativos, pasando la de los inmigrantes del 10 por ciento por primera vez. Pero son cifras muy por debajo de las presentes en otros países europeos. Y las mujeres inmigrantes todavía sufren menos desempleo al estar concentradas en los sectores domésticos y de salud, menos expuestos a la crisis.

De la política migratoria italiana reciente destaca la coincidencia entre el crecimiento real de la inmigración y el carácter restrictivo y punitivo de varias medidas contra la inmigración ilegal, del Gobierno Berlusconi, como la Reforma de la ley de inmigración en Julio 2009<sup>84</sup>, un debilitamiento progresivo del status

---

<sup>81</sup>Germany. National Report Programme (2011)

<sup>82</sup> Elizabeth Collet (2011) *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*

<sup>83</sup>Jobst Koehler, Frank Laczko, Christine Aghazarm, Julia Schad 2010 *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy* IOM EC.

<sup>84</sup> Que redefine la entrada y estancia ilegal como una ofensa criminal punible con multa y expulsión inmediata.

de los inmigrantes legales, a través de un sistema de puntos para renovar el permiso de residencia y un endurecimiento de los requisitos de ingresos, salud y vivienda, para el reagrupamiento familiar<sup>85</sup>, lo que ha agudizado la diferencia entre Italia y España en el tratamiento de los inmigrantes ilegales, siendo España un país caracterizado como generoso en la provisión de servicios sociales a inmigrantes ilegales (Zimmermann y Barrett 2011), algo que ha empezado a cambiar en 2012 con el gobierno Rajoy. En Italia, desde 2009, el personal médico debe denunciar a los sospechosos de ser inmigrantes ilegales, y se pasó de recortes moderados a radicales en la política de admisión a través de los *decreti-flussi*<sup>86</sup>. En 2009 se cancelaron casi por completo las cuotas para trabajadores inmigrantes, a excepción del sector agrícola y turístico, algo que ha tenido un efecto limitado, si observamos las cifras que aparecen en la tabla anterior.

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

#### 4.3. Irlanda

Como en Alemania, también en Irlanda la migración neta se ha vuelto negativa desde el inicio de la crisis, pero mientras en el caso alemán cabe preguntarse por factores y objetivos estructurales, ya que la reducción viene desde los 90, la caída irlandesa está directamente vinculada a la crisis, relacionada con el hecho de que la mayor parte de sus inmigrantes provengan de la propia UE (a pesar de que Irlanda, tras España,<sup>87</sup> es el país UE con mayor inmigración relativa en la última década, es el país de la UE-15 con menor porcentaje de inmigrantes no-EU).

---

<sup>85</sup> OCDE 2009, citado en Koehler et al 2010

<sup>86</sup> Aunque en Agosto de 2009 se lanzó un nuevo esquema de regularización selectiva dirigida a trabajadores en el sector del cuidado, que atrajo 300,000 solicitudes de empleadores de inmigrantes indocumentados (Colombo 2009).

<sup>87</sup> Aunque a bastante distancia. Entre 2000 y 2008 la población inmigrante en Irlanda se dobló, y en España se quintuplicó.

Es paradigmático el sector de la construcción donde, a finales de 2007, 17% de los empleados eran inmigrantes, en su mayoría procedentes de nuevos miembros de la UE, sobre todo Polonia. Con el inicio de la crisis, el 36% de los inmigrantes que trabajaban en la construcción perdieron su empleo (frente al 26% de los nativos), y otros muchos sufrieron una renegociación a la baja de sus condiciones laborales (Wickham y Krings 2009).<sup>88</sup> Muchos de estos inmigrantes UE se habían establecido y parecían reacios a volver a su país (Meardi G., Martín A. y Lozano M. 2012)<sup>89</sup>; de hecho en Agosto de 2012 residían en Irlanda más de 100 mil polacos en edad de trabajar, aunque sufrieran un desempleo por encima del 25%, siendo el mayor grupo de residentes extranjeros en el país y también víctimas de numerosas polémicas sobre su acceso a las prestaciones sociales<sup>90</sup>.

El bajísimo porcentaje de inmigrantes no-UE, revela que Irlanda es uno de los países europeos con políticas migratorias más restrictivas y anti-integradoras, especialmente por lo que respecta a la participación en el mercado laboral<sup>91</sup> donde, por ejemplo, los trabajadores temporales non-EU no pueden acceder a otros trabajos ni iniciar negocios ni servirse de medidas generales de apoyo al empleo; apenas existe reconocimiento de cualificaciones no-EU, y con la crisis se canceló o redujo la financiación de las medidas de integración dirigidas específicamente a inmigrantes. La norma de permisos de empleo, “Employment Permits Act”, de 2006, limitaba los permisos de trabajo a una restrictiva lista de ocupaciones (Koehler et al 2010), por lo que ha ido disminuyendo el número de permisos de trabajo a inmigrantes no-UE. Los requisitos para los permisos se endurecieron todavía más desde 2009 de manera que, para ofrecer un permiso de trabajo, ha aumentado de 4 a 8 semanas el plazo en que la vacante debe de estar anunciada en la red FÁS/EURES<sup>92</sup> antes de que los ciudadanos no-UE puedan aplicar a un test de necesidad de mercado. Además, ocupaciones como trabajadores domésticos y camioneros de mercancías pesadas (HGV) ya no pueden solicitar permisos de trabajo, como

---

<sup>88</sup>J. Wickham y T. Krings (2009) *After the Boom: Migration and the Irish Construction Sector* MCA Newsletter No. 2

<sup>89</sup>Meardi G., Martín A. and Lozano M. (2012) “Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK” *Journal of Industrial Relations* 54(I) 5-21.

<sup>90</sup> <http://www.independent.ie/opinion/columnists/john-drennan/one-in-four-polish-workers-in-country-claiming-dole-3190040.html>

<sup>91</sup><http://www.mipex.eu/ireland>

<sup>92</sup> FAS es el Servicio Público de Empleo Irlandés, y EURES, (Servicios Europeos de Empleo), es una red de cooperación entre la Comisión Europea, los Servicios Públicos de Empleo de los países miembros de la EEA, y otras organizaciones asociadas.



tampoco lo pueden hacer aquellos que soliciten un empleo de menos de 30.000 EUR. Tampoco los cónyuges y dependientes de aquellos que tienen permiso de trabajo pueden hacerlo. Incluso ocupaciones de la salud o servicios financieros e industriales, con salarios entre 30.000 y 60.000 EUR, han sido excluidas de la lista que puede solicitar permisos de residencia. Sin embargo, todas las ocupaciones con ingresos por encima de los 60.000 EUR permanecen en la lista de potenciales candidatos. De esta manera el Gobierno limita la inmigración de empleados poco cualificados mientras mantiene la oferta de los que estima necesarios para sectores estratégicos.

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

#### **4.4. Dinamarca**

Por lo que respecta a Dinamarca, comparte con sus vecinos nórdicos una inmigración muy regulada en la que los flujos anuales no se desvían mucho del número de permisos de residencia concedidos (OCDE 2012), y que en cualquier caso les hace presentar niveles de inmigración, en torno al 5%, por debajo del que su riqueza pudiera hacer esperar. En cambio, a diferencia del resto de países escandinavos que combinan control de llegada con integración post-ingreso, Dinamarca mantuvo durante la crisis serias trabas en los ámbitos de integración y acceso a ciudadanía (OCDE 2012<sup>93</sup>; Koehler et al. 2010<sup>94</sup>), lo que la aproxima al modelo alemán, ambos países más restrictivos que sus vecinos Europeos del Norte y del Sur.

También en Dinamarca los inmigrantes se vieron más afectados por el desempleo al estallar la crisis, mientras que el Consejo de Europa urgía a reducir las brechas en desempleo y desigualdad laboral entre inmigrantes y nativos<sup>95</sup>. Por ello, el nuevo gobierno de centro-izquierda que entró en Octubre de 2011, propone reformas importantes en política migratoria: apoyo más

---

<sup>93</sup> OCDE (2012) *International Migration Outlook*.

<sup>94</sup> Ver también <http://www.mipex.eu>

<sup>95</sup> Recomendaciones específicas al Programa Nacional de Reforma Danés 2012 hacia la estrategia EU 2020. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012\\_denmark\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_denmark_en.pdf)



específico a necesidades laborales y educativas; eliminación de discriminaciones en el acceso a prestaciones sociales; suavización en los requisitos para lograr permiso de residencia, admisión de familiares y nacionalidad; lanzamiento de una encuesta sobre integración nacional que permita información estadística detallada sobre distintos aspectos de la integración de los inmigrantes: empleo, educación y acceso a ciudadanía.<sup>96</sup>

Para concluir este apartado, efectivamente los inmigrantes registran peores datos de desempleo y precariedad que los nativos, pero la gravedad del impacto de la crisis ha sido distinta según la distribución de los inmigrantes en la estructura productiva. Mientras que en Alemania, y en cierta medida Italia, los inmigrantes están sub-representados en los sectores más afectados por la crisis<sup>97</sup> y, por tanto, la han sufrido menos, en Irlanda y España el pinchazo de la burbuja ha perjudicado sobre todo a los extranjeros, situación agravada en el caso español por la menor movilidad que sufre su mayor proporción de inmigrantes no-UE. Respecto a las políticas migratorias, en los cuatro países han sufrido los recortes en un entorno de austeridad, con la reducción de las políticas integradoras y, a menudo, endurecimiento de los requisitos de entrada y/o residencia salvo para profesionales altamente cualificados. Esto es evidente en el caso alemán donde, hasta ciertas medidas de protección a los inmigrantes ilegales pueden ser analizadas en realidad por su efecto barrera, en el sentido de disuadir a posibles empleadores<sup>98</sup>.

En líneas generales, siguiendo a Koehler et al (2010), si distinguimos entre un modelo “integrador”, que prioriza la integración sobre la satisfacción inmediata de las demandas del mercado laboral, y un modelo “*Gastarbeiter*” (trabajadores huéspedes) con una escala inversa de valores, las políticas migratorias recientes apuntan a este último modelo, sobre todo en los casos irlandés e italiano.<sup>99</sup> De manera que una “apertura de facto” en cuanto a acceso al mercado laboral convive con un estrechamiento legal respecto a derechos y ciudadanía (Pastore 2010; Koehler et al 2010:135), una contradicción que abre la posibilidad a un futuro político conflictivo. No obstante, tanto Dinamarca como Alemania, países con larga tradición migratoria –aunque dentro del modelo “*gastarbeiter*”-

---

<sup>96</sup> OCDE 2012; [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf)

<sup>97</sup> *Migration and the Economic Crisis*.

<sup>98</sup> [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf)

<sup>99</sup> OCDE 2009, citado en Koehler et al 2010

mantienen programas de integración en el mercado laboral especialmente dirigidos a inmigrantes (parcialmente financiados por el ESF), con elementos aplicables a la realidad española en función de sus posibilidades financieras, ya que esa focalización es un área poco desarrollada todavía y cuyas potencialidades merecen atención tanto a corto como a largo plazo.<sup>100</sup>

#### 4.5. Conclusiones

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

Sin embargo, también es verdad que al analizar en detalle las trayectorias de las regulaciones en materia laboral, educativa o de protección social de los distintos países europeos, sería posible identificar un intercambio permanente de prácticas y políticas que en un momento u otro parecen funcionar mejor o peor en sus respectivas sociedades. Un sistema de importaciones/ exportaciones tanto conceptuales como procedimentales cuya mayor o menor intensidad es discutible, pero que, de hecho, ha sido objetivo explícito de las principales iniciativas Europeas de “coordinación suave” conocidas como el Método Abierto de Coordinación (Estrategia Europea de Lisboa y EU 2020).

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

---

<sup>100</sup> Programas dirigidos a reforzar las competencias lingüísticas profesionales de inmigrantes; Programas contra la exclusión, la discriminación en compañías y de apoyo a la entrada en el mercado laboral; Cursos de formación vinculados al puesto de empleo y conducentes a obtener cualificaciones; Mejoras hacia una evaluación uniforme y transparente en el proceso de reconocimiento de titulaciones extranjeras.

- En cuanto al tiempo de trabajo, España, junto a los bajos salarios de la mitad de los empleados, sufre otros problemas laborales estructurales como la extensión de horas extraordinarias no pagadas y otras formas de economía sumergida que dificultan mucho la transparencia necesaria para que la flexibilidad temporal no se traduzca en la precariedad temida por los sindicatos de “salarios parciales por trabajos de más de 40 horas semanales”, y agrave todavía más la ya de por sí deteriorada relación entre empleo y cohesión social (Miguélez, F. y Prieto, C. 2002). No obstante para determinados sectores y ocupaciones (sector público, empleos industriales y algunos servicios) es posible que quede margen para explorar las posibilidades de ciertas formas de jornada reducida y un desarrollo del tiempo parcial, siempre voluntarios y con condiciones adecuadas, como mecanismo transicional, no solo para reconciliar empleo y familia, sino, cada vez más, para facilitar tanto la entrada como la salida de la vida laboral o dar substancia a las iniciativas “life long learning”.
- Respecto a la formación, la experiencia de los 4 países europeos referidos parece coincidir en algunas directrices comunes cuyo desarrollo mayor o menor puede depender de la inversión y de las distintas estructuras productivas, pero que sirven para orientar el sentido de cualquier esfuerzo posible, y en algunos casos suponen rediseños institucionales que podrían mejorar la eficiencia del presupuesto destinado, sea mucho o poco. Para ello podría ser útil:
  - Mejorar la formación en el puesto de trabajo.
  - Armonizar sistemas de aprendizaje con trayectorias pautadas hacia la estabilidad laboral y aumentar el número de plazas de aprendizaje. Es interesante en este sentido la iniciativa italiana de inspirarse en el modelo alemán para consolidar un sistema de aprendizaje como forma reglada de acceso al empleo para los jóvenes de distintos niveles educativos. Aunque sea pronto para evaluar sus resultados, la estrategia intenta atajar uno de los problemas más graves que afecta a la transición educación-empleo tanto en Italia como en España: la mezcla y encadenamiento confuso de contratos en prácticas de distinta naturaleza que no permiten una trayectoria clara de entrada, ni itinerarios previsibles de mejora.

- Validación y acreditación de distintos tipos de aprendizajes, incluidos los informales y no formales.
- Respecto a las políticas migratorias, para España es destacable que, como en otros ámbitos (dependencia, infraestructuras, salud y educación), lo que en muchos aspectos puede considerarse como grandes éxitos de la evolución socioeconómica en las últimas décadas, constituirá el principal desafío del futuro: su sostenibilidad. La sostenibilidad de entornos institucionales que se iniciaron más tarde que en los otros países europeos y que antes de estar plenamente consolidados deben hacer frente a presiones cada vez mayores. En la última década, España se ha convertido en el país Europeo líder en inmigración, ha sido caracterizado como generoso en la provisión de servicios sociales a inmigrantes (Zimmermann y Barrett 2011) y está por encima de los otros cuatro países en el índice MIPEx.<sup>101</sup> Mientras, a largo plazo, España busca consolidar un modelo inmigratorio que escape de la precariedad e improvisación asociados a crecimientos burbuja y a la economía sumergida, a corto plazo, de cara a paliar mejor el impacto de la crisis en los colectivos inmigrantes, puede inspirarse en algunas de sus medidas de las iniciativas de Dinamarca y Alemania con programas de integración en el mercado laboral especialmente dirigidos a inmigrantes (idioma, formación ocupacional específica y reconocimiento de cualificaciones), una focalización poco desarrollada en España y cuyo auge debería sacar el máximo partido de las posibilidades financieras.

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

---

<sup>101</sup> El observatorio [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu), que evalúa las principales políticas migratorias por separado y en conjunto de los países europeos, destaca a España como un país cuya política migratoria se sitúa por encima de los otros cuatro países (en el indicador agregado, sobre 100, España conseguía un 63, Italia un 60, Alemania=57, Dinamarca=53, Irlanda=49; el máximo es para Suecia=83, y el mínimo para Austria=42). MIPEx es una iniciativa encabezada por el British Council y el Grupo sobre Políticas Migratorias que incluye 37 organizaciones (gubernamentales, ONGs, Universidades...) de 31 países, y cofinanciado por el Fondo Europeo para la integración de ciudadanos extracomunitarios. Las políticas evaluadas en el índice son: mercado laboral; reunión familiar; educación; participación política; medidas anti-discriminatorias; residencia y nacionalidad.

## V. LAS POLITICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA PARA HACER FRENTE A LA GRAN CRISIS

---

### 1. Introducción

A finales de 2012 se han cumplido 5 años de crisis económica, con destrucción de empleo. En el caso de España, dicha destrucción empieza lentamente en otoño de 2007, pero en 2008 se desboca, superando los 700.000 trabajadores, y llega a 1,5 millones en 2009. De finales de 2007 a finales de 2009 pasamos de menos de 2 millones de parados a 4 millones. Con ser importantísimas las cifras de 2008-2009, no cabe olvidar que a finales de 2007, aún en periodo de expansión, en España el paro alcanza la tasa del 8%. El país está bastante lejos del pleno empleo o, como dirán algunos con una cierta ligereza, tiene un alto desempleo estructural, a pesar de lo cual en 2008 aún entran 700.000 inmigrantes. Esta es una contradicción que habrá que tener presente para explicar tanto el desempleo como las políticas de empleo y las políticas migratorias ya que el desempleo ha caído hasta los 6 millones en junio de 2013.

Desde nuestro punto de vista, que es el de otros muchos expertos, así como de diversos agentes sociales, sin medidas claras de crecimiento es imposible volver a un nivel razonable de bienestar, dado que este pasa por la creación de empleo. Evidentemente, la creación de empleo implica que las empresas inviertan y encuentren crédito, si lo necesitan, pero, aún más, que los ciudadanos no pierdan capacidad y disposición para consumir productos y servicios que garanticen su bienestar y también que el propio Estado mantenga su capacidad de dar servicios colectivos. Este es el círculo vicioso en el que estamos estancados: las personas han reducido su consumo porque tienen menos ingresos o porque temen tener menos a corto o medio plazo; ello lleva a las empresas a reducir su producción, lo que dificulta que muchas obtengan los créditos con los que, eventualmente, venderían en otros mercados o bien innovando reducirían costes; la exportación, aunque relativamente importante, no cubre ni de lejos la bajada del consumo interno, que sigue siendo el 85% del total. Pero cuando las políticas que predominan son las de recortar gastos para

responder a las exigencias externas de reducir el déficit en un periodo determinado, la manera más fácil es de reducir costes es recortar salarios y despedir trabajadores. Y los trabajadores más fácilmente prescindibles son aquellos con menor protección (menor indemnización por despido) o que han entrado los últimos (jóvenes e inmigrantes) o que están en los sectores más expuestos, en aquellos que menos se consume ahora (como construcción y determinados servicios). En resumen, aquellos trabajadores que es menos conflictivo reestructurar, presionar o despedir.

Parece fuera de toda duda que el proceso de recuperación del crecimiento y del empleo va a ser largo en España. Por tal motivo, más allá de la actuación de las empresas, que son las que principalmente crean riqueza y empleo, el papel de las políticas de empleo puede ser capital para acelerar dicha recuperación y para que el modelo productivo que salga de esta crisis tenga características de mayor solidez, calidad y eficacia que en el pasado, en particular por lo que se refiere al empleo. Las políticas de empleo son la intervención de la administración para conseguir el mencionado objetivo. Deberían ser nuevas políticas industriales buscando modernizar el modelo productivo. También políticas de regulación que encontraran un equilibrio –a ser posible consensuado- entre las exigencias de las empresas y las demandas de los trabajadores. Deberían ser políticas de apoyo a las empresas, construyendo infraestructuras y otros servicios públicos. También tendrían que ser políticas de expansión del bienestar –sanidad, educación, cuidado de la dependencia, vivienda- que apuntalan bienestar y generan empleo. Así mismo tendrían que apuntar a la preparación de la oferta de trabajo (educación y formación) para enfrentar los cambios. Y sería obligatorio que fueran de apoyo a los trabajadores que han perdido el empleo. De algunas de estas cuestiones queremos ocuparnos en este capítulo, y de otras ya lo hemos hecho en capítulos anteriores. Pero cabe señalar que en este momento las políticas económicas y de empleo de España y las directrices económicas de la Unión van en otra dirección.

El hecho de que el inicio de la crisis coincidiera prácticamente con las elecciones generales (marzo de 2008) supuso que el gobierno minimizase la misma expresamente –por el miedo a perder votos- y llevase a cabo una serie de políticas de gasto (deducción de 400 € a todos aquellos que hacían la declaración de renta en 2008 y 2009, cheque bebé de 2500€ y, sobre todo, el Plan E) que tuvieron muy poca capacidad de contención de la destrucción de empleo

que se echaba encima. Todas ellas eran políticas que podríamos calificar de neo-keynesianas. El dinero que iba a los particulares tenía la finalidad de activar el consumo y, por tanto, debería haber contribuido a mantener el empleo en ciertos sectores, pero no parece que fuera así. La medida fiscal estuvo en vigor durante 2 años y, aproximadamente, impidió la llegada a las arcas públicas de más de 15.000 millones de euros<sup>102</sup>. Lo que iba a los ayuntamientos a través del Plan E, se habría traducido en empleo, aunque de bajos salarios, durante un periodo. Dicho Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo) dedicó a este objetivo unos 13.000 millones de euros, 8.000 en 2009 y 5.000 en 2010 (que se alargaron hasta 2011), a lo que habría que agregar unos cuantos miles de millones más invertidos por los Ayuntamientos. En opinión de algún alto cargo de la Administración: “El Plan E está mal diseñado y con gestión defectuosa, teniendo pocos efectos. También porque se plantea tarde, principios de 2009, cuando la gran destrucción del empleo en la construcción era ya imparable” (entrevistas). En realidad esto encubre un problema de mayor calado, y es que “el gobierno no se percató hasta entrado 2009 que el paro es un tema muy grave y difícil de reconducir, y se sigue fiando de una pronta recuperación, en realidad a principios de 2010 se habla de brotes verdes” (entrevistas).

Según un Informe presentado por el Tribunal de Cuentas al Congreso, el 4 de Octubre de 2012<sup>103</sup>, los recursos mencionados no siempre se gastaron según el objetivo primordial del Plan: contratar parados, por un cierto periodo, lo que habría dado a estos parados ingresos del trabajo durante ese tiempo y quizá la posibilidad de continuar en la empresa. Bastantes de los proyectos presentados por los ayuntamientos eran proyectos antiguos que habían quedado aparcados por falta de financiación o de interés, aprovechándose ahora el Plan E para llevarlos a cabo. El escaso tiempo dado por el Ministerio para preparar los proyectos, produce un estado febril en los alcaldes que les lleva a presentar cualquier proyecto, aún obras que tendrán unos gastos de mantenimiento futuros que gravarán las arcas municipales indefinidamente.

La idea que había detrás de estas políticas, que en conjunto suponen bastante dinero público, era que la economía estaba en desaceleración y que se volvería a

---

<sup>102</sup> Según publicaciones de la Agencia Tributaria, el número de declaraciones de renta esos dos años estuvo en torno a las 19.300.000 por año.

<sup>103</sup> Informe de fiscalización de las contrataciones desarrolladas por las entidades locales en relación con las inversiones financiadas por el Fondo Estatal de Inversión Local (Decreto/Ley 9/2008, de 28 Noviembre).



poner pronto a toda máquina; fácil pensar esto si se acababan de ganar unas elecciones. Eran políticas neo-keynesianas puras que avanzaban dinero que luego el Estado recuperaría a través de los impuestos. Siempre quedaremos con la duda de si el Gobierno pensaba realmente eso o bien las medidas iban dirigidas a crear la impresión de que la situación estaba controlada.

En realidad había ya otras propuestas, que el Gobierno no quiso escuchar: “CCOO propuso en 2009 un pacto por el empleo que incluía: cambios en el modelo productivo, servicios más competitivos, potenciamiento del sistema educativo, inversiones en I+D y en educación a largo plazo. Se trataba de volcar recursos públicos más privados en investigación, apoyar a las empresas. Por ejemplo, invertir en el sector turístico para hacerlo competitivo. También se pedía un debate sobre lo que debía ser la “empresarialidad”. La respuesta del gobierno fue la Ley de Economía Sostenible: una maniobra orquestada en pocas semanas, con remiendos de aquí y de allá. No se pueden hacer esas cosas con tanta rapidez. Además esta Ley no hablaba de financiación” (Entrevista a técnicos del Sindicato). UGT se sumó poco después con ideas similares.

## **2. Evaluación de las políticas de empleo en el periodo reciente**

### ***2.1. Las políticas pasivas y activas en la crisis***

En momentos de expansión, aunque con tasas de desempleo relativamente altas, tanto las políticas pasivas como las políticas activas del mercado de trabajo pueden jugar un papel importante en la reinserción de los desempleados. Si la crisis es larga, con recesión prolongada, poca creación de empleo y una tasa alta de desempleo, la aplicación y la eficacia de estas políticas es más compleja. Las pasivas pueden implicar un coste muy elevado, aunque necesario; las activas pueden estar faltas de oportunidades de empleo o de empresa para las que preparar.



Tabla 31. Gasto en políticas pasivas y activas 2007-2013

	Pasivas	Activas
2007 <sup>104</sup>	15.000 millones	8.000 millones
2008	19.800 millones	8.000 millones
2009	30.700 millones	9.000 millones
2010	30.100 millones	9.000 millones
2011	30.000 millones	7.330 millones
2012 (previsión)	29.000 millones (a partir 6º mes se cobra sólo el 50% del salario)	4.861 millones (eliminadas muchas subvenciones a la contratación)
(gasto realizado)	31.000 millones	
2013 (previsión)	26.696 millones	3.771 millones

Fuente: OCDE (2013)

Hay dos cuestiones que destacan en la tabla: el elevado porcentaje del PIB dedicado a políticas pasivas, que garantiza la posibilidad de supervivencia a los que han quedado sin empleo, al menos por un periodo, y la reducción drástica de los recursos dedicados a medidas de recolocación del colectivo desempleados, las políticas activas.

Respecto a la primera cuestión, siendo una cantidad muy elevada si nos situamos de 2009 en adelante, no cabe olvidar que España ya dedicaba 15.000 millones (1,5% del PIB) en 2007 a políticas pasivas; la razón no está en el crecimiento del desempleo en los últimos meses de 2007, sino en el hecho de que a finales de septiembre el número de parados rayaba 1.800.000 y la tasa de cobertura era alta. Por tanto tienen poco fundamento las opiniones que señalan que ese 3,0% del PIB sería una carga insoportable añadida por la crisis, puesto que la crisis sólo habría añadido otro 1,5%. La cantidad dedicada a las políticas pasivas se puede ampliar por unos años, como ya se ha visto en 2012 (que se realiza más gasto del previsto), pero luego descenderá a medida que muchos trabajadores vayan perdiendo el derecho a la prestación por desempleo o esta sea más corta o más reducida o sólo tengan la subvención de apoyo por unos meses o ni siquiera eso. Pero dicha disminución significará, cuando se produzca, que mucha gente tendrá problemas para sobrevivir. A menos que no

<sup>104</sup> Cabe señalar que en 2007 se gasta en políticas pasivas 1,5% del PIB, con un incremento del desempleo sobre el año anterior que ronda los 165.000

se comience a crear empleo en un volumen importante, a muy corto plazo, algo que hoy parece poco realista. Respecto a la segunda cuestión, tenemos que constatar que el gobierno tiene en poca consideración preparar a los trabajadores parados o en riesgo de perder el trabajo (algo en lo que se puede intervenir a través de la formación continua) o en intermediar para su inserción, a juzgar por la drástica disminución de la inversión en ese apartado.

Una de las tesis de esta investigación, como hemos visto anteriormente y volveremos a ver en este capítulo, es que resulta clave preparar a los trabajadores, aunque el empleo que se esté creando sea poco. El objetivo de esto es no entrar en un círculo vicioso de negativas consecuencias consistente en que no hay formación de los trabajadores porque no se está creando empleo y no se crea un cierto tipo de empleo porque no hay trabajadores formados.

Por otro lado, parecería razonable repensar las políticas pasivas, dado su elevado coste y en la hipótesis que el periodo que podemos esperar de paro elevado va a ser un periodo largo. Dos podrían ser los objetivos a discutir en esa remodelación. Por un lado, la posibilidad de alargar el periodo de percepción de la prestación o subsidio por desempleo, ahora con tope en dos años en relación a la prestación y alargamientos del subsidio discrecionales por parte del gobierno, y también la cuantía, puesto que como hemos visto anteriormente los parados de larga duración son muchos. Por otro, que esos trabajadores no perdiesen competencias debido a su inactividad ni perdiesen autoestima, lo que implicaría una cierta obligatoriedad de la formación, una formación que debería tener aspectos muy prácticos. Volveremos sobre estas cuestiones posteriormente.

## *2.2. Las políticas de reformas de 2010 y 2011*

Ante el fracaso de las actuaciones neo-keynesianas para frenar el incremento del paro y ya con la seguridad que imponían los hechos de una crisis que podía ser larga, el gobierno propone desde mediados de 2010<sup>105</sup>, y consigue aprobar en el Parlamento, una serie de Reformas. Con todo, cabe señalar que en la primavera de 2009 se había iniciado el diálogo social entre Organizaciones empresariales y Sindicatos con el objetivo de llegar a acuerdos relativos a Reformas en el mercado trabajo, en la negociación colectiva y en las pensiones. Después de

---

<sup>105</sup>Aparentemente bajo fuerte sugerencia de la Comisión Europea.

varios meses, con éxitos muy contados, el Gobierno comienza a desarrollar sus propuestas, en buena medida porque se ve empujado por Bruselas.

Con todo, las discusiones entre los agentes sociales tienen dos frutos, convertidos luego en leyes, uno genérico y poco efectivo y el otro efectivo, pero polémico. El primero es un *Acuerdo Económico y Social de febrero de 2011*. Las diversas materias se tratan de forma muy genérica (*políticas activas de empleo, política industrial, energética y de innovación, función pública y negociación colectiva, etc.*), aunque inspirarán algunas de las normas posteriores por más que el gobierno las lleva a la Cámara sin consenso. La *Ley de reforma de las pensiones* (agosto 2011) es la única que se consigue con el acuerdo de los agentes sociales, modificando sensiblemente la normativa vigente que las regula, principalmente planteando el alargamiento de la vida laboral, en forma progresiva, hasta los 67 años<sup>106</sup>, y ampliando la base del cálculo de las pensiones de 15 años a 25 años, también progresivamente a lo largo de una década. Pero es una Ley polémica. Muchas personas reprochan a los sindicatos haber aceptado el alargamiento de la vida activa y una base de cálculo que, al ser muy amplia, podrá tener como efecto la rebaja de las pensiones futuras para muchos. Los sindicatos responden que han obtenido ventajas que el gobierno no habría introducido; la primera, que la jubilación sea flexible, entre 63 y 67 años, dependiendo de diversas circunstancias; la segunda, que los pensionistas que se están jubilando durante la crisis puedan ampliar la base de cálculo ya hasta los 25 años, si ello les resulta más favorable.

Para analizar la incidencia de las diversas reformas, que aparecen en la tabla 32, vamos a tener en cuenta los resultados del estudio Delphi relativos a las mismas. Los que responden el cuestionario podían señalar dos posibles razones de la falta de éxito de las diferentes medidas. El análisis será complementado con los resultados de las entrevistas y, eventualmente, con otras opiniones.

---

<sup>106</sup> Podrán mantener los 65 años aquellos que hayan cotizado 38,5 años.

Tabla 32. Los datos comparativos de afiliación a la Seguridad Social entre 2008 y 2011 ponen de manifiesto que las medidas para parar la pérdida del empleo han sido poco eficaces. ¿Podría indicar cuáles son las principales razones? (máximo 2 en cada caso).

	Falta de consenso	Falta de voluntad	Falta de inversión de	Poco útil para las	Total
Ley 27/2010, de 17 de Septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.	27%	12%	37%	24%	100%
Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de Febrero, de políticas activas de empleo.	9%	29%	35%	26%	100%
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible	10%	29%	36%	26%	100%
Real Decreto-ley 7/2011, de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación	39%	19%	23%	20%	100%
Real Decreto-Ley 10/2011 de	15%	18%	39%	28%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio Delphi de esta investigación (N=56).

La más polémica de las reformas, *La ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, que suscita una fuerte oposición de los Sindicatos, CC.OO. y UGT, hasta el punto de convocar una huelga general (el 29 de septiembre de 2010) es la que busca el mayor impacto sobre el empleo a medio plazo. Los objetivos de la Ley eran los siguientes, según el prólogo de la misma: “Primero, reducir la dualidad de nuestro mercado laboral, impulsando la creación de empleo estable y de calidad, en línea con los requerimientos de un crecimiento más equilibrado y sostenible. Segundo, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y, en particular, las medidas de reducción temporal de jornada, como mecanismo que permita el mantenimiento del empleo durante las situaciones de crisis económica, reduciendo el recurso a las extinciones de contratos y ofreciendo mecanismos alternativos más sanos que la contratación temporal para favorecer la adaptabilidad de las empresas. Tercero, elevar las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes, reordenando para ello la política de bonificaciones a la contratación indefinida para hacerla más eficiente, haciendo más atractivos para empresas y trabajadores los contratos formativos y mejorando los mecanismos de intermediación laboral”.

A pesar de estos buenos propósitos, entre los que aparece un guiño a experiencias de recorte de jornada como las que hemos visto al analizar los casos de Alemania e Italia, la Ley no frena la sangría del desempleo ni anima la creación de empleo, tal como hemos visto en la primera parte de esta investigación. Más bien incrementa las posibilidades de despedir que luego la nueva Ley, aprobada por el PP en 2012, llevaría a su máximo.

Los consultados en el Delphi atribuyen el fracaso principalmente a dos factores, que hacen referencia a marcos bien diferentes. El primero se centra en las empresas; “las empresas no han invertido” (37% de las razones aducidas), es decir, la ley no ha creado empleo no porque tuviera o dejara de tener capacidad de impulsar el empleo, sino porque los empresarios se han retraído, lo que señala una profundidad mucho mayor de la recesión económica. A ello se añade que era una “ley poco útil para las empresas” (24%) o, dicho de otra manera, no les ayudaba a crear empleo, probablemente porque no satisfacía la demanda empresarial en términos de reducción del coste del despido. La ley de Reforma del mercado laboral, de febrero de 2012, disminuirá el coste del despido, al incrementar las facilidades de despido objetivo procedente, a pesar de lo cual no se creará empleo un año después, lo que tira por tierra la teoría tradicional que vincula los dos fenómenos, poniéndose de manifiesto que los empresarios no están creando empleo porque no lo necesitan (porque no venden), no porque despedir sea caro. O, si queremos otra contra-prueba, los empresarios creaban empleo en la coyuntura anterior, cuando despedir era caro, puesto que vendían lo que producían.

La segunda razón aducida tiene que ver mucho más directamente con el mecanismo y el contenido de la reforma, al indicarse que es una ley que se hace sin consenso (27% de las razones aducidas). En una interpretación global podríamos decir que con consenso entre trabajadores y empresas –a través de sus representantes- probablemente habría salido una ley que habría sido más útil para las empresas e impulsado, en algún grado, las inversiones. Por supuesto, en términos relativos, puesto que a finales de 2010 se vuelve a un contexto de recesión. Y entonces el tema primordial vuelve a ser la debilidad del mercado interior.

Ambas razones, “las empresas no invierten” y “no hay consenso” en la elaboración de la ley, tienen una importante fuerza de asociación en opinión de los que responden al Delphi: el 29% de quienes pusieron en primer lugar la falta

de inversión señalaron en segundo lugar la falta de consenso, mientras que el 40% de quienes señalaron la falta de consenso como primer factor indicaron la falta de inversión en las empresas como segundo (ver anexo tablas). Ello significa que los que responden piensan que el contenido y la forma de redactar la ley son igualmente importantes.

En cualquier caso, como señalan varios de los expertos entrevistados: “el problema del desempleo no está sólo en el mercado de trabajo, sino sobre todo en el modelo productivo”; “y también en la cultura empresarial”, según otros. La Reforma de 2012 abre cambios serán más radicales; un entrevistado expresa explícitamente el pensamiento de muchos: “En la reforma de 2010 se abre el camino a cambios en la negociación colectiva, dando mucha importancia al convenio de empresa, se abarata el despido, se generaliza el contrato con 33 días de indemnización. Pero, se mantiene el protagonismo de la autonomía de las partes, contrariamente a lo que pasará en la Reforma de 2012 en la que este protagonismo se debilita”.

En febrero de 2011 se aprueba un *Decreto-ley de políticas activas de empleo*. Más allá de consideraciones genéricas, y casi teóricas, en la situación en que aparece el decreto, como podrían ser referencias a una estrategia española de empleo, fortalecer los mecanismos públicos de intermediación y crear un catálogo de servicios a la ciudadanía entre los que se encuentra el apoyo en situaciones de desempleo, podemos fijarnos en algunas propuestas concretas, como las siguientes. Se identifican diversos ámbitos de las políticas activas de empleo que habrán de cubrir las Comunidades Autónomas, con las actuaciones y medidas que ellas mismas establezcan, según las necesidades y circunstancias específicas de sus respectivos territorios, poniendo el énfasis tanto en los objetivos finales como en los instrumentos para alcanzarlos. Asimismo, se evoluciona desde el concepto de programas al de servicios a los trabajadores y a las empresas, superando la actual limitación de la gestión de las políticas activas ante convocatorias de ayudas específicas. Por otro lado, hay aspectos claramente negativos, sobre todo el mantenimiento de un presupuesto similar al del año anterior, 7.300 millones de euros, cuando el desempleo sigue creciendo desenfrenadamente.

Sea como fuere, el decreto tiene baja eficacia en 2011. Quienes responden al Delphi explican esta baja eficacia en la falta de inversión de las empresas (35% de las explicaciones) y en la falta de voluntad política del gobierno para aplicar

las nuevas directrices (29%). Lo primero significa sencillamente que las empresas no apuestan por el empleo y lo segundo que las bellas palabras no se traducen en hechos, en primer lugar mejora de inversión en políticas activas. A pesar de que se trata de un Decreto que aparece sin consenso, siendo una razón fundamental de ello que los actores lo creen un brindis al sol, no es la falta de consenso lo que explica su inoperancia.

La Reforma de la negociación colectiva se aborda en julio de 2011, a través de un *Decreto-Ley de medidas urgentes para la Reforma de la Negociación Colectiva*, con la oposición de los sindicatos y el aplauso discreto de las organizaciones empresariales. Los sindicatos centran sus críticas en la prioridad otorgada al convenio de empresa en materias esenciales, en detrimento del convenio sectorial, aumentando el poder del empresario para precarizar las condiciones de trabajo; también en que aminora los actuales niveles de cobertura de la negociación colectiva. En realidad, la reforma amenaza con romper la estructura tradicional de la negociación colectiva en España, basada en la negociación sectorial –con convenios de empresa que pueden mejorar los sectoriales- que es la que permiten a unos sindicatos relativamente débiles en muchos sectores mantener unas mínimas garantías de condiciones de trabajo que no daría el convenio generalizado de empresa. También en este caso, la reforma de 2012 da unos pasos más no sólo hacia la negociación de empresa, sino hacia la relativización de todo lo negociado, a criterio de la empresa, si las circunstancias económicas lo aconsejan. Supuestamente, centrar la negociación en la empresa podría mejorar la posibilidad de crear empleo, al vincular esto a la productividad de la fuerza de trabajo de cada empresa. Sabemos que la realidad no ha sido así y que la reforma de la negociación colectiva debilita a los sindicatos y empeora las condiciones de trabajo.

Preguntados por las razones de este fracaso, y pudiendo aducir dos, los expertos del Delphi, han puesto el acento en primer lugar en la falta de consenso sobre la nueva norma (39% de las explicaciones) y en segundo lugar en la falta de inversiones en las empresas (23%). La primera parece bastante obvia: si negociar es, al menos, cosa de dos, que la forma en que se hace, con qué funciones y con qué papel para cada una de las partes lo decida quien no va a negociar o, como mucho, sólo uno vea reflejadas sus propuestas, no parece que sea el mejor camino para el éxito. La estructura de la negociación colectiva y el papel de los agentes sociales en la misma pueden variar en los países de la Unión. Pero parece una obviedad que sean los actores sociales quienes decidan



cuál es la fórmula, aunque los gobiernos puedan hacer saber sus puntos de vista. También parecería obvio que, en un país democrático, las estructuras de la negociación colectiva serán más eficaces aunque cambien lentamente, pero con consenso, que a través de cambios radicales por imposición. En este momento en España nos encontramos con una legislación sobre negociación colectiva que no ha respetado ese principio. Por tanto es una quimera esperar que la negociación colectiva pueda servir para mejorar la situación. Todo eso es lo que presumiblemente expresa ese 39% y numerosos escritos de expertos a raíz de los cambios que tienen lugar en la negociación colectiva en España en las diversas reformas<sup>107</sup>. Los que expresan que el fracaso de este Decreto-ley en la cuestión que nos ocupa, la mejora del empleo, está ligado a la falta de inversión en las empresas, quieren indicar que más allá de tener instrumentos ágiles y consensuados de relación laboral, los empresarios deben invertir para crear empleo, no para otras cosas. Si tenemos en cuenta el debilitamiento de la negociación colectiva y de los actores de la misma que ha supuesto la segunda Reforma del mercado laboral (2012), una parte importante de las inversiones de las empresas va dedicada a pagar indemnizaciones por despido, por más que dichas indemnizaciones sean bajas. Pero esta “utilidad” que la segunda Reforma tiene para las empresas no la tenía la primera Reforma.

La máxima asociación entre las respuestas que han dado los que contestaban el Delphi, en este caso ha tenido características dignas de mención. La mayoría de los que dan como primera respuesta la “falta de consenso”, tienden a dar como segunda la “falta de voluntad política” como si quisieran expresar que la segunda ha influido en la primera; esto es, que los políticos son responsables de que no se haya conseguido el consenso.

Por último, el gobierno socialista aprueba en Octubre de 2011 –casi a la desesperada puesto que las encuestas que auguraban la derrota electoral del PSOE un mes más tarde le pisaban los talones– un *Decreto-ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes*, que busca los siguientes objetivos, de acuerdo al prólogo del mismo:

“La primera medida incluida en este real decreto-ley se dirige a la configuración en nuestra legislación laboral del nuevo contrato para la

---

<sup>107</sup>Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. XXV Jornadas de Estudio sobre Negociación Colectiva. La reforma laboral de 2012 (Madrid, 4 de octubre de 2012).



formación y el aprendizaje, un contrato con plenos derechos laborales y de protección social que combina el trabajo remunerado en una empresa con la formación que permita adquirir una cualificación profesional. El nuevo contrato para la formación y el aprendizaje permitirá, por una parte, dotar de una cualificación profesional acreditada a todos aquellos jóvenes que carezcan de ella; junto a ello, simultáneamente, la persona trabajadora realizará un trabajo efectivo en una empresa directamente relacionado con la formación que está recibiendo, lo que favorecerá una mayor relación entre ésta y el aprendizaje en el puesto de trabajo. Para ello el real decreto-ley incluye también reducciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para las contrataciones iniciales y para cuando los contratos se transformen en contratos indefinidos”.

El decreto parece dirigido a empresarios alemanes o a empresarios españoles de la industria en plena vorágine de expansión económica que necesitaran a toda costa formar trabajadores para hacer frente a ingentes pedidos. Ni una cosa ni otra se daban y, en la situación de crisis en la que aparece el decreto, la tradición empresarial española –en particular aquella de la mediana y pequeña empresa– no es propicia a “perder” horas de trabajo efectivo en aras de la formación del trabajador. No es de extrañar que los expertos consultados hayan señalado, como razón principal del fracaso de esta medida la falta de inversión en las empresas (39%) y como segunda que es poco útil para las empresas (28%). En estas circunstancias, el decreto no les resulta útil ni a cambio de las reducciones de cotización señaladas, puesto que pueden obtener por menos mano de obra de plena disponibilidad. Pero la realidad es que el decreto-ley prácticamente no entra en vigor, puesto que el nuevo gobierno no volverá a preocuparse de esta cuestión hasta principios de 2013, momento que ya queda fuera de esta investigación. De manera que las respuestas de los expertos al Delphi deben ser tomadas más como evaluación del texto que de sus efectos.

Vamos a cerrar este apartado con una reflexión general que, al tiempo que las respuestas de los expertos, tenga en cuenta el contexto en el que se dan. Sería fácil decir que las reformas realizadas hasta bien entrado 2011, y la reforma laboral de 2012 igualmente, no han creado empleo debido a la situación económica general, que impide que fluya el crédito, que las empresas produzcan y que necesiten trabajadores. Podríamos interpretar en esta línea la respuesta al Delphi más frecuente como razón explicativa del fracaso de todas las reformas, “falta de inversión de las empresas”, como una manera de decir que las empresas no pueden invertir porque no tienen crédito. Sólo hay una

pequeña incoherencia en esta interpretación que se traduce en una pregunta: ¿dónde están los beneficios que las empresas han obtenido en 13 años seguidos de expansión, teniendo en cuenta, por supuesto, que algunas se han endeudado pero también que muchas no se distinguen por haber realizado grandes inversiones en un sistema productivo como el español? No creemos que los expertos que en el Delphi se apuntan a esta explicación la interpreten mayoritariamente como imposibilidad de invertir, sino más bien como reticencia a invertir. La razón real es que de poco serviría tener acceso al crédito, si no hay a quien vender, puesto que la capacidad de consumo interno ha caído en picado, tal como indicamos a continuación, recurriendo a los resultados de otra pregunta del cuestionario que indaga por las razones por las que se sigue perdiendo empleo en 2012.

*Tabla 33. ¿Por qué se sigue perdiendo empleo en 2012? (Se pueden señalar 3 razones) (Porcentaje de individuos que señalan cada razón).*

Baja inversión de las empresas	69%
Baja inversión pública	51%
Baja capacidad de compra	76%
Rigidez del mercado de trabajo	15%
Inadecuada cualificación trabajadores	13%

Fuente. Estudio Delphi (N=193).

Las 3 razones más señaladas en el Delphi -ver tabla 33- son: “que sigue habiendo baja demanda de productos y servicios (lo señala el 76%)”, “la inversión de las empresas es baja” (69%), “la inversión pública es baja” (51%). Ni rigidez del mercado de trabajo ni baja cualificación de los trabajadores son relevantes en la pérdida de empleo. Por tanto profundicemos en la primera de las razones, que los expertos no sólo ponen por delante de la baja inversión privada y pública, sino que también podría ser explicativa de la baja inversión privada. En estos 5 años de crisis la disminución de la capacidad adquisitiva de amplios colectivos es manifiesta, como se desprende de la siguiente tabla:

Tabla 34. Indicadores de pérdida de poder adquisitivo (2008-2012)

8,7 millones de pensionistas en 2012	Congelación de pensiones desde 2010	Pensión media 2012: 786 euros/mes
2,8 millones de trabajadores públicos	Pérdidas entre el 15% y el 20%, según categorías entre 2010-2012	Hay menos trabajadores públicos en 2012 que en 2008
6 millones de parados	Prestación de paro: 70% del salario, 50% desde el 7º mes. En 2013 cobran prestación el 62.5%	-
Trabajadores ERE 2008-2011 225.000 reducción Jornada, 1.258.000 de suspensión	Afectación diferenciada: horas, complementos, parte de jornada, toda la jornada	Menor capacidad adquisitiva
Total individuos afectados  -individuos: unos 13 millones  -con familias: unos 25 millones	Sumar el aumento IVA  Sumar otras subidas	REDUCCIÓN MUY GRAVE, GRAVE, 0 MEDIANA afecta a más del 50% de la población
Ley de 2012 permite rebajar salarios en la empresa privada	Es el equivalente a una devaluación interna: una rebaja en torno a 2.5 en media en 2012	Menor capacidad adquisitiva para casi todos los asalariados

Fuente: Elaboración propia

La bajada de poder adquisitivo de la mayoría de la población es el principal freno al crecimiento. Dado que esto mismo puede ser un freno a la inversión privada, la ruptura del círculo podría darse únicamente desde la inversión pública que impulsara el empleo.

Por supuesto, también se podría decir que las reformas, tanto las llevadas a cabo bajo el gobierno PSOE como las impulsadas por el gobierno PP, han tenido aún poco recorrido, y este es el argumento del actual gobierno -"cuando amaine la crisis, la reforma laboral de 2012 permitirá crear cientos de miles de empleos"- pero si, cuando aquello suceda, la debilidad de los empleos y la debilidad social de los trabajadores (vista como debilidad de la negociación colectiva, de los comités de empresa, y de los sindicatos) va a ser la que

pronostican las reformas, los empleos volverán a caer en cualquier amago de crisis económica. Además, no cabría olvidar que las Reformas, en particular la reforma del Mercado de Trabajo, que puede afectar a todos en aspectos vitales como el salario, las condiciones de trabajo, la contratación y el despido, difícilmente van a funcionar, si no parten del consenso. El consenso probablemente impediría ir tan rápido como quisieran algunos, pero se avanzaría con mayor seguridad. Sin consenso, estas reformas generan conflicto, sufrimiento para muchos y probablemente una escasa consolidación de un modelo productivo y de empleo más sólido. Excepto si alguien piensa que cuanto peores salarios y peores condiciones de trabajo, mejor para los empresarios... Craso error que puede encandilar a corto plazo, pero es suicida a la larga. Esta es la interpretación de fondo del segundo factor, “falta de consenso”, que en el Delphi suelen ser también utilizado como factor explicativo del escaso éxito de las Reformas. Hemos querido presentarlas todas en la siguiente tabla sintética que, al mismo tiempo, señala la posición de los actores sociales y la actuación del Gobierno.

*Tabla 35. Cronología de las reformas*

	<b>Normas o acuerdos</b>	<b>Posición actores sociales</b>	<b>Actuación del gobierno</b>
<b>Octubre 2009</b>	Plan E para el estímulo de la economía y el empleo	A favor, pero con ciertas reticencias	Con consenso previo
<b>Octubre 2009</b>	Subsidio de 426 € a quienes han acabado la prestación por desempleo	Sindicatos a favor. Organizaciones empresariales reticentes	Con consenso previo
<b>Septiembre 2010</b>	Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo	Sindicatos en contra, empresarios reticentes porque se quedaba corta	Sin consenso previo
<b>Febrero 2011</b>	Real Decreto-Ley de políticas activas de empleo	Señalan que no se dota de medios	Se asumen aspectos de un acuerdo previo
<b>Marzo 2011</b>	Ley de Economía Sostenible	Estupefacción en los agentes sociales, porque aparece como un juego de manos	Se asumen aspectos de un acuerdo previo
<b>Junio 2011</b>	Real Decreto-ley de medidas urgentes para la reforma de la	Sindicatos opuestos.	

	negociación colectiva	Patronales insatisfechas	
<b>2011</b>	Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.	Empresas reticentes	-
<b>Agosto 2011</b>	Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social	Pactan ciertos aspectos previamente, con los Sindicatos	Se asumen ciertos aspectos
<b>Enero 2012</b>	Acuerdo Sindicatos y Patronales	Acuerdo	Gobierno no asume el acuerdo
<b>Febrero 2012</b>	Reforma del mercado laboral	Sindicatos rechazan reforma (huelga). Patronales asumen.	Legisla sin acuerdo previo

Fuente: Elaboración propia

Podríamos resumir este primer periodo con los puntos siguientes:

Las reformas laborales han conseguido consolidar a la empresa como protagonista casi única del empleo. Como señala un experto entrevistado: “se trata de reestructurar las relaciones de empleo para que sea la empresa la protagonista en determinar salarios, jornada, despidos. Individualización de las relaciones laborales, le llaman algunos. La empresa es el punto central de la economía y del empleo”. Y dentro de la empresa, sindicatos y comité han perdido peso.

El diálogo social se ha intentado aunque ha resultado difícil, puesto que, siguiendo la pauta de los últimos años, los sindicatos han buscado un Plan para crear empleo y de mayor calidad (reduciendo la temporalidad) y las organizaciones empresariales han pensado que su condición previa era manos libres para despedir con menos coste. Pero a pesar de estas dificultades, la serie de reformas realizadas en 2010 y 2011 prácticamente prescindieron de algunos acuerdos de diálogo social y no asumieron que en el cambio de ciertas reglas

con consenso era esencial. La última fase de Reformas, 2012, ha seguido sin consenso, a pesar de que el acuerdo de Enero 2012 entre CC.OO, UGT y CEOE brindaba acuerdos esenciales sobre moderación salarial para salir de la crisis.

### *2.3. La ausencia de políticas industriales*

Cabría preguntarse por el posible potenciamiento que los gobiernos hayan hecho de determinadas políticas industriales para compensar la debilidad de los sectores tocados por la crisis o bien para crear y/o mantener empleo público. Ya nos hemos referido anteriormente a la Ley de Economía Sostenible con muchos aspectos interesantes, pero falta de recursos para ser puesta en marcha. Hasta el contexto en el que se formula es poco adecuado, con la economía prácticamente en recesión. Era una forma de mostrar que se habría podido ir por ahí hace unos años, pero que no se había hecho.

En general cabría decir que, justamente lo que siempre ha faltado en este país son las políticas industriales, como señalan varios de los expertos entrevistados. Las recuperaciones se han dejado siempre al albur de dos factores: la construcción y el turismo. Este tiraba de la economía, cuando mejoraban las capacidades de consumo de los europeos. En la construcción había dos componentes: la obra pública, con grandes inversiones públicas españolas y de la UE (AVE, autovías, puertos, aeropuertos, depuradoras y un largo etcétera); y la construcción residencial, aprovechando coyunturas favorables como falta histórica de vivienda y su mala calidad, un incremento inesperado de la población (inmigración), compra de residencia por turistas y jubilados extranjeros, cambio de vivienda por capas medias ahora con mayor poder adquisitivo. La construcción ha caído, el turismo ha recortado gastos (prueba de ello es que en 2012, con un 3% más de turistas el empleo no ha crecido). El Estado ha recortado drásticamente la obra pública. Desde 2010 hasta 2012 este ámbito ha soportado nada menos que el 20% de la supresión del gasto público. En 2013 supondrá un singular descenso añadido de la actividad que, de mantenerse, hará desaparecer prácticamente la licitación de obra pública durante este año, dado que, según las previsiones del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, en 2013 la inversión en infraestructuras no alcanzará siquiera el 1% del PIB. Esto significará la muerte de muchas más empresas.

Por supuesto, la Administración tampoco ha tomado el relevo de las empresas creando empleo público, aunque hubiese sido precario. Por el contrario, desde 2010 la Administración está recortando empleo por pasiva (no reponer) o por

activa (eliminar). De esta manera, ha fallado un motor que siempre ha funcionado en los países desarrollados, cuando se daban crisis del sector privado. Es tradicional, lo señalan varios de nuestros entrevistados, que en España las políticas industriales estén ausentes de las políticas del gobierno. Pero a ello se han unido las imposiciones exteriores: UE (Alemania), BCE, FMI; la obsesión por controlar el déficit en un periodo tan breve, elimina toda posibilidad de cambiar de carril durante la crisis, lo que significa que la vía para conseguir un modelo productivo diferente va a tardar en quedar expedita. Si a ello sumamos la reducción drástica del consumo, derivada tanto de los recortes salariales como del miedo al futuro, tenemos todos los elementos del cocktail del estancamiento. Y, sin embargo, tal como dicen muchos expertos (Krugman, 2012) y señalan bastantes de los entrevistados en el Delphi, la inversión pública debería ser el motor que se pusiera en movimiento ahora (en realidad, hace ya 2 o 3 años que debiera haberlo hecho), si se quiere hacer frente al problema más grave que tienen muchos países, en particular el nuestro, el elevado desempleo. Una inversión pública que podría ser directa o indirecta (de apoyo a determinadas actividades, con determinadas condiciones).

### **3. Políticas de empleo mirando al futuro**

La conclusión general que podemos extraer de las páginas anteriores es que las políticas de empleo que se han puesto en práctica a lo largo de los últimos 4 años, bien sea para crear empleo bien para algo mucho menos optimista, atajar la sangría del desempleo, han fracasado estrepitosamente. El ejemplo más evidente es la última Reforma del mercado laboral (febrero 2012), presentada por el gobierno PP como la fórmula definitiva para bloquear la avalancha y comenzar a crear empleo; tampoco esta ha podido impedir que a la cifra de parados se agregaran otros 850.000 a lo largo de todo el 2012, más que en 2010 y más que en 2011. Como dice un ex - alto cargo del Ministerio de Trabajo entrevistado, con referencia a dicha Reforma:

*“Es la más clara muestra de ruptura de la negociación, los acuerdos y el consenso desde la transición y el Estatuto de los trabajadores. Es un reajuste de la estructura de poder en las empresas. A primera vista, parecería que el PP ha renunciado al contrato único que preconizaban los economistas neoliberales. Pero si se analiza bien, la única fórmula que va a crear empleo será el contrato a los menores de 30 años, bonificado, que implicará 1 año de prueba sin costes de despido. Será un contrato único con cero costes*

*de despido. Pero la reforma provocará mucho despido, que será procedente, porque no hay negocio”.*

Se requieren otras políticas de empleo y el camino que hemos elegido para intentar detectarlas ha sido preguntar a los 80 expertos que han tenido a bien contestar al Delphi así como realizar 20 entrevistas en profundidad a actores sociales, políticos o altos cargos de la Administración y expertos relacionados con el tema.

A continuación analizamos las respuestas de los expertos consultados en el Delphi a una serie de preguntas que tienen en común la pretensión de captar cuáles serían las mejores políticas de empleo a medio plazo, es decir hasta el 2020. Cuando proceda, contrastaremos estas respuestas con las opiniones de los 20 entrevistados. Las preguntas realizadas y las opciones de respuesta posibles han supuesto como escenario que antes de 2015 se dieran cambios substanciales, lo que requeriría una serie de políticas, actuaciones y medidas ya en acción real desde 2013, como podrían ser las que aparecen en los apartados que vienen a continuación.

### ***3.1. ¿Cómo sería posible lograr un escenario de bajo desempleo entre 2015 y 2020?***

Esta es la cuestión clave. Estaríamos hablando de un escenario en el que el paro vuelva a estar entre el 8% y el 10%, que eran las tasas en las que nos movíamos en los años de máxima expansión del último periodo supuestamente de auge, 2004-2007. Si esto no sucediera, significaría que nuestra sociedad se abocaría a riesgos de conflictividad, no cohesión y desigualdad elevados, puesto que la dinámica actual, de permanecer algunos años más, lleva a situaciones irreversibles para muchas personas.

Con las posibles respuestas a la pregunta que encabeza este apartado se ha construido una tipología de actuaciones que responden a enfoques bastante diferenciados: uno de tinte más liberal (reformas que incrementen la flexibilidad del empleo y reduzcan los costes del despido, reformar las prestaciones por desempleo exigiendo horas de trabajo a cambio de la prestación); otro de características tradicionalmente socialdemócratas (ayudas públicas a sectores con capacidad de crear empleo, ampliación de la inversión pública en servicios públicos, mejora de los sistemas formativos); el tercero, más

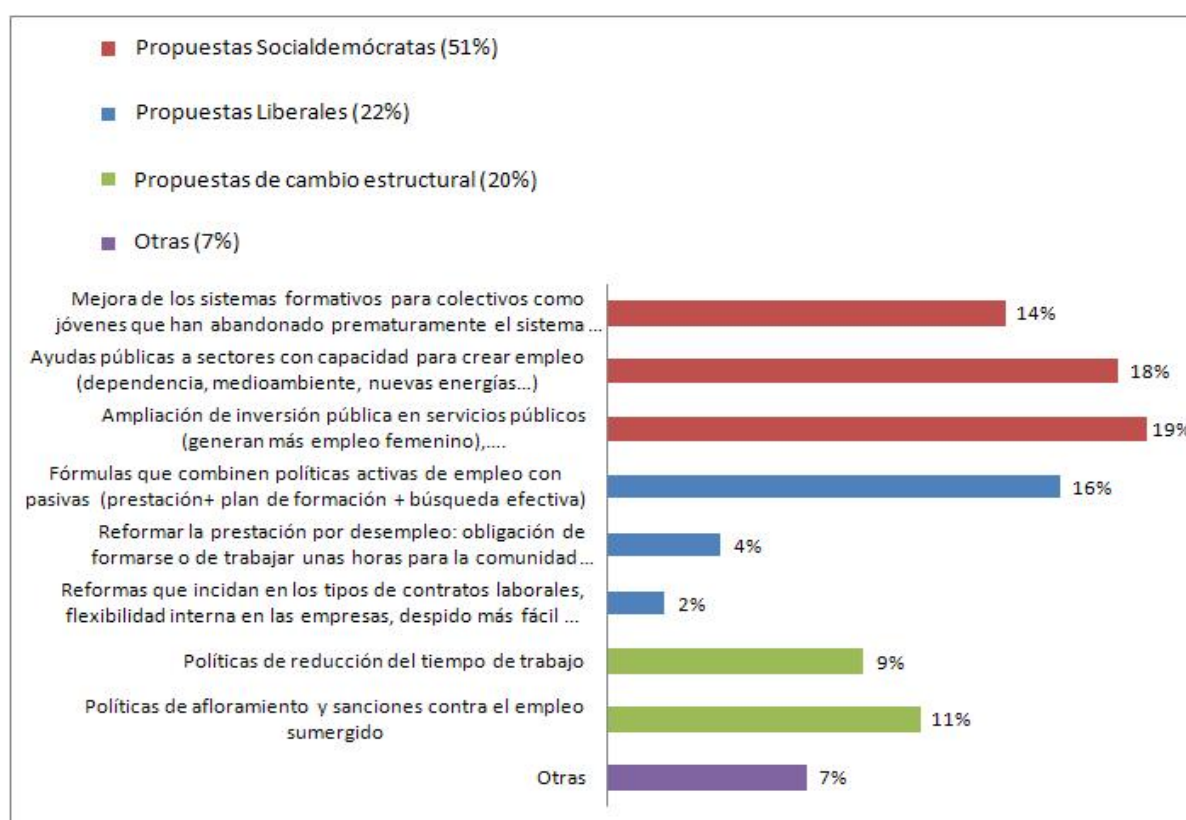


radical (reducción del tiempo de trabajo, sanciones contra la economía sumergida) que hemos llamado de cambio estructural.

Los entrevistados podían responder a tres opciones como máximo (obviamente también a dos o una), por tanto, podían situarse totalmente o mayoritariamente en un tipo o bien ser más pragmáticos y optar por medidas de más de un tipo, exactamente igual que sucede en las políticas reales, particularmente cuando son resultado de negociación entre fuerzas diversas. Por tal motivo hemos tomado en consideración las opciones expresadas no los individuos que las expresan que podrían ser “contradictorios” a los efectos de la tipología señalada.

En todo caso, una distribución concorde con dicha tipología, que reagrupa todas las respuestas a la pregunta que encabeza este apartado nos da tanto el peso que tiene cada una de las medidas como la agrupación la tipología. Las medidas nos permiten captar la forma en la que expertos y actores sociales verían alcanzable la creación de empleo. La tipología no sólo agrupa en forma coherente, en nuestra opinión, estas medidas, sino que nos permite contar con una variable independiente que posteriormente nos permitirá valorar otras respuestas específicas de quienes han respondido al cuestionario.

Grafico 16. Una tipología de políticas creadoras de empleo a corto-medio plazo.



Fuente: Cuestionario Delphi (N= 167)

La mayoría de las opiniones señalan actuaciones basadas en que sea la Administración y el ámbito público los que lideren la creación de empleo en este momento, aunque manteniendo el papel de la empresa privada. Así, se decantan por actuaciones como “Ayuda pública a sectores con capacidad de crear empleo (podríamos pensar en nuevas energías, industria alimentaria, medioambiente, dependencia)”, “Ampliación de la inversión pública en servicios generadores de empleo” (Educación y sanidad, también dependencia) o “Mejora de la formación de los jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema educativo). Son propuestas que se sitúan en una posición bastante alejada de las políticas del gobierno actual y del anterior en su último tramo; es decir, dan un papel hegemónico al Estado para crear empleo en los próximos años sea que lo haga directamente sea que conceda algún tipo de apoyo a las empresas que puedan hacerlo y a los propios trabajadores (formación). El tipo de apoyo no está lejos del concepto que antes hemos utilizado de políticas industriales y de otro complementario que sería el de políticas públicas, puesto que no significaría bonificación de la contratación –alternativa explícitamente

ignorada por los consultados, aunque está en el cuestionario-, sino todo tipo de apoyo a la reorientación de las actividades hacia lo que podríamos denominar un nuevo modelo de producción y de empleo. Son propuestas que no sólo van en dirección casi opuesta al actual gobierno, sino también al enfoque que de la crisis está haciendo la llamada troika: UE, FMI, BCE que ponen el acento sobre el control del déficit a través del recorte del gasto público y la subida de los impuestos indirectos. Por el contrario, las propuestas socialdemócratas subrayan dos exigencias: necesidad de crecer de otra manera y necesidad de que el motor sea la administración, lo que implica dedicar inversión pública.

A continuación tenemos respuestas que optan por una línea más liberal. Se apuesta por una revisión de las políticas pasivas y las activas que suponen hoy una carga importante para el gasto público, con poca efectividad. Dicha revisión pasaría por combinar ambas a través de fórmulas que mantengan los derechos a prestación de quienes han contribuido durante su periodo de empleo, agregando la obligación de aceptar un plan de formación y dar muestras de búsqueda efectiva. O bien endurecen esta fórmula con mayores exigencias: “formarse o trabajar mientras se tenga la prestación por desempleo”. O bien, una minoría de respuestas, señala la necesidad de flexibilizar más el empleo y reducir los costes del despido. Es una postura liberal en relación a las políticas y regulaciones hasta hace poco existentes, pero no se manifiesta en manera muy rupturista. Por último, con menor peso, aparecen las propuestas más radicales: reducir el tiempo de trabajo y perseguir la economía sumergida. El primero de estos indicadores quiere subrayar que la salida no puede ser economicista, sino social y con notable intervención sobre el sistema, al plantear que se reduzca el tiempo de trabajo para que más gente pueda trabajar. El segundo busca perseguir las conductas fraudulentas. Por tanto, si sumamos el primer y el segundo tipo de políticas, una amplia mayoría de expertos, sindicalistas, técnicos marcarían unas líneas de políticas de empleo bastante alejadas de lo que hoy es la estrategia del gobierno español y de la mayoría de los gobiernos en la UE.

Este es el primer resultado de nuestra investigación, en el capítulo de políticas, que señalaría que si queremos recuperación de economía y de empleo, hemos de cambiar decididamente de carril. Pero hay otra cuestión de gran importancia. Tal como veremos posteriormente, al analizar puntos de vista diferentes sobre cómo preparar a largo plazo la oferta de trabajo para acudir al mercado, los tres enfoques apoyan por igual la necesidad de “mejorar el sistema

educativo en general” en España. Nuestro punto de vista es que esto significa que cualquier cambio en el modelo productivo que apunte a mejorar la calidad y la estabilidad del empleo tiene que resolver previamente la cuestión educativa. Los cambios que hoy el gobierno está realizando en este ámbito, una vez más sin consenso y enarbolando las tijeras para cortar personal docente e investigación, van justamente en la dirección contraria. Este es el segundo resultado a retener.

La tipología propuesta, por otro lado, nos ha parecido adecuada como factor explicativo de las respuestas que los expertos han dado a otras cuestiones sea sobre evaluación de políticas de empleo puestas en funcionamiento hasta ahora, como hemos visto anteriormente, sea de perspectivas futuras de las políticas de empleo, así como sobre la evolución del mercado de trabajo.

Desde un enfoque más abierto, las entrevistas realizadas han puesto el acento sobre aspectos generales y sobre la urgencia de buscar soluciones para tres colectivos en peor situación respecto al empleo: los jóvenes, los mayores de 45 años y los inmigrantes. En los aspectos generales, deberíamos diferenciar entre oferta y demanda, como veremos posteriormente en relación con el Delphi. Por lo que se refiere a la demanda (empresas), aparecen principalmente dos cuestiones: necesidad de inversión pública sea para mantener servicios públicos que para potenciar sectores privados de importancia futura: sectores innovadores como medio-ambiente, agroalimentación, además de dependencia y otros; necesidad de garantizar el crédito, algo que para algunos significa reforzar el ICO y para otros crear banca pública, justamente en la dirección contraria de los apoyos tan generosos a la banca privada, con pocas posibilidades de devolución. Por lo que se refiere a la oferta (trabajo), que centra más los objetivos de esta investigación, aparecen con mucha frecuencia entre los entrevistados ideas como mejora de la formación para todos, posibilidad de moderación salarial a cambio de planes que abran esperanzas para el futuro, volver a discutir la reducción de la jornada, puesto que la innovación reduce las necesidades de mano de obra.

En los aspectos específicos hemos encontrado una elevada preocupación por los jóvenes sin empleo. Aquí las propuestas son muy diversas: mejorar su formación, particularmente la de aquellos que han abandonado los estudios antes de los 18 años; apoyos a la iniciativa y empresarialidad de los jóvenes; política de vivienda que les permita abandonar el hogar de origen en la edad

adecuada; en la cuestión del empleo inmediato se registra la oposición entre una minoría que asumiría cualquier empleo (minijob, en prácticas, en formación) que los sacase del paro y aquellos que creen que unas políticas de empleo juvenil que no sean circunscritas en el tiempo, pactadas, con garantías serias de formación, pueden convertir a estas personas en precarios y semi-excluidos perpetuos<sup>108</sup>. Diversos entrevistados (principalmente los sindicatos y algunos expertos) han mostrado una preocupación aún más elevada por los parados de larga duración mayores de 45 años, dado que con perspectiva de alto desempleo para unas cuantos años parece poco probable que muchos de estos vuelvan a encontrar un empleo que vaya más allá de chapuzas, o de la economía sumergida<sup>109</sup>. Ello significará frustración, bajos ingresos en familias aun relativamente jóvenes, perspectivas de jubilación muy problemáticas.

Por lo que a los inmigrantes se refiere, se buscan respuestas a un doble problema: qué hacer con los inmigrantes parados y cuál debería ser la política frente a los inmigrantes que puedan venir en el futuro. En general, muchos entrevistados señalan que España debe asumir que estos parados son como cualquier otro ciudadano parado, más allá de que se pueda facilitar el retorno de quienes quieran hacerlo. Pero se entiende que hay aspectos en los que los inmigrantes están en inferioridad de condiciones: mal conocimiento de la lengua o de las posibilidades que ofrece el territorio en el que viven u otros, no reconocimiento de estudios y competencias adquiridos en sus países de origen; en estos aspectos deberían darse actuaciones específicas de integración. En lo que a la admisión de nuevos inmigrantes se refiere, mayoritariamente los entrevistados señalan que el mecanismo de entrada debería ser la contratación en origen, con análisis más precisos que los hasta ahora existentes para determinar las necesidades de trabajadores externos. Algunos señalan que en la UE se debería homogeneizar la política migratoria, pero nadie menciona la “blue card”. Al tema de la inmigración hemos dedicado una parte del estudio Delphi, por tanto volveremos sobre estas cuestiones en páginas posteriores.

---

<sup>108</sup> La norma que está redactando el Ministerio de Empleo mientras escribimos este informe (febrero 2013) parece adolecer de algunos de estos defectos. En efecto, asume unos criterios de formación que no parecen dar garantías suficientes de que se adquieran competencias y posibilita que los jóvenes puedan estar en un empleo de formación, sin verdadera formación y con un bajo sueldo hasta los 30 años.

<sup>109</sup> Las dificultades para cobrar la pensión de paro de 400€ que el ejecutivo ha puesto a los mayores de 55 años mientras escribimos el Informe final (marzo 2013) contribuyen aún más a precarizar el futuro de este colectivo.

### 3.2. ¿Un empleo mal pagado es mejor que ningún empleo?

Las políticas tradicionales de empleo, buscaban “intervenir” en el mercado de trabajo contribuyendo a la creación de empleo y a la mejora del mismo. Esta ha sido la bandera explícita de la Unión, al menos desde 1997, aunque reduciendo las políticas a reformas y activación. Pero la realidad, a pesar del acuerdo de Lisboa (2000) y otros, que hablaban de convertir la Unión Europea en la región mundial con más y mejor empleo, ha sido la de un modelo de empleo con altas tasas de precariedad en las que parecía predominar la filosofía de “mejor un mal empleo que ningún empleo”, axioma que se acentúa con las crisis. España es un claro ejemplo de esto, tanto en el periodo de expansión (Banyuls y otros en Bosch G. y otros, 2009; Miguélez F., Prieto C., 2008)) como en el de crisis (Banyuls, Josep; Recio, Albert (2012): "The nightmare of the Mediterranean Liberalism", en Steffen Lehdorff (coord.) *The triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis*. Brussels: ETUI, pp. 199-217.), aunque, ciertamente, no es el único.

Tal como hemos visto en un apartado anterior de este Informe, Alemania no sólo ha mantenido su baja tasa de desempleo en esta crisis, sino que la ha rebajado aún más. Las razones principales están en dos tipos de políticas, una anticipatoria al desempleo y la otra de opción deliberada por el empleo precario. La primera se refiere al *Kurzarbeit*, como hemos visto en detalle, que permite mantener el empleo que se tiene. La otra radica en los llamados “minijobs”, empleos a tiempo parcial con un salario tasado de 450€ y sin obligación de cotización por parte de los trabajadores; los minijobs ya existían antes de la crisis, como consecuencia de las reformas realizadas por el gobierno *Schrröder*, - las llamadas reformas *Hartz*, de 2003 en adelante- pero se han incrementados con la crisis. En España algunos empresarios y la CEOE han pedido este mismo tipo de empleo, sea para jóvenes sea para los trabajadores en general, algo a lo que los sindicatos se han opuesto radicalmente. Sin olvidar que tanto en España como en muchos otros países de la Unión, se han multiplicado los empleos mal pagados (temporales, a tiempo parcial) en el periodo de expansión

A la hipótesis de actuar reduciendo los salarios, como posible salida de la crisis, una proporción elevada de las propuestas (45%<sup>110</sup>) de los expertos consultados

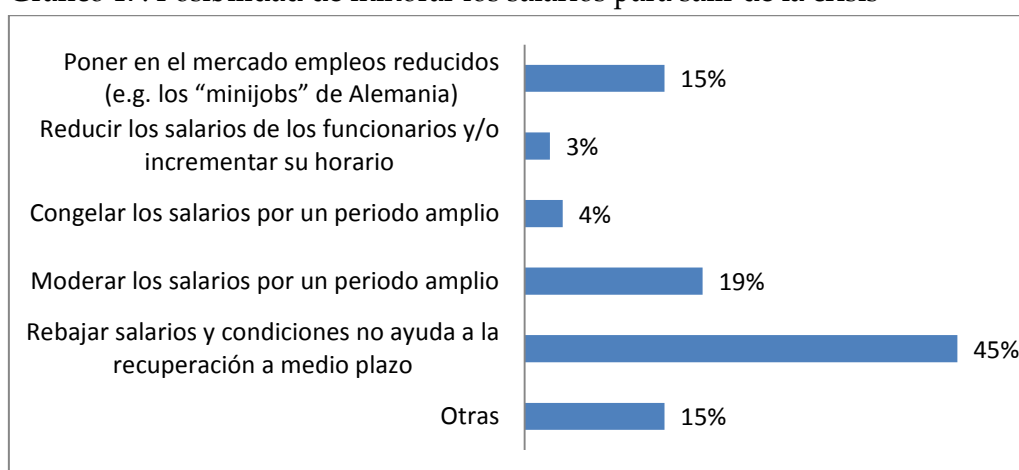
---

<sup>110</sup> Aunque, al ser una pregunta con varias posibles respuestas, cabe decir que el 62% de los entrevistados mencionan esta propuesta.

señala que “rebajar salarios y condiciones no ayuda a la recuperación a medio plazo”, como se puede ver en el Gráfico 17. La diferencia entre Alemania (donde se calculan entre 6 y 7 millones dichos minijobs) y España podría estar en que en el primer país, al salario del minijob se suelen agregar ayudas públicas para vivienda, familia, transporte, algo que difícilmente sería el caso en España donde tan bajos salarios imposibilitarían vivir dignamente y tan baja capacidad de consumo efectivamente dificultaría aún más la recuperación. Con todo, el 15% de las medidas se decantan por estos “empleos reducidos”. Son más, el 19%, las medidas que consistirían en moderar los salarios por un largo periodo como salida a la crisis. Por otro lado, muy pocos verían como la solución medidas que ya se han llevado a cabo, como reducir los salarios de los funcionarios o congelar los salarios. En resumen, la solución no es rebajar los salarios, piensa la mayoría, aunque para algunos la salida sería moderarlos, lo que solía suponer negociación de las partes, pero hoy puede equivaler a recorte impuesto, y para otros abrir la puerta a empleos reducidos, al estilo alemán.

En el fondo de estas respuestas, probablemente subyace el convencimiento de que estamos en un país de bajos salarios, lo que objetivamente da poco margen para que la reducción del coste del trabajo sea visto realistamente como una solución al actual desempleo. Es decir, la idea de no rebajar salarios y condiciones tiene, para los que responden, no sólo una base social, dado que los salarios ya son bajos, sino también una económica, puesto que no facilitaría el refuerzo del consumo interior.

Gráfico 17. Posibilidad de minorar los salarios para salir de la crisis



Fuente: Cuestionario Delphi (N=75)



Intentemos ver ahora a qué enfoques de las políticas de empleo obedecen unas u otras de las opciones, tal como se refleja en la tabla 36.

*Tabla 36. Oportunidad de medidas de control de los salarios, en función de la tipología del enfoque de las políticas de empleo*

	Propuestas Socialdemócratas	Propuestas liberales	Propuestas de Cambio Estructural
Poner en el mercado empleos reducidos (e.g. los “minijobs” de Alemania)	15,12	30,23	3,23
Moderar los salarios por un periodo amplio	20,93	32,56	9,68
Rebajar salarios y condiciones no ayuda a la recuperación a medio plazo	63,95	37,21	87,10
	100	100	100

Fuente: Cuestionario Delphi (N=55)

La rebaja de salarios y condiciones de trabajo no es de ninguna manera el camino de la recuperación ni para el enfoque socialdemócrata (63.95) ni, mucho menos, para quienes plantean propuestas de cambio estructural (87.10). Por el contrario, es el enfoque liberal el que más claramente se decanta por minijobs y moderación salarial por un largo periodo. Todo como podría ser esperable.

Estamos ante una de las contraposiciones más importantes de toda la investigación. La pregunta es: ¿Sirve recortar en salarios y condiciones de empleo para conseguir una recuperación a medio plazo o no sirve? Más del 70% de las respuestas de quienes hemos consultado nos dicen que no, el resto piensa que sí. Los primeros se alinean con enfoques socialdemócratas o de cambio profundo, los segundos con una visión liberal. Las políticas optan por el enfoque que aquí resulta minoritario, puesto que la Reforma del mercado laboral 2012 abre el camino a esa posibilidad en el ámbito privado y los diversos recortes lo han completado en el ámbito público. Los primeros piensan que rebajar salarios ahonda el abismo de la recesión, los segundos piensan que

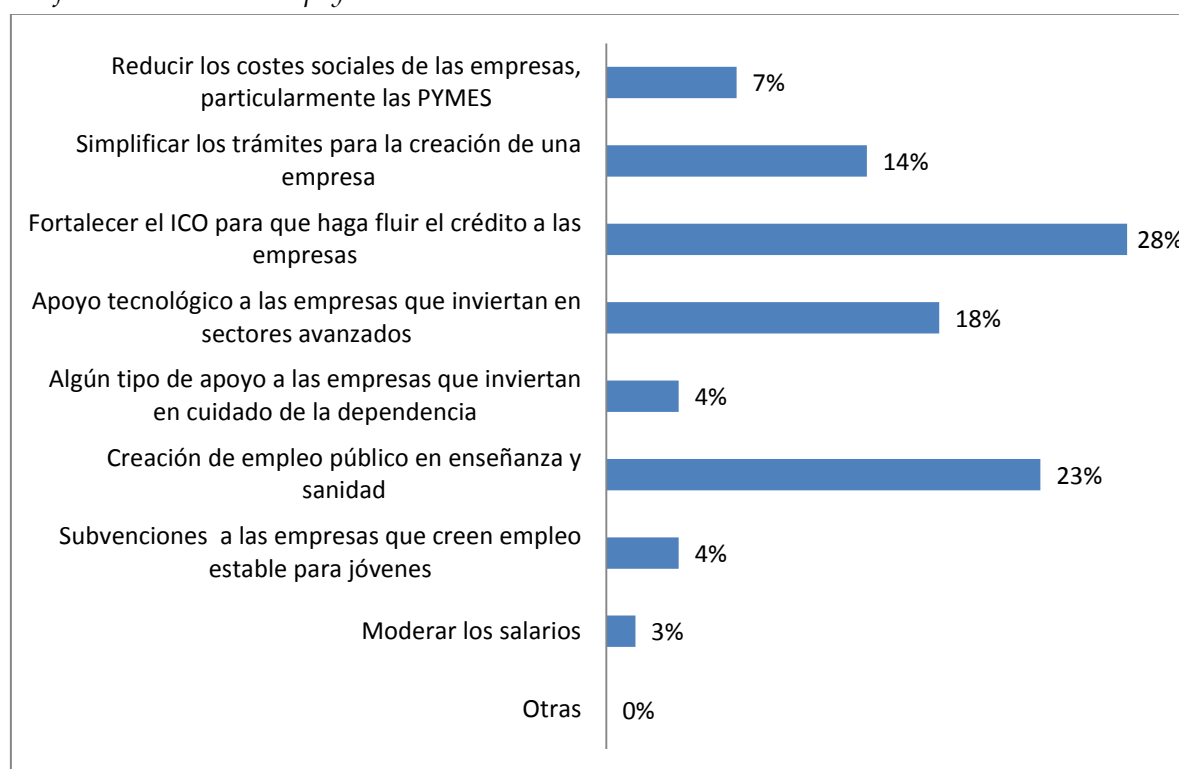


cuanto menos cueste el trabajo más empleos crearán los empresarios. Aunque sean pocos los expertos que apoyarían la salida liberal, es aquella que ha elegido el gobierno actual que ideológicamente está cercano a esta visión y que, además, se declara muy convencido de ello ante sus socios europeos.

### 3.3. Medidas de apoyo a la demanda (empresa privada y sector público)

Hoy día se habla de la necesidad de ofrecer incentivos a las empresas como medida clave para lograr que creen empleo. Lo hemos visto en algunas de las entrevistas. Lo hemos verificado también en alguno de los que han respondido el Delphi. Para otros, tal como hemos señalado anteriormente, el primer paso decidido debe ser dado directamente por la administración. Por tanto, es lógico preguntar sobre qué incentivos se pueden ofrecer a las empresas, desde la administración, para que aquellas creen empleo. Pero también lo es dar la oportunidad de que aparezcan las opiniones que ponen el papel de la administración en primer término.

Gráfico 18. Medidas de apoyo a la demanda



Fuente: Cuestionario Delphi (N=128)

Hay varias medidas que reciben, en conjunto, más del 70% de las opciones, que suponen varias formas de apoyo a las empresas: *“fortalecer el ICO para que haga fluir el crédito a las empresas; apoyar tecnológicamente a las empresas que inviertan en sectores avanzados; simplificar los trámites de creación de empresas; etc.* Es importante subrayar que los expertos señalan que hoy el apoyo del Estado es fundamental, pero sin prescindir de las empresas. Hay un convencimiento de que en el momento actual muchas empresas necesitan un impulso para ser relanzadas. Con todo conviene subrayar que la propuesta principal, el fortalecimiento del ICO<sup>111</sup>, implica que los encuestados confían poco en el crédito privado, a pesar de los recursos públicos puestos en la banca así como de la reforma del sistema financiero. Pero el fortalecimiento del ICO con dinero público viene a decir justamente que parte de ese apoyo a la banca debería ir, o debería haber ido, a fortalecer el mencionado Instituto. A continuación vienen medidas de apoyo tecnológico pero en vistas a potenciar un modelo de empleo con futuro y propuestas de desburocratización del papeleo necesario para crear nuevas empresas. Una vez más, conviene subrayar la escasa confianza que se manifiesta en subvenciones a las empresas por crear empleo ni siquiera para jóvenes, quizá porque llevamos muchos años con esta política de muy escasos efectos, ya que las empresas crean empleo porque lo necesitan, no porque haya subvenciones (por más que, luego, puedan aprovecharse de la existencia de estas (Cueto B. “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, Revista de Economía Laboral 3 (2006)).

En una situación en la que las empresas no están creando empleo, la segunda propuesta opta justamente por la alternativa, esto es, por crear empleo público directamente en los grandes sistemas como sanidad y enseñanza<sup>112</sup>, ambos reducidos en su capacidad en función de los recortes, cuando la complejidad de la sociedad debería exigir más inversión y por tanto más empleo (por ejemplo, haciendo frente al incremento de necesidades formativas derivadas de la inmigración y del abandono escolar, o provenientes del gasto sanitario que implica el aumento de la esperanza de vida). La propuesta relativa a la enseñanza, sobre todo, concuerda con otras propuestas que aparecerán a lo largo de este cuestionario y que están apoyando quienes creen que la solución de esta crisis debe ser vista no sólo a corto plazo, buscando una salida a los 6 millones de parados, sino también a largo plazo, fortaleciendo el sistema

---

<sup>111</sup> La mencionan el 62% de los que contestan el cuestionario

<sup>112</sup> El 52% de los entrevistados mencionan esta medida, entre otras

educativo y capacitando a los trabajadores en manera que se puedan poner las bases para un modelo productivo muy distinto del actual. Dicho modelo productivo debería ser más consistente por parte de la demanda (con mayor innovación, más estabilidad, compitiendo sobre la calidad, implicando a los recursos humanos) y más competente por parte de la oferta (cualificación más alta, capacidad de adaptación y cambio, formación a lo largo de toda la vida laboral). Las medidas relativas a reducir costes del empleo, rebajando costes sociales, subvencionando a las empresas que creen empleo para jóvenes tienen poco apoyo, 11% de las respuestas. Menos aún la de moderar los salarios. Se reafirman los puntos de vista que aparecen en el apartado precedente: la reducción de salarios o beneficios sociales no es el camino para la recuperación, esto es, no es el camino que convenga a la mayoría de los trabajadores del país que debería crear empleo sea incrementar la producción de bienes y servicios sea satisfaciendo necesidades que hoy tienen categoría de servicios mínimos.

En el fondo de las propuestas ampliamente mayoritarias para reactivar la demanda, privada y pública, vuelve a estar el motor de la administración, aunque ofreciendo el protagonismo a las empresas, Otro resultado relevante de la investigación: estas es una vía de incentivar el crecimiento que queda ajena a los propósitos y normativas del actual gobierno.

*Tabla 37. Formas de apoyo a la demanda, en función de tipología de enfoque de las políticas de empleo*

	Propuestas Socialdemócratas	Propuestas Liberales	Propuestas de Cambio
Fortalecer el ICO para que haga fluir el crédito a las empresas	41,48	46,81	35,71
Apoyo tecnológico a las empresas que inviertan en sectores avanzados	23,70	31,91	21,43
Creación de empleo público en enseñanza y sanidad	34,81	21,28	42,86
	100	100	100

Fuente: Cuestionario Delphi (N=58)

A pesar de lo dicho anteriormente, aparecen las diferencias entre los enfoques socialdemócrata y de cambio estructural de un lado y liberal del otro (tabla 37), si tomamos en consideración las tres propuestas más citadas y que ciertamente

pueden configurar visiones diversas: los unos confían más en la intervención directa de la administración, mientras que los otros se decantan más por el apoyo de la administración a la empresa privada. Pero los tres enfoques apuestan, aunque con ciertas diferencias, por las políticas que podríamos calificar de apoyo público a las empresas, lo que probablemente pone de manifiesto la profundidad a la que ha calado la convicción de que el motor tiene que venir de la administración. Las diferencias, con todo, se mantienen cuando se trata de indicar el apoyo a la opción de creación directa de empleo por parte de la Administración. Es llamativo, por otro lado, que las dos opciones más liberales que había a disposición, moderar los salarios y reducir los costes sociales de las empresas, hayan recibido tan escaso apoyo, lo que ciertamente no significa que no exista este enfoque, sino que en este momento no se ve como posible alternativa ni por parte de los que responden al Delphi ni por parte de los entrevistados. Pero es la que aparece con más fuerza en las reformas del gobierno.

Para varios entrevistados el gran cambio que tiene que darse en las políticas de empleo está en que estas dejen de poner en primer término el mercado de trabajo –sea con reformas sea con ideologías de la activación- para concentrarse en el impulso a políticas industriales, intentando cambiar paulatinamente el modelo productivo. Se habla de diseñar esas posibles políticas industriales, pero sobre todo de facilitar el crédito y el apoyo público a empresas y sectores que presenten proyectos innovadores. Evidentemente esto no significa que no se hayan de hacer reformas en el mercado de trabajo –pactadas, señalan muchos entrevistados, en particular los sindicatos- pero *“incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo con reformas oculta que esto no ha sido acompañado nunca con políticas industriales. Además está la cuestión del empresariado, en gran parte especulador”* (Entrevista a experto).

También en el ámbito de la demanda, el aumento de la productividad resulta otra cuestión de gran importancia, puesto que una corriente de opinión manifiesta que la baja productividad de la mano de obra en España pone al modelo productivo en una débil posición de competitividad y facilita la destrucción de empleo en coyunturas de estancamiento o de recesión. Esta misma corriente tiende a señalar que la productividad debe estar más fuertemente vinculada a los salarios, subiéndolos o bajándolos según la misma. Las medidas de incremento de la productividad, que ahora examinamos, no sólo se refieren posibilidades diferentes de potenciarla, sino en el fondo

abordan el concepto mismo de productividad, que es donde puede radicar el problema.

*Gráfico 19. Las medidas más adecuadas para incrementar la productividad.*



Fuente: Cuestionario Delphi (N=161)

En la pregunta formulada a los expertos del Delphi referida a la mejora de la productividad (¿puede marcar las medidas de mayor importancia para aumentar la productividad?, véase Gráfico 19), se pedían hasta tres medidas para ello, la consistencia de las cuales vamos a examinar basándonos en las respuestas señaladas. La medida que recibe la máxima aceptación (26% de las propuestas<sup>113</sup>) se refiere a "incentivar la innovación de las empresas, sea tecnológica que organizativa". Algo que se podía completar con otra medida (16% de las propuestas) que señala la necesidad de "mejorar los canales de crédito a las empresas". La lectura conjunta de ambas pone la pelota en el tejado de las empresas"; significa que la vía de mejora de la productividad comienza por innovar, para lo cual obviamente se requieren recursos. Pero la segunda respuesta en grado de aceptación (17% de medidas) nos indica un segundo aspecto complementario al señalado, "mejorar la cualificación de los trabajadores". Efectivamente, es una propuesta complementaria, puesto que la innovación tecnológica y organizativa de las empresas exige y debería comportar una mejora continuada en la calificación de los trabajadores.

<sup>113</sup> Cabe señalar que, como una de las 3 propuestas, la mencionan el 72% de los que responden al cuestionario.

Conjuntamente, comportan la vía más potente, pero mantienen el papel de la empresa de un lado y el de los trabajadores de otro. En la situación ideal de mejora de la productividad que se deriva de la visión mayoritaria de estos expertos, se podría entender que la empresa innova y pide como contrapartida que el trabajador mejore su formación. De ello se deriva una mejora de la productividad, puesto que ambas actuaciones mejoran la calidad y la competitividad.

Pero también aparece una segunda vía, con menos apoyo que la anterior, que habla de negociar y participar como manera de obtener el incremento de la productividad: potenciar la negociación colectiva a nivel de empresa (6% de menciones) y mejorar la participación de los trabajadores en la empresa (16% de menciones). No son coincidentes las dos medidas, puesto que negociar a nivel de empresa podría suponer dar poder a ciertos trabajadores (grandes empresas) y quitárselo a otros (pequeñas empresas), pero vienen a señalar que la productividad no es una cuestión meramente técnica, sino también resultado de acuerdos y participación. Más aún, que probablemente esta debería ser la forma de incremento en este momento. Por supuesto, esta vía puede ser complementaria a la anterior, puesto que la innovación y la formación pueden ser más potentes si hay participación en la empresa, dado que supondrían una mayor implicación del trabajador, aunque con contrapartidas.

Por el contrario, la tercera vía que cifraría la mejora de la productividad en el control de los salarios por parte de las empresas (“determinar los salarios según productividad”, “que la empresa tenga capacidad para flexibilizar salarios, horarios, tiempo de trabajo”, “eliminar el salario mínimo”, “dar mayor flexibilidad a los horarios”), tiene mucho menor predicamento que las anteriores, un 17% en total. Sin embargo es, una vez más, la vía que consagra la Reforma del mercado laboral 2012, y ya había iniciado la Reforma de 2010. Es una vía de mejora de la productividad miope y sin visión de futuro. Significa no preocuparse de innovar o de mejorar e ir defendiendo los niveles de productividad sobre la espalda de los trabajadores, recortándoles los salarios o incrementando y disminuyendo las horas para que los resultados sigan siendo rentables para la empresa.

La primera vía, frente a la tercera, expresan dos extremos difícilmente conciliables. Uno equivale a incrementar la productividad incrementando la competitividad de la empresa (contando con oferta y demanda). El otro

sencillamente se basa en recortar salarios y controlar horarios; en un mundo globalizado no lleva a ningún sitio a medio plazo. Entre ambos tenemos la vía de la negociación que, sumada a la primera, podría ser en muchos casos la forma de incrementar la productividad a beneficio de empresa, trabajadores y sociedad.

*Tabla 38. Como aumentar la productividad, según enfoques de políticas de empleo.*

	Propuesta socialdemócrata	Propuesta liberal	Propuesta de cambio estructural
Potenciar la negociación colectiva a nivel de empresa	12	12	12
Dar flexibilidad a la empresa por lo que se refiere a salarios, horarios, tiempo de trabajo	6	18	2
Incentivar la innovación (tecnológica y organizacional) en las empresas	49	53	44
Mejorar la participación en las empresas	34	16	42
	100	100	100

Fuente: Cuestionario Delphi (N=58)

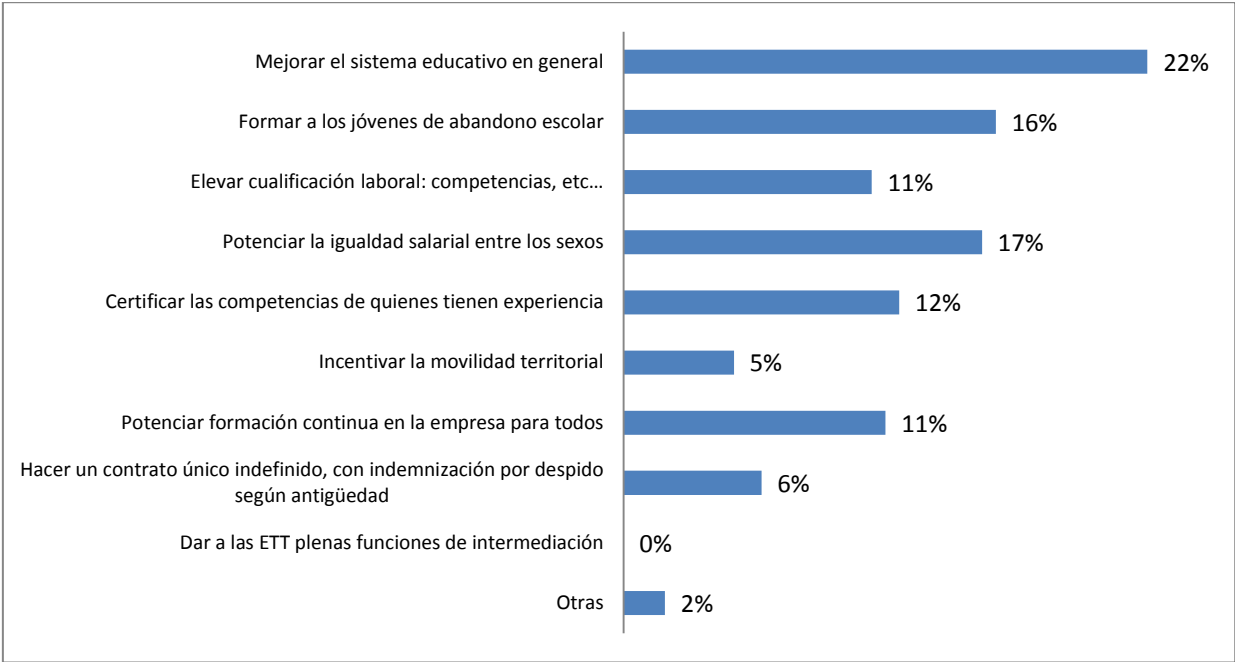
La tabla 38, nos señala las formas de entender la productividad, en relación a la concepción general de la política de empleo. Las diferencias más grandes las tenemos entre “dar flexibilidad a las empresas” y “mejorar la participación en las empresas”. La primera es la vía de la propuesta liberal y la segunda los de las otras dos, particularmente de la de cambio estructural. La “negociación a nivel de empresa” es tan ambivalente –como señalábamos líneas más arriba– que las tres propuestas están igualadas. Mientras que en la “innovación” ponen el máximo peso las tres propuestas, aunque con tonalidad diferenciada.

### ***3.4. Medidas de apoyo a la oferta (los trabajadores)***

Partimos del supuesto de que la recuperación del empleo en España va a resultar lenta si, de un lado, tenemos en cuenta que el empleo destruido en 5 años es mucho como para ser repuesto en un corto periodo de tiempo y, de otro, pensamos en un modelo productivo que no esté tan expuesto a vaivenes coyunturales. Es una razón de peso para “pensar en preparar la oferta de

trabajo mirando al largo plazo”, es decir, para llevar a cabo políticas de apoyo a los trabajadores para entrar o volver a entrar en el mercado de trabajo, con más competencias y mejor adecuación a la nueva situación. Sobre todo, por parte de la oferta las bases de este nuevo modelo están en fortalecer el sistema educativo en forma muy seria, desde la etapa de preescolar, algo que no sólo mejoraría las competencias del trabajo, sino que, en términos más vitales y globales, reduciría drásticamente el abandono escolar, uno de nuestros grandes males.

Gráfico 20. Medidas de apoyo a la oferta (trabajo) a largo plazo.



Fuente: Cuestionario Delphi (N=169)

Como se puede ver en el 20, ante la invitación a escoger hasta 3 buenas medidas al respecto, llama la atención que sea “mejorar el sistema educativo en general” aquella que sobresale sobre las demás (22%)<sup>114</sup>. La base de esta propuesta es, seguramente, el convencimiento de que una buena educación es la base imprescindible para adaptarse a los cambios que, cada vez más, son la tónica en los sistemas económicos modernos; una buena educación de base resultaría la mejor garantía, ante la necesidad de cambiar o adaptarse a diferentes trabajos a lo largo de la vida. Probablemente en esta opción influyen también las repetidas verificaciones, en los últimos años, tanto del alto abandono escolar como del

<sup>114</sup> Este porcentaje es sobre el total de las medidas, pero conviene reseñar que la escogen el 65% de los encuestados, obviamente junto con otras.



bajo nivel<sup>115</sup> alcanzado por nuestros estudiantes en la educación secundaria<sup>116</sup>. Pero la segunda más votada es una opción complementaria a esta que, precisamente, busca remediar el abandono prematuro y se explicita como “formar a los jóvenes del abandono escolar”<sup>117</sup>. La mayoría de estos jóvenes dejaron los estudios antes de los 18 años, bastantes lo hicieron antes de los 16 años. Las razones pudieron ser diversas: el dinero fácil que hace unos años se podía obtener con 15 años en la construcción o en los servicios, la necesidad de trabajar para contribuir al bienestar material de la familia, la poca conciencia de la familia sobre la necesidad de una formación consistente de base. La realidad es que estos jóvenes están ahora mayoritariamente desempleados<sup>118</sup> y sus posibilidades de reinserción pasan por volver a las aulas durante unos años, tarea nada fácil ni para ellos ni para la sociedad. Diversas ciudades en países desarrollados o algunas regiones –en España es el caso de Extremadura- han puesto en marcha programas que buscan lograr ese objetivo pagando a los estudiantes un pequeño salario. Una medida no exenta de polémica, puesto que no todos ven clara esta compensación por algo que no se asumió en su día, pero una manera de empezar la solución de un problema que en España tiene una especial gravedad. La realidad es que estos jóvenes o mejoran sus capacidades educativas o serán perpetuamente un colectivo objetivo de paro, subvenciones específicas o marginalidad; en conjunto, medidas más costosas que incentivarles ahora para que vuelvan a las aulas.

A partir de aquí, las respuestas se decantan por actuaciones que son complementarias a esta formación de base, como potenciar la formación continua en las empresas (11% de las medidas propuestas) o bien certificar las competencias de quienes tienen experiencia probada (12%).

Muy pocas propuestas (6% del total) van en la línea de crear empleo sobre la base del “contrato indefinido de crisis”, tal como pensaba el grupo de economistas que proponía un contrato indefinido único, con indemnización por despido según antigüedad, dado que el objetivo en este caso parecía ser el

---

<sup>115</sup> Informe Pisa 2010. El Informe mide el nivel de los alumnos de 15 años, en 65 países, sobre conocimientos científicos, matemáticas y comprensión lectora. En conjunto los alumnos españoles quedan en la zona media, en comprensión lectora por debajo de la media

<sup>116</sup> El reciente estudio de la UNESCO, *Educación para todos, 2012*, señala que 1 de cada 3 jóvenes españoles entre 15 y 24 años dejó sus estudios antes de acabar la enseñanza secundaria, cuando la media de la UE es 1 de cada 5.

<sup>117</sup> Medida que obtiene el apoyo del 47% de los entrevistados.

<sup>118</sup> UNESCO. *Educación para todos, 2012*. El informe señala que estos jóvenes fueron entre 2007 y 2009 los más afectados por el paro, destacando precisamente España.

abaratamiento del despido. En realidad, esta fórmula podría crear de inmediato empleo malo, aunque lejos de los 3 o 4 millones que se necesitarían, pero, probablemente, renunciando para siempre a cambiar el modelo productivo, puesto que los empresarios verían aquí rentabilidades fáciles y volverían a lo tradicional: construcción y servicios poco cualificados.

Finalmente, hay una propuesta que supone el 15% de las medidas<sup>119</sup>, “potenciar la igualdad salarial entre los sexos”, que puede llamar la atención a primera vista, pero que probablemente tiene un significado profundo. En una recuperación lenta del empleo, que parece el escenario más realista, conseguir superar la desigualdad salarial entre los sexos parece una cuestión fundamental para consolidar un modelo de empleo mucho más sólido que el que hemos tenido hasta ahora, en el que las mujeres funcionaban como mano de obra de ajuste en las crisis, puesto que tenían los peores empleos y eran las más fáciles de despedir. La preparación de la oferta de trabajo en esta línea implica igualdad educativa, cumplimiento de las leyes y cambios de mentalidad tanto en las empresas como en los ciudadanos.

---

<sup>119</sup> Aunque recoge la adhesión de un 44% de los encuestados.

Tabla 39. Medidas de potenciación de la oferta, según tipología de enfoque de políticas de empleo

	Propuesta Socialdemócrata	Propuesta liberal	Propuesta de Cambio Estructural
Mejorar el sistema educativo en general	23	23	22
Elevar cualificación laboral: competencias, etc...	9	12	12
Formar a los jóvenes de abandono escolar	19	14	12
Potenciar la igualdad salarial entre los sexos	16	11	22
Incentivar la movilidad territorial	2	11	3
Hacer un contrato único indefinido, con indemnización según antigüedad	5	10	3
	100	100	100

Fuente: Cuestionario Delphi (N=58)

En esta tabla resulta tan ilustrativo confrontar las diferencias según enfoque general de las políticas como las similitudes. Respecto a las segundas, conviene constatar que los tres enfoques creen en la necesidad de mejorar el sistema educativo en general, elevar la cualificación laboral y potenciar la formación continua en la empresa. Todos constatan por igual la urgente necesidad de que los trabajadores españoles tengan mejor nivel de cualificación en la perspectiva de un necesario cambio del modelo productivo. Tras esta constatación conviene recordar que las políticas que se están llevando a cabo, de hecho, desde 2010, van en la dirección contraria. Es como si los gobiernos esperaran una recuperación milagrosa en que no hubiera que poner nada por el lado de la oferta y la bondad de la banca dando créditos por el de la demanda.

Respecto a las diferencias, la tabla es también elocuente. Potenciar la igualdad salarial entre los sexos interesa mucho sólo a los que propugnan un cambio en profundidad y bastante al enfoque socialdemócrata, pero no mucho al liberal. Gastarse dinero en recuperar a los jóvenes de abandono escolar es para los socialdemócratas bastante más importante que para los demás. Por el contrario, el famoso contrato único, sigue siendo la obsesión del enfoque liberal, aunque

es justo señalar que también estos dan más importancia a otras medidas de cualificación de la oferta, como acabamos de ver.

En resumen, hay que invertir en mejorar la cualificación de los trabajadores, justo lo contrario de lo que ahora se está haciendo. Habría que parificar los salarios de hombres y mujeres, aunque sólo a algunos les parece una medida prioritaria. Hay quien sigue pensando que la solución está en facilitar a los empresarios el despido y el control de los salarios bajos.

#### **4. Sobre políticas migratorias**

Esta investigación concede una atención especial a la inmigración, por ello es obvio detenerse sobre este fenómeno. En capítulos anteriores hemos tratado otros aspectos de la inmigración, ahora nos referiremos a las políticas. Con todo, cabe señalar que en los últimos años han aparecido dos nuevos fenómenos: la emigración y el retorno, como hemos visto anteriormente. Quienes están emigrando son tres colectivos: españoles, inmigrantes nacionalizados, inmigrantes no nacionalizados. Los que retornan (sea temporalmente, dejando la familia aquí, sea definitivamente) tienden a ser cualificados y jóvenes. Ambos fenómenos nuevos implican pérdida de trabajadores cualificados y jóvenes, lo que debería hacernos pensar sobre nuevas políticas sea en torno a la emigración que a la inmigración que frenaran la pérdida de trabajadores cualificados.

##### ***4.1. Una nueva emigración***

Después de muchos años, y como consecuencia de la crisis, el flujo migratorio español ha vuelto a ser relevante. En primer lugar, hemos querido saber, si a juicio de estos expertos, se puede pensar que esta emigración va a ser coyuntural o más bien duradera. Evidentemente, la respuesta está relacionada con la posible duración que cada uno atribuya a la crisis. Con la posibilidad de que “sea coyuntural y se corte en pocos años” manifiestan un notable o alto acuerdo sólo el 22% de los entrevistados. Con la posibilidad de que “difícilmente volverán esos inmigrantes, particularmente si son cualificados” muestran su acuerdo el 55%. Ello implica que esta mayoría piensa que la crisis va a ser larga. Esta idea se ve remachada por el acuerdo de un porcentaje bastante elevado (46%) que apoya la opinión de que “la emigración de los jóvenes formados retardará aún más la salida de la crisis”. Si intentamos

resumir el punto de vista de estos entrevistados, cabe decir que una opinión o bien mayoritaria o bien cercana al 50% piensa que la crisis será larga y que se producirán empleos cualificados más lentamente de lo que sería deseable, razón por la cual los que han emigrado tardarán en volver, si son cualificados, lo cual aún retardará más la salida de la crisis. La rápida creación de puestos cualificados que frenaran esa sangría no parece que sea posible si no hay creación directa de empleo público o de apoyo público a empresas innovadoras.

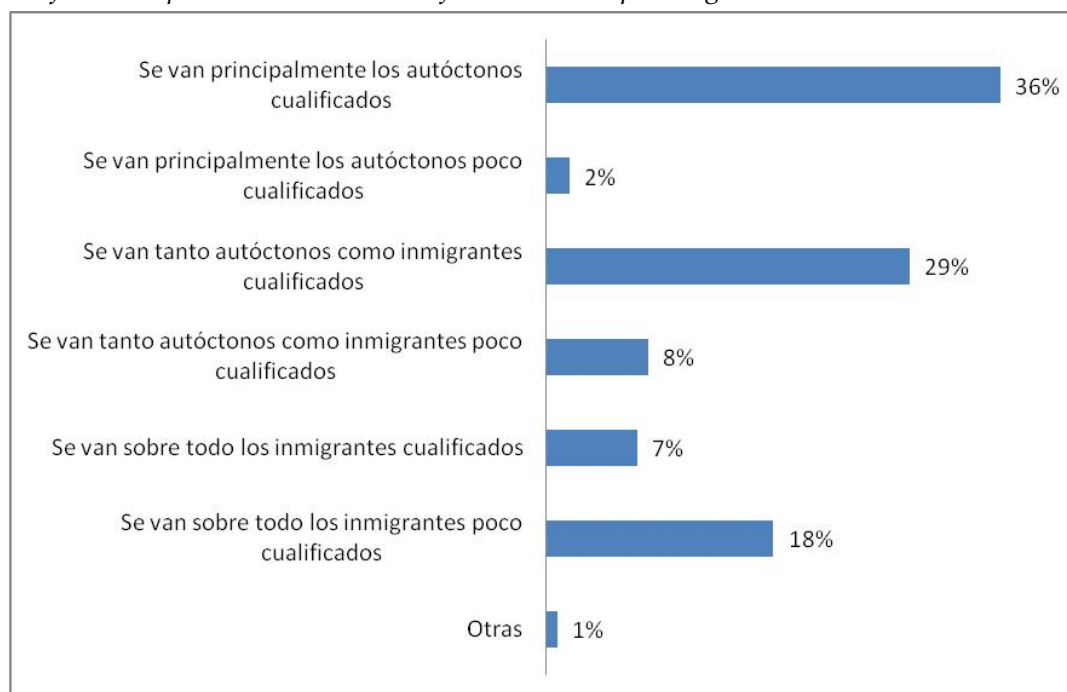
Por otro lado, cabe señalar algunos aspectos legales relativos a la nueva emigración. Obviamente pueden emigrar a otros países de la UE tanto los españoles (autóctonos e inmigrantes nacionalizados) como los residentes en España de cualquier país de la Unión. Los de terceros países pueden tener ciertas restricciones, al menos si no ha entrado en vigor la directiva de “contrato único del Parlamento Europeo”<sup>120</sup>

Los datos estadísticos manejados en el capítulo II no nos permiten obtener una imagen precisa sobre la cualificación de los que emigran, por lo que hemos decidido buscar una aproximación indirecta, aunque de fuentes cualificadas, los encuestados en el Delphi, tal como aparece en el gráfico 21. Para ello hemos presentado el doble concepto de trabajador cualificado y trabajador no cualificado, que hace referencia, evidentemente, a su preparación educativa formal.

---

<sup>120</sup> Respecto a los inmigrantes (que aquí calificamos de re-emigrantes) de terceros países, pueden emigrar a países de la UE, siguiendo la directiva de diciembre 2011. El 13 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo aprobó el “permiso único” de residencia y trabajo para personas migrantes. El objetivo de esta nueva normativa es, según fuentes del PE, “**facilitar este tipo de inmigración** al tiempo que satisfacer las necesidades del mercado laboral europeo”. Los países tienen 2 años para incorporar esa directiva a sus legislaciones.

Gráfico 21. *Apreciaciones sobre cualificación de los que emigran*



Fuente: Cuestionario Delphi (N=112)

Las respuestas posibles eran un máximo de 3, jugando con dos colectivos (autóctonos e inmigrantes) en los dos niveles de cualificación y abriendo la posibilidad de otras respuestas. El mayor porcentaje de respuestas se concentra en la afirmación de que “se van principalmente los autóctonos cualificados” (36%)<sup>121</sup>. En la posición opuesta se ubica una minoría (7%) señalando su opinión de que “se van sobre todo los inmigrantes poco cualificados”. En una posición que es la síntesis de ambas se ubica una opción de peso (29%)<sup>122</sup> que señala “que se van tanto autóctonos como inmigrantes cualificados”. Hay algo en que todos estos están de acuerdo, en que quienes se van son los cualificados -pueden ser más inmigrantes o más autóctonos- lo que implica la doble consecuencia que señalábamos anteriormente: que aquí no hay empleo ni siquiera cualificado y que esto es una pérdida que pesará gravemente en la recuperación económica a medio plazo, particularmente en lo que se refiere a los autóctonos.

Cabría preguntarse qué pasa con los no cualificados, sobre todo si tenemos en cuenta que también pueden emigrar a los países de la UE, si encuentran

<sup>121</sup> Aunque menciona esta posibilidad el 69% de los encuestados que responden.

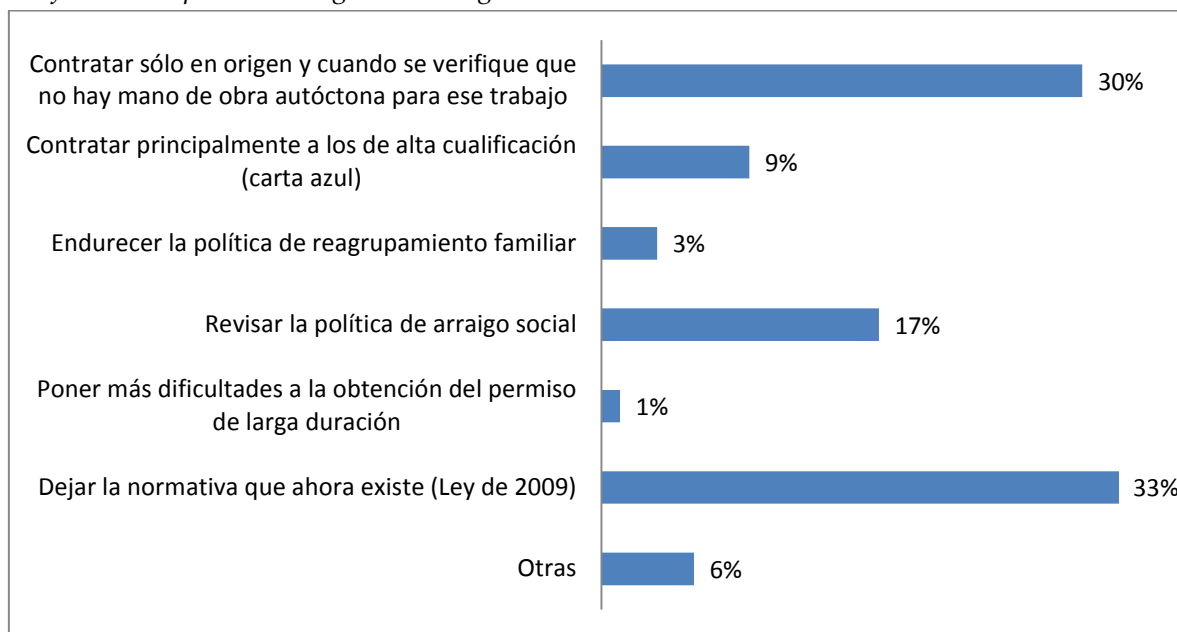
<sup>122</sup> La señalan, además de otras posibilidades, el 55% de los que responden.

empleos. Un porcentaje considerable de respuestas (18%) señalan que “se van los inmigrantes poco cualificados”, mientras que son pocos los que señalan también a los autóctonos (2% de respuestas) y algunos más los que creen que “se van tanto autóctonos como inmigrantes no cualificados” (8%). Es decir, la opinión dominante entre quienes han respondido al cuestionario es que los no cualificados tienden a quedarse aquí, aspecto en el que pueden influir tanto las exigencias de los países (que requieran cualificación) como la precariedad de los posibles empleos des-cualificados que puedan encontrarse en otros países.

### *4.3. ¿Cambiar la política inmigratoria?*

La política inmigratoria tiene una, no muy larga pero sí consolidada, tradición en España, desde la ley de 1999, que se sostiene sobre dos pilares: los empresarios pueden solicitar trabajadores extranjeros basándose en los listados trimestrales que elabora el Ministerio de Trabajo, llamados “Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura” (por autóctonos, se entiende) que, por tanto, garantizan que esos inmigrantes contratados no compiten con los españoles; quienes entran legalmente, tienen una residencia temporal que se renueva durante 4 años, siempre que la persona tenga un contrato o una prestación o subsidio de desempleo y que desde el 5º año se convierte en residencia de larga duración, no siendo ya exigibles los requisitos mencionados. Ciertamente es que respecto al primer punto, cientos de miles de inmigrantes irregulares fueron regularizados hasta 2005 y muchos otros entraron irregularmente, siendo regularizados “individualmente” a través del mecanismo señalado del catálogo, con ventajas para las empresas que respetando los aspectos formales del contrato hayan podido modificarlo en cuantía salarial, jornada o categoría real. Pero teóricamente dicho Catálogo habría sido muy amplio en tiempos de expansión y sería mucho más restringido en los actuales tiempos de crisis, por tanto regularía adecuadamente las necesidades del mercado.

Gráfico 23. La política migratoria a seguir a raíz de la crisis económica



Fuente: Cuestionario Delphi (N=86)

Desde hace tiempo, numerosos expertos así como también actores sociales, señalan que el mecanismo del Catálogo no regula suficientemente, porque tiene demasiadas lagunas en su aplicación y que lo que se requeriría sería una contratación en origen, realizada para empresas que han expresado las necesidades que tienen de número y tipología de trabajadores lo cual tendría dos efectos: permitiría una cierta selección en función de las necesidades y frenaría la inmigración sin papeles. Una vez que ha acabado el “ciclo migratorio” propio de la expansión económica de los 2000, con repercusiones no previstas respecto a los inmigrantes como son las altas tasas de desempleo y la vuelta al país de origen o la re-emigración a otros países, parece adecuado preguntarse sobre cuál debería ser la política migratoria a seguir. Hemos querido explorar las posibles respuestas a esta pregunta en el Delphi, con los resultados que aparecen en el gráfico 23.

Se definen dos alternativas contrapuestas y una tercera que endurece las condiciones de residencia. La primera de las alternativas opta por “dejar la normativa que ahora existe” (Ley Orgánica de 2009), con el 33% de las menciones<sup>123</sup>. La segunda, que recibe el 30% de las menciones, opta por “contratar sólo en origen”<sup>124</sup>. La tercera, compatible con la segunda, se decanta

<sup>123</sup> Al tratarse de una pregunta multi-respuesta, conviene decir que la señalan el 52% de los que contestan.

<sup>124</sup> En este caso, la propuesta es señalada por el 48% de los que contestan.



por “contratar sólo a quienes tengan alta cualificación”, la blue card de algunos países de la Unión (9% de las menciones). Algunas otras medidas pueden ir dirigidas a endurecer la regularización (revisar la política de arraigo social, que obtiene el 17% de las menciones, el reagrupamiento y la obtención del permiso de larga duración. Estos últimos aspectos no cambian la tipología que ofrecemos al inicio del párrafo: dejar las cosas como están, controlar en origen a través del contrato, endurecer mucho más la política. Si tenemos en cuenta que el 51% de los encuestados se decantan por dejar la normativa que existe, constatamos, a vista de los resultados del gráfico, que a pesar de todo han añadido algunas “reformas”, que pueden referirse al arraigo o al reagrupamiento. Pero, si sumamos todos los cambios que tocarían de hecho la actual Ley de 2009<sup>125</sup>, una gran mayoría de las propuestas serían favorables a cambiar esa ley en mayor o menor medida. El principal cambio sería la contratación en origen, seguida por la revisión del llamado “arraigo social”. Ello viene a suponer que la crisis actual ha demostrado que en situaciones excepcionales resulta difícil gestionar una inmigración tan voluminosa y tan reciente.

Si analizamos estas propuestas a través de la variable independiente que hemos construido, los enfoques socialdemócratas y los de cambio estructural son más proclives a conservar la regulación que existe. Por el contrario el enfoque liberal es el que más claramente se decanta por el cambio de dicha regulación sea en sentido de cambiar los criterios de contratación o las posibilidades de regularizarse por arraigo. Con todo, el hecho de que proporciones elevadas tanto en el enfoque socialdemócrata como en el de cambio estructural propongan el contrato sólo en origen como forma regulatoria, implica que también en esos enfoques hay insatisfacción con la forma en la que actualmente se están gestionando los flujos migratorios. Dicho de otra manera, hay necesidad de revisar la regulación de la inmigración, adaptándola a un nuevo contexto que tendrá una larga duración.

---

<sup>125</sup> Exactamente, se trata de Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Tabla 40. Las políticas migratorias a seguir actualmente, en función del enfoque general de las políticas de empleo.

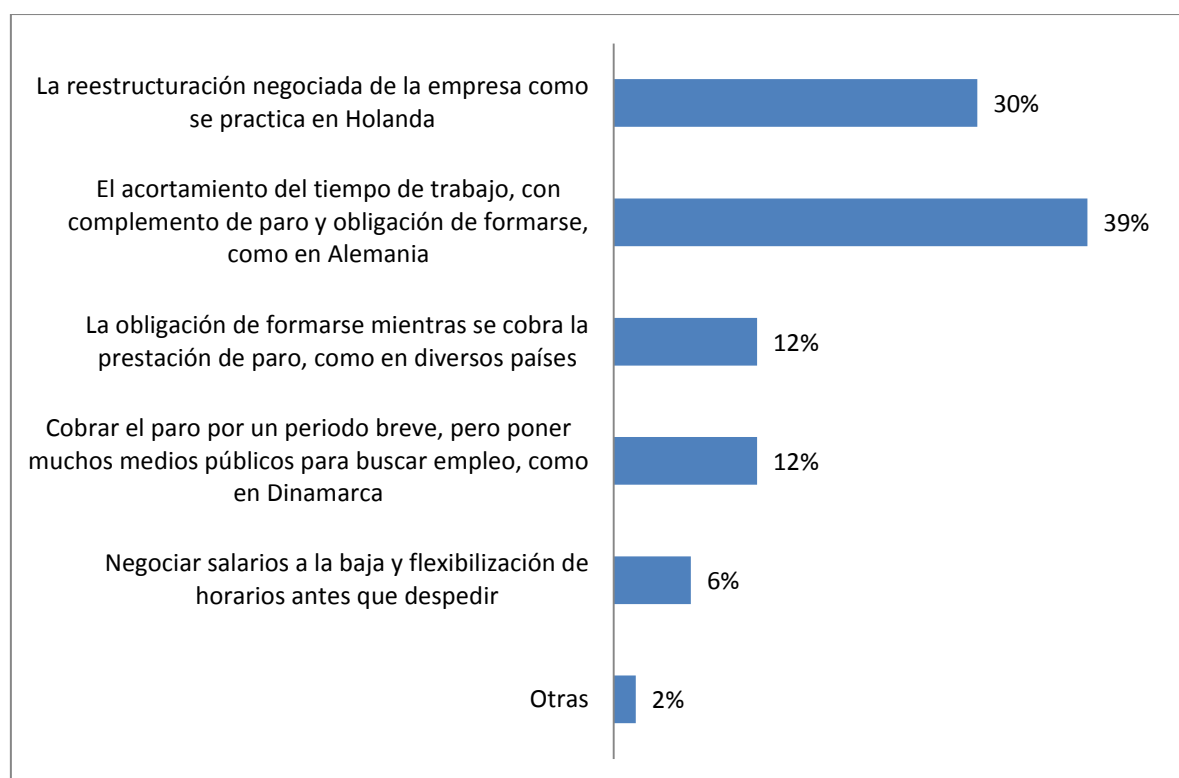
	Propuestas Socialdemócratas	Propuestas Liberales	Propuestas de Cambio Estructural
Contratar sólo en origen y cuando se verifique que no hay mano de obra autóctona para ese trabajo	34%	39%	29%
Contratar principalmente a los de alta cualificación (carta azul)	7%	15%	7%
Revisar la política de arraigo social	15%	24%	14%
Dejar la normativa que ahora existe (Ley de 2009)	43%	22%	50%
	100%	100%	100%

Fuente: Cuestionario Delphi (N=54)

## 5. Comparación con algunos países de la Unión

En esta investigación hemos llevado a cabo un análisis exhaustivo de las políticas de empleo en la crisis de 4 países de la Unión, tal como queda consignado en el capítulo anterior. Pero resultaba ilustrativo poner frente a nuestros entrevistados del Delphi algunas de estas medidas europeas, consideradas claves para hacer frente en dichos países al desempleo, con el fin de calibrar las posibilidades de implementación que podrían tener en España. Este es un aspecto muy importante, por cuanto no está dicho que medidas de otros países se puedan copiar tal cual en el nuestro o bien que, una vez copiadas, sea esperable que acaben teniendo los mismos efectos.

Gráfico 24. ¿Qué medidas, de otros países le parecen las más adecuadas para aprender de las mismas?



Fuente: Cuestionario Delphi (N=111).

El gráfico 24 muestra el grado en que los entrevistados creen que determinadas medidas puestas en práctica en Holanda, Alemania, Dinamarca y otros países podrían también tener un reflejo positivo en España. Las dos opciones que obtienen mayor respaldo de los encuestados del Delphi son: el acortamiento de la jornada de trabajo, pagando la Seguridad Social las horas no trabajadas (*Kurzarbeit*), como se ha hecho en Alemania y también en Italia (aunque en la pregunta no aparece) (que totaliza el 39% de las medidas que se citan<sup>126</sup>), la reestructuración negociada de la empresa como tiene lugar en Holanda (que supone el 30% de las medidas propuestas).

En menor medida aparecen adhesiones a opciones más restrictivas, como las siguientes. Recortar el periodo de cobro del paro, a cambio de poner más medios públicos para la búsqueda de empleo, como es el caso de Dinamarca, recibe menos adhesiones (12%). Una alternativa, que podría corregir la ley de Reforma del mercado laboral (febrero 2012), aunque seguiría siendo drástica,

<sup>126</sup> Conviene señalar que se adhieren el 72% de los encuestados a la misma, al mismo tiempo que señalan otras.

pero daría capacidad de intervención a los trabajadores, que sería “negociar salarios a la baja y flexibilizar horarios a cambio de no despedir” (sólo el 6% de las medidas). La obligación de formarse mientras se cobra la prestación del desempleo (también el 12%)

En este apartado tienen gran importancia los puntos de vista de sindicalistas y representantes patronales, sea los que han contestado al Delphi sea los que hemos entrevistado en entrevistas en profundidad. Los sindicalistas que contestan el Delphi son menos entusiastas con las “soluciones importadas” y se decantan algo más que el conjunto por la obligación de formarse mientras se cobra el desempleo; para nada apoyan la solución de negociar salarios y condiciones a la baja. Los pocos representantes patronales que han respondido, optan por soluciones más restrictivas en mayor medida que la media.

## VI. CONCLUSIONES

---

Las conclusiones de esta investigación ponen de relieve por un lado los resultados y por otro algunas propuestas que nosotros pensamos que se derivan de lo anterior. Los resultados se refieren a aspectos relativos al mercado de trabajo, a las políticas de empleo y a las políticas con las que algunos países de la unión han afrontado la crisis; en todos estos aspectos prestaremos especial atención a la situación del colectivo que ha constituido el foco de la investigación, los inmigrantes. Las propuestas para afrontar la crisis se derivan tanto de la investigación como de la jornada de presentación pública de la misma, con diversas mesas y un rico debate realizada el 7 de marzo de 2013. Pero antes quisiéramos referirnos a una conclusión de carácter más general.

De acuerdo con los datos provenientes de la Encuesta de Población Activa, entre 2008 y 2012 prácticamente todos los sectores económicos han perdido empleo. Ello ha provocado un incremento del paro hasta pasar de poco menos de 2 millones de parados a finales de 2007 a 6 millones a finales de 2012. Sólo hay leves mejoras en Administración pública (principalmente aspectos relativos a seguridad pública), Actividades artísticas, Suministro de energía, Actividades sanitarias y de servicios sociales, Agua y saneamiento. Los datos de los primeros meses de 2013 debilitan algunos de estos sectores.

Por tanto nos encontramos con un panorama del empleo que tiene dos características llamativas: por un lado se sigue registrando un crecimiento muy alto del desempleo, en 2012 ha sido superior a 2011 y en 2011 superior a 2010; por otro lado el empleo creado es escasamente significativo, hay un estancamiento. El gobierno señala que en el segundo semestre de 2013 se creará empleo –promesa fallida en semestres anteriores- y que este crecimiento será ya relevante en 2014. Al respecto de este posible remonte del empleo cabría recordar algunas cuestiones que son elementales. Tal como señalamos en el capítulo dedicado al análisis de las políticas, el problema central es la profunda depresión de la demanda de consumo interna; debido al paro, a los recortes realizados en los últimos años y todavía en curso, y a las posibilidades que la Ley de reforma del mercado laboral da a las empresas de reducir los salarios, parece poco probable que esa demanda interna se recupere tan pronto, de manera que con una demanda deprimida pocas posibilidades hay de crecer y

crear empleo en el ámbito privado. De ello debería derivarse que el impulso inicial al empleo debería partir en este momento del ámbito público (sea directa sea indirectamente) lo que choca radicalmente con la ideología de la austeridad proveniente del norte de la UE y que ha sido abrazada por el gobierno de nuestro país. Por otro lado, cabe recordar que en los años de la expansión, gracias, sobre todo, a la burbuja inmobiliaria, el número anual medio de empleos creados estuvo en 500.000 entre 2000 y 2007. Como no es de esperar una burbuja semejante, seríamos optimistas si pensásemos en la creación de 100.000 empleos por año que a medida que el modelo mejore bastante pueden llegar a 300.000 por año, lo que nos da unos 10-12 años para bajar a los 2 millones de parados que había en 2007 y contando que muchos habrá pasado, mientras tanto, a la inactividad o la jubilación.

Los expertos del Delphi creen que, desde ahora hasta 2020, crecerán bastante o mucho las siguientes ramas de actividad, por orden de importancia: servicios de atención a las personas, sanidad privada, energías renovables, tecnologías de la comunicación, turismo cultural, conservación del medio ambiente, construcción ecológica, alimentos envasados. Quizá expresan un punto de vista de sentido común, teniendo en cuenta las necesidades reales de nuestra sociedad. Pero muchas de estas actividades no llegarán a una consolidación adecuada, a menos que se de algún apoyo público, es decir, a menos que no se lleven a cabo políticas industriales. Y ninguna de ellas creará el boom del empleo: éste crecerá lentamente en estas y en otras ramas, en parte como empleo asalariado en parte como empleo autónomo.

## **1. Los principales resultados de la investigación respecto al mercado de trabajo**

La investigación refleja en la Introducción un resultado ya conocido por otros estudios lo que se refiere a la repercusión de la crisis sobre el desempleo, en particular el que afecta a los inmigrantes, que resumimos de la manera siguiente. La inmigración a España alcanza en menos de 10 años una proporción respecto a la oferta de trabajo del país que no tiene parangón en ningún país europeo, lo que hace su integración bastante ingobernable; prueba de ello son las diversas regularizaciones masivas que acaban afectando a 1.5 millones de personas (Miguélez, F., Recio, A., 2008). Pero, al mismo tiempo, una proporción muy importante de estos inmigrantes cuenta con un nivel educativo

bajo o medio-bajo, tampoco comparable con otros países europeos, quizá con la excepción de Italia. Para mayor complejidad del fenómeno, muchos de los inmigrantes con nivel educativo medio-alto acaban ocupando puestos de trabajo de más baja cualificación que son los menos apetecidos por los autóctonos (Miguélez y otros, 2012). De manera que los inmigrantes se convierten el colectivo proporcionalmente más golpeado por un fenómeno relevante en la estructura productiva española, el “brain waste” de su mano de obra.

Todo esto lleva a que los inmigrantes sean los trabajadores más afectados por el desempleo cuando estalla la crisis, puesto que están ocupados en los sectores más tocados por el derrumbe de la construcción. Pero también se entiende que entre los inmigrantes haya muchos más desempleados con niveles educativos medio-altos, por lo que acabamos de señalar. Todo ello plantea una gran contradicción a cuya solución quiere contribuir esta investigación, a saber: que el fenómeno “brain waste” es de enormes proporciones en la economía española y que, al mismo tiempo, no podemos pensar en otro modelo más sostenible y más innovador, si no es con mayor cualificación, lo que implica una política de recualificación, pero también políticas industriales en la misma línea. Nosotros hemos querido focalizar este fenómeno en los inmigrantes, pero es algo extensible al conjunto de la oferta.

### *1.1. Evolución en la demanda de ocupaciones*

Un primer resultado relevante es la constatación del fin del ciclo migratorio iniciado a finales de los 90. Ello tiene varias características: la más importante es que el ritmo de entrada de inmigrantes se ha desacelerado desde 2009, pudiéndose entender que buena parte de los que entran lo hacen por reagrupamiento familiar; en 2010 se hace llamativo el retorno de inmigrantes o la re-emigración a otros países, afectando esta en manera significativa a personas jóvenes –menores de 40 años- y cualificados<sup>127</sup>. Pero en el retorno predominan los no cualificados. Como consecuencia, la proporción de los inmigrantes de nivel educativo medio y alto sube. De modo que el lugar de la inmigración es tomado por dos fenómenos que van en dirección contraria que son: el retorno (a sus países de origen) y la emigración (esta última emigración

---

<sup>127</sup> Conviene señalar, como hemos visto en el capítulo IV de este Informe, que los expertos consultados en el Delphi tienden a señalar su percepción de que re-emigran más los inmigrantes cualificados que los no-cualificados. Es difícil contrarrestar esto estadísticamente, dada la debilidad de las fuentes.

de autóctonos o re-emigración de inmigrantes). Mientras que la emigración parece ser heterogénea, entre los autóctonos predomina la de cualificados jóvenes entre los inmigrantes la de no cualificados aunque también jóvenes, el retorno responde a tipos diferentes (definitivo, temporal, sólo de algunos miembros de la familia). En cualquiera de los casos la nueva emigración puede poner obstáculos a la recuperación, al perder para un periodo presumiblemente largo a mano de obra cualificada y/o joven.

Las previsiones de los organismos estadísticos de la Unión, como CEDEFOP, auguran para España el incremento de puestos de trabajo de cualificación media y alta entre 2015 y 2020, así como la reducción de aquellos de cualificación baja; con todo, estos últimos seguirán teniendo un peso notable, debido a la estructura de nuestra economía. Para ser más precisos, la estructura productiva que se perfila es dual: incremento de puestos de trabajo más cualificados, pero mantenimiento de los poco cualificados, con una falta de un potente nivel intermedio.

Por lo que respecta a la posible evolución de la oferta, tanto CEDEFOP como Delphi señalan que se requerirán más empleos de cualificación media y alta. Los datos relativos a ocupados en 2012, sobre los que había en 2007, subrayan un incremento de ocupaciones de nivel alto, pero puede tratarse de un efecto estadístico al haber desaparecido muchos miles de puestos de trabajo de baja cualificación. Con todo, los que responden al cuestionario Delphi así como los entrevistados para este estudio están convencidos de que en los próximos años crecerá la población con formación profesional de grado medio y de grado superior<sup>128</sup>. Pero piensan que se volverá a dar sobre-cualificación, cuando se esté consolidando la recuperación; en efecto, en forma muy relevante estos expertos piensan que “en 2020 habrá más personas altamente cualificadas pero accederán a ocupaciones que requieren bajos niveles de cualificación”. De manera que el optimismo en un futuro modelo productivo más cualificado y sostenible parece bajo.

Las posibles políticas ante esta perspectiva deberían ir dirigidas, por el lado de la demanda, a reducir el dualismo al que hemos aludido anteriormente, potenciando un modelo económico más sólido. Y por el lado de la oferta se trataría de incrementar las posibilidades de adecuación continuada de

---

<sup>128</sup> De hecho este incremento se está registrando ya desde 2011, probablemente porque los jóvenes perciben ese nivel educativo como una condición más adecuada para encontrar un empleo.



competencias -formación a lo largo de la vida- para ir adaptándose a los cambios. En lo que se refiere a los inmigrantes, una base adecuada para proceder por este camino radica en el máximo reconocimiento posible de sus títulos educativos. Sobre ello volveremos en las conclusiones relativas al capítulo de las políticas.

### ***1.2. Movilidad ocupacional de inmigrantes y autóctonos en la crisis***

En general, cabe señalar que los inmigrantes han sido más vulnerables al desempleo sea en términos generales o específicos que los autóctonos; así, el nivel educativo universitario ha protegido menos a los inmigrantes, probablemente porque estaban desubicados ocupacionalmente, en mayor medida que los autóctonos. El paro de larga duración ha afectado más a activos con nivel educativo bajo y a inmigrantes. También durante la crisis se han dado cambios importantes en movilidad ocupacional y diferencias llamativas entre autóctonos e inmigrantes, haciendo a estos más móviles: suben y bajan más. En un aspecto más general, cabría decir que a lo largo de la crisis se ha incrementado el peso relativo de las categorías medias y altas y decrecido el de las categorías bajas, tomando el conjunto de la población. La explicación es que el número absoluto de estas últimas ha descendido mucho más por la crisis. También el *de-skilling* ha afectado más a inmigrantes que a autóctonos.

Tal como se ha detallado en el análisis de las políticas relativas a inmigrantes, hay varios aspectos de las políticas activas que podrían ser específicos para inmigrantes sin que esto supusiera trato alguno de favor: reconocimiento de sus niveles educativos de origen y formaciones específicas, en particular relativas al aprendizaje de la lengua y a la familiarización con el contexto.

## **2. Evaluación de las políticas de empleo realizadas hasta 2012**

La primera y fundamental conclusión que sacamos de esta investigación, en el ámbito de las políticas, es que las políticas que se han aplicado hasta ahora han fracasado en lo que parecía, y debía, ser su principal objetivo: crear empleo o, cuando menos, frenar en manera notable el aumento del paro. Fracasen las políticas neo-keynesianas aplicadas en 2008-2009 y luego las reformas. Las razones del fracaso de estas últimas podrían ser que las reformas se han hecho sin consenso, no han impulsado a las empresas a invertir y los recortes han disminuido la capacidad de mantener su nivel de vida para muchos

ciudadanos, y en otros han infundido el miedo de que las cosas pudieran empeorar, lo que ha afectado a la adquisición de bienes y servicios y en consecuencia al negocio de muchas empresas y al empleo. El miedo al futuro está resultando ser un factor explicativo importante.

Pero es necesario profundizar en el debilitamiento de la capacidad adquisitiva. Las entrevistas realizadas y el Delphi son contundentes señalando las razones por las que una mayoría de ramas de actividad siguen, en 2012, perdiendo más empleo del que crean. Las 3 razones más señaladas en el Delphi son: “que sigue habiendo baja demanda de productos y servicios (lo señala el 76%), “la inversión de las empresas es baja” (69%), “la inversión pública es baja” (51%). Ni rigidez del MdT ni baja cualificación son relevantes. Por tanto es necesario poner el acento en la primera de las razones, sin dejar de lado las otras dos dado que los entrevistados tampoco las olvidan y son las 3 que escogen, puesto que en estos 5 años de crisis la capacidad de consumo ha disminuido, como efecto del aumento del paro, de los recortes, de la reducción de los salarios.

*Tabla 41. Por qué se sigue perdiendo empleo en 2012 (Se podían señalar 3 razones).*

Baja inversión de las empresas	69%
Baja inversión pública	51%
Baja capacidad de compra	76%
Rigidez del mercado de trabajo	15%
Inadecuada cualificación trabajadores	13%

Fuente: Cuestionario Delphi (N=193)

### 3. Políticas para relanzar el crecimiento y el empleo

#### *3.1. La cuestión clave es: ¿qué medidas se requieren para lograr un escenario de creación de empleo entre 2015 y 2020?*

Estaríamos hablando de un escenario en el que el paro vuelva a estar entre el 8% y el 10%, que eran las tasas en las que nos movíamos en los años de máxima expansión del último periodo, supuestamente de auge, 2003-2007. El riesgo de no lograrlo es conflictividad, no cohesión y desigualdad muy altas. Las posibles respuestas a la pregunta señalada nos permiten construir una tipología de políticas de empleo con 3 enfoques diferentes: uno de tinte más liberal, otro de características tradicionalmente socialdemócratas, el tercero de cambio más estructural. Pudiendo cada individuos señalar varias medidas, la tipología que hemos construido se basa en las medidas señaladas, no en los individuos que

las señalan (estos han podido ser pragmáticos y señalar varias de signo contrapuesto o bien han podido ser ideológicamente más puros; la complejidad del fenómeno permite todos los matices). El resultado lo describimos a continuación.

La mayoría de las medidas (51%), de tipo socialdemócrata, proponen que sea la Administración y el ámbito público los que lideren la creación de empleo en este momento, aunque manteniendo el papel clave de la empresa privada. Así, se decantan por actuaciones como “Ayuda pública a sectores con capacidad de crear empleo” (podríamos pensar en nuevas energías, industria alimentaria, medioambiente, dependencia y otros), “Ampliación de la inversión pública en servicios generadores de empleo” (Educación y sanidad, también dependencia) o “Mejora de la formación de los jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema educativo”. Resumiendo: apoyar a las empresas e inversión pública directa. Son propuestas que dan un papel hegemónico al Estado para crear empleo en los próximos años sea que lo haga directamente sea que dé algún tipo de apoyo a las empresas que puedan hacerlo y a los propios trabajadores (formación).

El tipo de apoyo no está lejos del concepto “políticas industriales” y de otro complementario que sería el de “políticas públicas”, puesto que no significaría bonificación de la contratación –alternativa casi ignorada por los consultados–, sino todo tipo de apoyo a la reorientación de las actividades hacia lo que podríamos denominar un nuevo modelo de producción y de empleo. Son propuestas que no sólo van en dirección casi opuesta al actual gobierno, sino también al enfoque que de la crisis está haciendo la llamada troika: UE, FMI, BCE, que ponen el acento sobre el control del déficit a través del recorte del gasto público, presión para bajar los salarios en el privado y la subida de los impuestos indirectos. Por el contrario, las propuestas socialdemócratas subrayan dos exigencias: necesidad de crecer de otra manera y necesidad de que el motor sea la administración, lo que implica mantener la inversión pública. De lo que se deriva que las políticas relativas al déficit y la deuda deberían ser revisadas, según estas propuestas mayoritarias.

A continuación tenemos respuestas que optan por una línea más liberal (22%), aunque en una versión suave: piden un cierto cambio en las políticas pasivas introduciendo opciones que no han sido contempladas hasta ahora (formarse o trabajar mientras se tenga la prestación por desempleo; o bien realizar un plan de formación preciso mientras se recibe dicha prestación), mientras que una

minoría de respuestas señala la necesidad de flexibilizar más el empleo y reducir los costes del despido. Por último, con menor peso, aparecen las propuestas más radicales (20%): reducir el tiempo de trabajo, como medida estrella para redistribuir el empleo y perseguir la economía sumergida. Un 7% plantean otras opciones, entre ellas un “plan individual de inserción laboral” que podríamos considerar tanto del primero como del segundo tipo.

### *3.2. ¿Mejor un mal empleo que ningún empleo?*

Es la idea que se ha acabado imponiendo en la Reforma del mercado laboral (febrero 2012), que propugna desde hace tiempo la CEOE y que paulatinamente va calando en la mentalidad de mucha gente. Nosotros hemos querido traducirla en varias posibles medidas, contraponiéndolas a una de rechazo y presentarlas a los expertos y actores sociales que han contestado al Delphi.

Reducciones y congelaciones salariales reciben apoyos insignificantes. Moderar los salarios por un periodo amplio, lo que probablemente significa un pacto, al estilo del alcanzado en enero 2012 entre sindicatos y patronales o bien “minijobs” al estilo de Alemania (con el problema de que parece difícil que vayan acompañados de las subvenciones que conllevan en aquel país) reciben un apoyo significativo. Pero casi la mitad de las propuestas asumen que “rebajar salarios y condiciones no ayuda a la recuperación a medio plazo”, puesto que lo que realmente se ha convertido en el factor que más frena es la bajada de la demanda. En particular subrayan esta posición quienes privilegian el enfoque socialdemócrata (63.9%) y de cambio estructural (87.1%).

### *3.3. Políticas frente a demanda (empresas) y oferta (trabajadores)*

Las medidas de apoyo a la demanda (empresas) vuelven a tener como base el apoyo del Estado: que el ICO se implique en financiación a las empresas y la administración las apoye tecnológicamente, pero también que la administración cree empleo público. La gran diferencia, al analizar estas medidas desde la tipología de políticas que hemos construido, está en el papel que se atribuye a la creación directa de empleo público, con bajo apoyo por parte del enfoque neoliberal, más alto por el socialdemócrata y mucho más alto por el de cambio estructural.

El apoyo a la oferta (trabajadores) pasa en primer lugar, según los que contestan el Delphi, por “mejorar el sistema educativo en general”, cuestión en la que coinciden con idéntica fuerza los tres enfoques de las políticas que hemos

identificado, lo que demuestra su importancia radical. En la misma línea se explica la fuerza que se da a “formar a los jóvenes del fracaso escolar” (aunque aquí es particularmente el enfoque socialdemócrata el que pone el acento) y también a aspectos como “certificar las competencias que provienen de la experiencia” y “potenciar la formación continuada”. Pero hay una medida a la que se da mucha importancia, en particular en los enfoques de cambio estructural y socialdemócrata, que es “potenciar la igualdad salarial entre los sexos”; puede llamar la atención, pero en realidad esa igualdad es capital no sólo en el ámbito de la justicia, sino también en los de la mejora de competencias y de productividad.

### ***3.4. ¿Nos sirven para algo los ejemplos de otros países?***

Hemos querido reflejar en el cuestionario algunas medidas “estrella” de otros países, con el fin de captar la aceptación que podrían tener en nuestro país. Quisiéramos señalar que una mayoría de los que responden a nuestro cuestionario (72%) optan por la medida alemana del Kurzarbeit, mientras que una proporción muy importante (55%) asumen -o bien asumen al mismo tiempo, puesto que se podían señalar varias medidas- la medida holandesa de negociar la reestructuración de las empresas. Hay una característica común a ambas fórmulas, aunque llegan a finales diferentes: la negociación, en la que las 3 partes, sindicatos, empresas y administración asumen compromisos. Un tema clave del éxito en Alemania es que está ligado, a la negociación colectiva y a la capacidad de intervención de las partes.

## **4. ¿Nueva política de inmigración?**

### ***4.1. Una nueva emigración***

El fenómeno nuevo es que tanto autóctonos como inmigrantes están emigrando a otros países –sea a otros países de la UE sea a sus países de origen en el caso de los inmigrantes- como consecuencia de la crisis económica. Los datos ya han aparecido en el capítulo segundo. Lo que podemos deducir del cuestionario Delphi y de varias entrevistas en profundidad es que mayoritariamente piensan que esa inmigración no será coyuntural, sino que durará años y que los que se van son en gran parte cualificados, lo que retardará aún más la salida de la crisis.

#### *4.2. Los inmigrantes parados*

Pero no re-emigran ni vuelven a sus países la mayoría de los inmigrantes parados (más de 1 millón) lo que por justicia y cohesión social implicaría tomar medidas que, al mismo tiempo, no discriminaran a los autóctonos. El problema se hace más complejo, si tenemos en cuenta que quienes se quedan suelen ser inmigrantes parados poco cualificados. Hay una medida que sobresale entre todas (la apoyan el 72% de los que contestan el Delphi y muchos de los entrevistados) consistente en “facilitar a los inmigrantes el reconocimiento de su nivel de estudios”. Algo que se justifica por dos razones: porque en media el nivel de estudios de los inmigrantes no es inferior al de los autóctonos y porque en un mundo globalizado el reconocimiento de los títulos para el mercado de trabajo –quizá con ciertas excepciones como podría ser medicina y titulaciones requeridas para investigar en instituciones públicas- va a ser cada vez más la norma.

Aún hay otras dos medidas que reciben un fuerte apoyo en los resultados de la consulta. La primera es “dedicar programas a su formación para insertarlos en el mercado de trabajo” (66% de los encuestados lo mencionan) lo cual, dado que los inmigrantes ya tienen acceso a los programas formativos que existen, sólo puede significar formarlos hasta el nivel que tienen los autóctonos: es decir, en competencias lingüísticas y de conocimiento de la realidad económica y laboral de la ciudad en la que viven; esta medida es muy importante desde el momento en que ha bajado radicalmente la actividad en la construcción y obras públicas, donde basta conocer algunos rudimentos de la lengua, mientras que los posibles trabajos ahora están principalmente en servicios donde dicho conocimiento es fundamental. La medida escogida en tercer lugar, “crear programas de inserción en los barrios” (59%), aparte de que ya se está haciendo con el apoyo de ONGs y Fundaciones, implica fortalecer comunitariamente las posibilidades de individuos y familias para hacer frente a la crisis.

#### *4.3. ¿Nuevas políticas migratorias?*

La crisis ha puesto de manifiesto que la política y la gestión de los flujos migratorios, desde 1999, estuvo equivocada y ahora aparecen algunas de sus consecuencias. Desde hace tiempo, numerosos expertos, así como también actores sociales, señalaban que el mecanismo del Catálogo era inadecuado y que lo que se requeriría sería una contratación en origen, realizada para empresas que han expresado las necesidades que tienen de número y tipología

de trabajadores –contrastado adecuadamente- lo cual tendría dos efectos: permitiría una cierta selección en función de las necesidades y frenaría la inmigración sin papeles. Una vez que ha acabado el “ciclo migratorio” propio de la expansión económica de los 2000, con repercusiones no previstas respecto a los inmigrantes como son las altas tasas de desempleo y la vuelta obligada al país de origen o la re-emigración a otros países, parece adecuado preguntarse sobre cuál debería ser la política inmigratoria a seguir.

Se definen dos medidas contrapuestas y un tercer conjunto que endurece las actuaciones ante quienes no tienen papeles. La primera opta por “dejar la normativa que ahora existe” (Ley Orgánica de 2009), que representa el 33% de las propuestas. La segunda, recogiendo el 30% de las propuestas se decanta por “contratar sólo en origen”. La tercera, comporta un conjunto de medidas que, de cualquier manera, implicarían revisar la ley vigente, como son: “contratar sólo a quienes tengan alta cualificación”, la “blue card” de algunos países de la Unión (9%), “revisar la política de arraigo social” (17%), “endurecer el reagrupamiento y la obtención del permiso de larga duración (4% en conjunto). Estos últimos aspectos no cambian una tipología que se concretaría en tres posibles formas: dejar las cosas como están, controlar en origen a través del contrato, endurecer mucho más la entrada. Si sumamos la segunda y la tercera alternativa podríamos decir que más de la mitad de las propuestas van en la línea de que se revise la actual política inmigratoria para poner más elementos de control. Ello viene a suponer que la crisis actual ha demostrado que en situaciones excepcionales resulta difícil gestionar una inmigración tan voluminosa y tan reciente.

#### *4.4. Las políticas de los cuatro países de la Unión*

Las pistas que algunos países europeos nos sugieren para frenar el desempleo y preparar mejor el despegue que pueda venir, son de tres tipos. En primer lugar tenemos la gestión del tiempo de trabajo; se han puesto en práctica tres tipos de fórmulas, todas ellas dirigidas a reducir las horas trabajadas en un momento de contracción o de menor crecimiento: jornada reducida, jornada intensiva, empleo a tiempo parcial. En segundo lugar se han desarrollado políticas de formación, a diversos niveles. Se ha fortalecido la formación profesional, se ha intentado equilibrar la formación general con la formación para el empleo, se han buscado agilizar fórmulas para la transición de la escuela al empleo y se ha fortalecido la formación a lo largo de la vida. La tercera cuestión se refiere a la inmigración de terceros países. Podríamos decir que por un lado hay una cierta



tendencia a endurecer las condiciones de entrada de inmigrantes, mientras que por otro se han incrementado las actuaciones dirigidas a cualificar la mano de obra inmigrante ya existente, en particular si está desempleada.

Pero en ningún caso, quizá con la parcial excepción de Dinamarca en los últimos dos años (2011-2012), el Estado parece decidido a jugar el papel de motor de la recuperación de la actividad y del empleo. Hay tendencias en esa dirección en Dinamarca, Francia e Italia (con el gobierno recién inaugurado), seguramente existen en todos los países, pero no gobiernan. Por ello, sigue predominando la ideología neoliberal que ahora fortalece sus dogmas de austeridad y reformas.

## **5. Consideraciones finales en forma de propuestas**

A continuación queremos presentar una serie de propuestas derivadas tanto de la investigación como de la jornada en la que presentamos los resultados de la investigación a un grupo de expertos y diversos actores sociales. Hemos querido dividir estas propuestas en tres apartados: (1) Las propuestas a corto plazo, que deberían ser implementadas inmediatamente y deberían perdurar poco tiempo para dar lugar a propuestas de más amplio radio. Su función es romper con la atonía actual y despertar una tendencia nueva que permita devolver la confianza tanto a los ciudadanos como a las empresas. (2) Las propuestas desde ahora hasta el medio plazo que posibilitan introducir mejoras desde el lado de la oferta y de la demanda de trabajo, así como mejorar la capacidad de consumo de los ciudadanos; se empezarían a poner las bases para un modelo de crecimiento y de empleo más sólido y más sostenible. (3) Las propuestas desde ahora hasta el largo plazo, que garanticen la pervivencia del cambio.

Pero antes de pasar a desarrollar brevemente estos tres apartados quisiéramos realizar un par de consideraciones que entroncan directamente con los objetivos de esta investigación y que se refieren al desempleo en general y al desempleo de los inmigrantes en particular. A principios de 2013, y a la espera de lo que nos diga la EPA del primer trimestre, en España 6 millones de activos se declaran desempleados. Dado como van las cosas, parece que podemos dar por descontado que acabaremos el año con 6.5 millones o más y, si hemos tocado fondo, se empezará a crear empleo en 2014. Volver a la situación en la que



estábamos a finales de 2007, es decir, a 2 millones de parados, en un periodo nada satisfactorio de 10 años (2024), implicaría tener que ubicar a 3 millones de personas activas, en el supuesto de que han llegado a jubilación todos los parados que ahora tienen 55 años y más y ha vuelto a la inactividad al menos medio millón, lo que en total suma 1.5 millones. A ello habría que sumar unos 500.000 como saldo positivo entre los que se jubilan y los que ingresan en el mercado de trabajo (es un supuesto, obviamente, dado que no sabemos si subirá la media de edad de ingreso en el mercado de trabajo derivada de alargamiento de estudios o de otros factores). En resumen, deberían ser creados en los próximos años entre 3 y 4 millones de empleos nuevos y perderse muy pocos de los que existen. Ello significa una media entre 300.000 y 400.000 por año, nada fácil en los primeros años. Algunos analistas sencillamente señalan que no será posible y que 2 millones deberían volver a la inactividad, algo que es dramático, si tenemos en cuenta que en 2008 España tenía una tasa de actividad (59%) ligeramente superior a la UE 27 (57%), pero lejana de los países del Centro y del Norte de Europa como Reino Unido, Holanda, Suecia.

Por lo que a los inmigrantes parados se refiere, son 1.220.000 a finales de 2012. Es difícil avanzar cuantos serán no empleables bien por edad bien por nivel educativo o de cualificación; así mismo, tenemos pocos indicios para concluir cuántos volverán a sus países. Pero es presumible que los mayores de 50 años se queden en España al menos hasta la jubilación.

De ambas consideraciones se deriva que el millón aproximado de parados hoy mayores de 50 años, más los cientos de miles que se puedan agregar a este colectivo en los próximos 5 años, difícilmente van a volver a tener un empleo y, por tanto, las políticas deberán facilitar que reciban alguna subvención y que coticen hasta la edad de jubilación con el fin de evitarles un futuro de total empobrecimiento.

### *5.1. Propuestas a corto plazo*

Las propuestas a corto plazo, pongamos hasta 2015, tienen un triple objetivo: conseguir que los parados mantengan una capacidad adquisitiva razonable, frenar la destrucción de empleo y crear algún empleo, aunque sea mínimo, en los primeros meses, para luego incrementar este número.

Una capacidad adquisitiva razonable de los parados es necesaria no sólo por razones de solidaridad y de justicia social, sino también por razones

económicas. En efecto, cuando se trata de un colectivo de desempleados sin prestación o con una prestación muy baja, la consecuencia es la disminución del gasto de estas personas y familias, lo que acaba afectando a empresas y a nuevos trabajadores que se incorporan al desempleo. Los datos de principios de 2013 señalan que la cobertura de prestaciones es del 63% de los parados y algunos miles más tienen una subvención de 426€ mensuales. La prestación que existía, de similar cuantía, para los parados mayores de 52 años, que en julio de 2012 subió a 55 años y en marzo de 2013 mantuvo su cuantía solo en el caso de que en el hogar no entren ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional para todos sus componentes, ha dejado en una situación precaria a muchos de los parados con 55 y más años que no sólo tendrán dificultades para pagar la cotización de sus pensiones, sino también para llevar una vida digna. Por ello parece estrictamente necesario garantizar que cada persona que ha tenido una vida activa, pueda tener un subsidio si no encuentra empleo y que le sea cubierta la cotización a la Seguridad Social para garantizar su jubilación.

Vamos ahora a la necesidad de poner algún freno a la pérdida continuada de puestos de trabajo. Los ejemplos de otros países –Italia y Alemania que tienen estructuras productivas diferentes entre sí– ponen de manifiesto que un instrumento adecuado en muchos sectores, como industria, transporte, hostelería y algunos otros servicios, es la incentivación de los ERE de reducción de jornada. Pero, como sucede en los dos países mencionados, las horas no trabajadas deberán ser cubiertas por la Seguridad Social –en un porcentaje que se estime oportuno– no por las prestaciones de desempleo de cada trabajador, puesto que, de darse esta exigencia, muchos trabajadores renunciarán a cubrir dichas horas por miedo a no tener seguro de desempleo, si pierden el puesto de trabajo en el futuro.

Pero el aspecto más importante a corto plazo radica en la creación de empleo. Dada la débil capacidad de creación de empleo que manifiestan las empresas, el Estado deberá intervenir a dos niveles. El primero y más importante es la inversión en obra pública, como infraestructuras y medio ambiente, que sea canalizado por empresas de los respectivos sectores; también en rehabilitación de la vivienda –existe un decreto ya al respecto que debería tener una mayor dotación para que se consiga la creación significativa de empleo– que sobre todo garantice los estándares medio ambientales, de seguridad y de calidad que exige la Unión Europea. Pero evidentemente estas intervenciones seguirán dejando fuera de juego a los mayores de 50 años. Respecto a los mismos, se

deberán crear Planes de Ocupación que lleven a cabo obras o servicios de interés común con unas condiciones salariales, y otras, pactadas con los sindicatos.

## *5.2. Desde ahora hasta el medio plazo*

Las propuestas desde ahora hasta el medio plazo, 2020, tienen el objetivo de ir consolidando una demanda y una oferta diferentes, que garanticen un modelo productivo y de empleo sostenible y de mayor calidad a largo plazo.

En el terreno de la oferta se requiere, en primer lugar, una mejora substancial del sistema educativo que reduzca en manera contundente el fracaso escolar y el abandono prematuro e incremente la calidad. Así mismo, será necesario invertir en Formación Profesional e incentivar a los jóvenes hacia ese nivel, dado que nuestro sistema productivo padece escasez de ese tipo de cualificación que sería justamente el más adecuado. Pero también se requiere mantener la inversión en la enseñanza pública y la investigación -con las reformas pactadas que sean necesarias- puesto que ahí radica una de las claves de la innovación del sistema productivo y de la sociedad.

Aún en el terreno de la oferta, se requiere una reforma a fondo de las políticas activas que, sobre todo, se centren en la formación. En primer lugar en una formación continua que sea estratégica, esto es, que las empresas estén obligadas a hacer un esfuerzo para saber qué tipo de competencias de sus trabajadores necesitarán a corto, medio y largo plazo; esta actuación anticipatoria puede ser un buen instrumento contra el riesgo de pérdida del empleo. La formación ocupacional para los parados también debería tener una cierta visión estratégica, huyendo del *coyunturalismo*, sobre todo cuando se trate de formar a los menores de 40 años; esto requiere que, así como la formación continuada debe radicar principalmente en las empresas, la ocupacional debería estar ubicada en los ayuntamientos, teniendo estos que crear la conexión entre oferta y demanda -y entre posible oferta y demanda futuras- gracias a Observatorios del mercado de trabajo, recurso a expertos, jornadas de debate, conexión rápida y eficaz con las empresas del territorio. Existen ejemplos en España de ayuntamientos que funcionan muy bien al respecto y que deberían ser conocidos por otros.

Debería explorarse una conexión más eficaz entre las políticas pasivas (los desempleados que reciben prestaciones) y las políticas activas, dada la

persistencia del paro de larga duración y del volumen extraordinariamente alto de desempleo. A lo largo de la investigación, diversos expertos han apoyado propuestas como la obligatoriedad por parte de los parados, quizá después de los primeros 6 meses de prestación, de realizar cursos de formación, someterse a itinerarios de inserción, etc. Todo ello requeriría además incrementar la ratio de expertos en inserción por 1000 parados, de las más bajas de la UE en este momento. Por supuesto, que la eficacia de las políticas activas pasa también por incrementar sus recursos.

Finalmente un concepto clave que vincula formación y empleo es el de formación a lo largo de la vida. Tanto los recursos como el porcentaje de activos que en España, en comparación con otros países de la Unión, llevan a cabo esa formación es bajo y debería incrementarse. La razón estriba en que, contrariamente a lo que sucedía en el pasado, las veces que hoy las personas pueden cambiar de ocupación o de intereses laborales a lo largo de la vida es muy alta. Por ello se requiere mantener viva la actitud de aprender siempre.

Si ahora vamos al lado de la demanda, el primer aspecto que se deriva de la investigación realizada es que el Estado debería dar apoyo -en forma de reducción de ciertos costes, impulso a la innovación y al desarrollo, fiscalidad y otros- a las empresas que inviertan en sectores con garantía a largo plazo y que creen empleo. Así mismo, y en términos generales, el Estado debería incrementar las capacidades del ICO o bien crear un banco público, aunque fuera temporalmente, que garantice el flujo del crédito a las empresas. Por otro lado, las empresas pequeñas en ciertos sectores pueden estar en una situación de inferioridad competitiva con las mayores, en particular en una economía con características globales como la nuestra. Por ello la Administración debería impulsar la asociación de empresas para llevar a cabo ciertas políticas: innovación, compras, publicidad, presencia exterior, etc...Lo mismo, aunque con características diversas, podría decirse de las cooperativas.

Pero estas políticas requieren recursos públicos. Es inoportuno, social y económicamente, que los ciudadanos corrientes aporten más recursos sea directamente a través de recortes en salarios o en pensiones sea indirectamente a través del recorte de los grandes servicios públicos. Los caminos que debe recorrer la Administración, con diversos aliados de otros países, podrían dibujarse de la siguiente manera. En primer lugar debería obtener una ralentización de la disminución del déficit, al menos en un periodo que debería durar hasta 2020, puesto que estamos viviendo una coyuntura de crisis y

recesión que no tiene parangón desde la creación del espacio común europeo; la alianza aquí debería tejerse con todos los países que pueden tener este problema. Dado que este compromiso sería con la Unión, debería conllevar algún tipo de control sobre la forma en que se gasta – presumiblemente en incentivar el crecimiento- el diferencial derivado de la flexibilización del déficit.

Por supuesto el incremento de recursos públicos para el crecimiento no sólo vendría de aquí. Hay dos capítulos que los Estados han explorado muy poco durante esta crisis: los impuestos directos y el recorte de gastos suntuarios o no esenciales. En el primer caso, España sigue teniendo pendiente un grave problema, difícil de cuantificar, pero que muchos no dudan en cifrar al menos en 100.000 millones de Euros, que es el fraude fiscal. Partiendo del convencimiento mayoritariamente existente en el cuerpo de inspectores de que esto podría ser reducido ostensiblemente, el único factor faltante es el político: la voluntad de poner ese objetivo encima de la mesa y los medios para conseguirlo. Por supuesto que la persecución del fraude fiscal podría, y debería, ir acompañada de la subida de la fiscalidad de las grandes fortunas y de una igualación a la media europea en lo que se refiere a la fiscalidad a las empresas y a los profesionales. En el capítulo de la reducción de gastos superfluos seguimos siendo un país de ostentación de la cosa pública: gastos de representación, coches oficiales, viajes en primera de los servidores públicos, edificios ostentosos y muchos otros capítulos que podrían podarse con una tijera larga y fina: sector exterior, fuerzas armadas y otros que tienen menos sentido si estamos en la UE.

### *5.3. Desde ahora hasta el largo plazo, 2025*

Los objetivos a largo plazo se centrarían en conseguir la instalación de un modelo productivo y de empleo más justo, más equilibrado ecológicamente, con menos horas de trabajo. Una economía sostenible no se consigue por Ley, como se pretendió en 2011, pero sí con recursos, recualificación de los trabajadores, nuevas relaciones laborales y apoyo a las empresas.

El punto de partida podría ser, de todos modos, una ley, consensuada con sindicatos y patronales, y pactada con la oposición, que marcara unas directrices de producción a largo plazo que se quieran incentivar, poniendo recursos a disposición de esto. Es lo que podríamos llamar una apuesta por políticas industriales. Evidentemente, no pueden ser políticas industriales ni

voluntaristas ni irreales. Deberían basarse por un lado en las fortalezas que ya tiene el sistema productivo, a veces liquidadas con una rápida deslocalización a Marruecos o China, pero buscando la máxima calidad e innovación; deberían tener en cuenta tanto las necesidades de las personas (educación, sanidad, dependencia, vivienda sostenible) como del medio ambiente; deberían apoyar a las empresas que inviertan en innovación y en formación de sus trabajadores.

Por otro lado, las políticas desde ahora hasta el largo plazo deberían revisar las reformas que han sido realizadas sin consenso para conseguir textos basados en el consenso y sobre el máximo respeto de la autonomía de los actores sociales. Eso es precisamente algo que nos enseña el caso alemán, como hemos podido ver en el capítulo IV. Ciertamente son discutibles las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, pero buscando un mayor equilibrio del que han dejado las reformas de 2010 y 2012. La economía del siglo XXI probablemente no es comprensible sin una cierta flexibilidad también del empleo, pero esto tiene que tener contrapartidas de seguridad puesto que una estabilidad razonable es garantía de alta productividad. También es imprescindible la negociación de los salarios, quizá hasta con una cierta moderación, pero tiene que haber un equilibrio entre ambas partes, con la moderación de los beneficios y de los salarios de los altos ejecutivos.

Finalmente, y tal como señalan algunos de los que hemos encuestado en el Delphi, a lo mejor ha llegado el momento de reducir en manera notable el tiempo de trabajo, con la finalidad de que puedan trabajar todos los que quieran hacerlo. Esta discusión tuvo lugar hace 15 años, pero quizá el momento no era el más adecuado, ahora podría serlo.

Una última consideración de índole socio-política. El modelo social y de empleo, ahora en crisis, no podrá mantenerse, si las distancias con la situación de otros continentes, como Asia, África y Sudamérica, son tan llamativas. Allí deben mejorar y aquí moderarse ciertas condiciones. La mejora de aquellos pasa porque ganen protagonismo todos los actores, mientras que moderación en nuestro contexto exige que los actores mantengan protagonismo y porque los resultados del modelo productivo se repartan más adecuadamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, R. (2003): International Migration, Remittances and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries. *World Bank Policy Research Paper*, 3069.
- Arango, J. (2009): Después del gran boom: la inmigración en la bisagra de cambio. En Aja, E.; Arango, J.; Oliver, J. (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis*. Anuario de la Inmigración en España. Barcelona: CIDOB.
- Arico, F. R.; Stein, U. (2012): Was short-time work a miracle cure during the Great Recession? The case of Germany and Italy. In: *Comparative Economic Studies*, 54, (2), 275-297.
- Banyuls, J.; Miguélez, F.; Recio, A.; Cano, E.; Lorente, R. (2009): The Transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism. In: Bosch, G.; Lehndorff, S.; Rubery, J. (eds.), *European Employment Models in Flux*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Banyuls, J.; Recio, A. (2012): Thenightmare of the Mediterranean Liberalism. In: Lehndorff, S. (eds.), *The triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis*. Brussels: ETUI, 199-217.
- Beinea, M.; Docquier, F.; Rapoport, H. (2001): Brain drain and economic growth: theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 64(1), 275–289.
- Berton, F.; Richiardi, M.; Sacchi, S. (2009): *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*. Bologna: Il Mulino.
- Bosch, G. (2011): The German Labour Market After the Financial Crisis: Miracle or Just a Good Policy Mix? In: Vaughan, D. (ed.), *Inequalities in the world of work: The effects of the crisis*. Brussels: International Labour Office and European Commission Conference.
- Brunello, G.; Comi, S.; Sonedda, D. (2010): *Training Subsidies and the Wage Returns to Continuing Vocational Training: Evidence from Italian Regions*. IZA Discussion paper, 4861.



- Büchs, M. (2007): *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carnevale, A.; Smith, N.; Strohl, J. (2010): *Help Wanted. Projections of Jobs and Education Requirements through 2018*. Washington: Centre on Education and the Workforce (Georgetown University). Disponible en: <http://cew.georgetown.edu/jobs2018/>
- Cueto, B. (2006): Las ayudas a la contratación indefinida en España. *Revista de Economía Laboral*, 3, 87-119.
- De la Porte, C. and Kerstin, J. (2011): Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. In: Morel, N.; Palier, B.; and Palme, J. (eds). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Behan, J. and Shally, C. (2010): *Occupational Employment Forecasts 2015*. Manpower Forecasting Studies Report, 13. Dublín: The skills and Labour Market Research Unit, FÁS. Disponible en: <http://www.fas.ie/NR/rdonlyres/FDBB3580-C466-4002-8EE7-C289E9E8BAB2/999/OccupationalEmploymentForecastsMarch2010.pdf>
- Docquier, F. and Rapoport, H. (2012): Globalization, Brain Drain, and Development. *Journal of Economic Literature*, 50(3), pp. 681-730(50).
- European Commission (2013): *Employment and Social Developments in Europe 2012*. Luxemburgo: Office of the European Union. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=7315>
- Eurostat (2011): *One in three foreign-born persons aged 25 to 54 overqualified for their job*. Eurostat News Release, 180/2011. Bruselas: Eurostat.
- Gatto, R. and Tronti, L. (2010): La crisi e il mercato del lavoro. Come conciliare flessibilità e riforma dei gammortizzatori. *Economia Italiana*, 2, 45-91.
- García-Montalvo, J. y Peiró, J.M. (2008): *Análisis de la Sobrecualificación y la Flexibilidad Laboral*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Heyes, J. (2011). Flexicurity, employment protection and the jobs crisis. *Work Employment and Society*, 25, 642-657.



- Hurley, J. (2010): *Financing and operating active labour market programmes during the crisis*. Background paper. Dublin: Eurofound.
- Hijzen, A. and Venn, D. (2011): The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 115. Paris: OECD Publishing.
- Hoeckel, K. and Schwartz, R. (2010): *Learning for Jobs - OECD Reviews of Vocational Education and Training*. Paris: OECD.
- Jorgensen, H. (2011): *Danish flexicurity in crisis – or just stress-tested by the crisis?* Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Koehler, J.; Laczko, F.; Aghazarm, C.; Schad, J. (2010): *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*. International Organization for Migration. Disponible en: [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=41\\_7&products\\_id=611](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=611)
- Kucel, A.; and Vilalta-Bufí, M. (2012). *Why do university graduates regret their study program? A comparison between Spain and the Netherlands*. Barcelona: Documents de treball de la Facultat d'Economia i Empresa. Espai de Recerca en Economia.
- Meardi, G. (2011): *Flexicurity and State Traditions: The Europeanisation of Employment Policies before and after the Economic Crisis*. European Sociological Association's Conference Geneva, 7-10 September 2011.
- Meardi, G.; Martín, A.; Lozano, M. (2012): Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK. *Journal of Industrial Relations*, 54(I), 5-21.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (2002): Crisis del empleo y cohesión social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 19, 223-240.
- Miguélez, F.; Martín, A.; De Alós-Moner, R.; Esteban, F.; López-Roldán, P.; Molina, O.; y Moreno, S. (2011): *Trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Barcelona: Obra Social "La Caixa".
- Molina, O. and Rhodes, M. (2007): The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: a Study of Spain and Italy. In: *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European*

*Economy*. Hancké, B.; Rhodes, M.; and Thatcher, M. (eds.) 223-252. Oxford: Oxford University Press.

Observatorio Permanente de Inmigración (2011): *Satisfying Labour Demand through Migration in Spain*. European Migration Network. Madrid: Spain.

Organization for Economic Cooperation and Development (2010): *Employment Outlook*. Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development.(2012): *Employment Outlook*. Paris: OECD.

Ortiz, L; Kucel, A. (2008): Do fields of study matter for over-education? The cases of Spain and Germany. *International Journal of Comparative Sociology*. 49 (4-5), 305-327.

Pajares, M. (2010). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración. Disponible en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion\\_\\_Mercado\\_de\\_Trabajo\\_OPI25.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion__Mercado_de_Trabajo_OPI25.pdf)

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

Ramos, R. y Sanromá, E. (2013): Over-education and Local Labour Markets in Spain. *Tijdschriftvoor economisch,sociale geografie*, 104 (3), 278–291.

Requena, M. y Reher, D. (2009): La reciente experiencia inmigratoria en España. En: Requena, M. y Reher, D. (eds.). *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Madrid: Alianza Editorial.289-321.

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

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

- Stehrer, R. and Ward, T. (eds.)(2012):*Monitoring of Sectoral Employment*. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Streeck, W. (2009): *Re-forming capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Tezanos, J. F.; Díaz, V.; Sánchez, R.; Rodríguez, R. M.; Aguinaga, J.; Villalón, J. J.; Sotillos, A.; (2007): *Condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes en España*. Madrid: Grupo de Estudio sobre Tendencias Sociales. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100598.pdf>
- Verhaest, D; and Van der Velden, R.(2012): Cross-country differences in graduate over-education. *European Sociology Review*, 29 (3), 642-653. Oxford: Oxford University Press.
- Zimmermann, K. and Barrett, A. (2011): *Active Inclusion of Migrants*. Institute for the Study of Labor (IZA) and the Economic and Social Research Institute (ESRI). Bonn: IZA. Disponible en: [http://www.flac.ie/download/pdf/study\\_on\\_active\\_inclusion\\_of\\_migrants\\_iza\\_esri.pdf](http://www.flac.ie/download/pdf/study_on_active_inclusion_of_migrants_iza_esri.pdf)

# ANEXO 1. CUESTIONARIO DELPHI

## Página 1: PRESENTACIÓN

El cuestionario que le proponemos se interroga sobre el comportamiento del Mercado de Trabajo y sobre la incidencia de las políticas de empleo en el mismo. Tanto en el momento presente como mirando hacia el futuro (horizonte 2020). Seguramente las alternativas son diversas, por ello buscamos la máxima participación de expertos y de actores sociales y políticos en las respuestas.

1. Para empezar, ¿podría indicarnos a qué grupo profesional de los siguientes pertenece usted?

- ☐ Organizaciones Sindicales
- ☐ Organizaciones Empresariales
- ☐ Administración Pública
- ☐ Diputados del partido en el Gobierno (autonómico/estatal)
- ☐ Diputados de partidos en la Oposición (autonómico/estatal)
- ☐ Economistas
- ☐ Sociólogos, politólogos, antropólogos
- ☐ Expertos en Dº Laboral
- ☐ Periodistas
- ☐ Otro tipo de experto

## Página 2: SITUACIÓN ACTUAL: FASE DE CRISIS ECONÓMICA

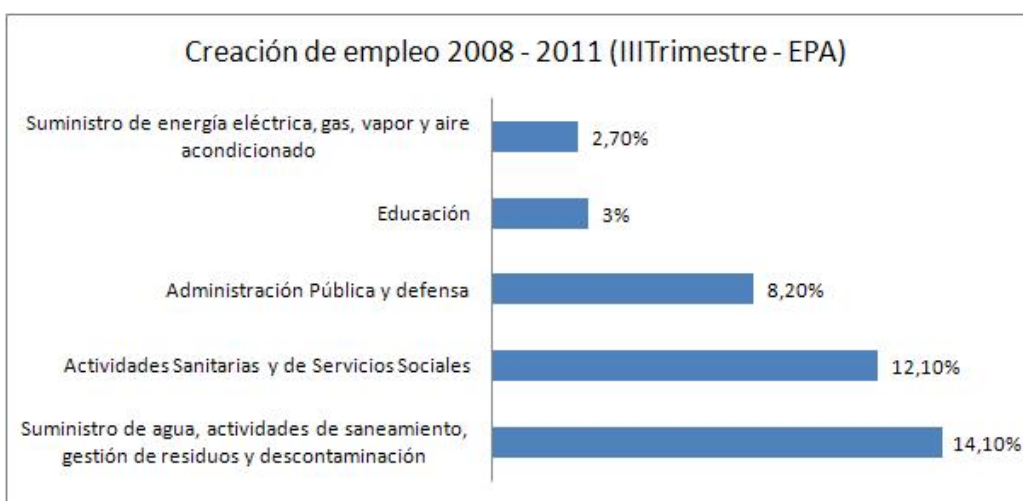
En primer lugar le agradeceríamos que respondiera a algunas cuestiones relacionadas con el mercado laboral en el momento actual y sus transformaciones a lo largo del período de crisis.

2. Diversas ramas de actividad aún siguen perdiendo empleo como se puede apreciar en el gráfico anterior. A parte del desplome del sector Construcción (-76.10%) ¿Cuáles diría Ud. que son las principales razones? (Marque las opciones que considere de mayor importancia (máximo 3)).



- ☐ Baja inversión de las empresas
- ☐ Baja inversión pública
- ☐ Inadecuada cualificación de la mano de obra
- ☐ Rigidez del Mercado de Trabajo español
- ☐ Baja demanda de productos y servicios
- ☐ Son sectores que han “envejecido” y decrecen
- ☐ ¿Aportaría alguna otra razón?

3. En relación la pregunta anterior, explique en pocas líneas por qué las tres razones consideradas juegan un papel en la destrucción o no creación de empleo.
  
4. En algunas ramas de actividad se ha incrementado el volumen de empleo en este periodo, como se puede apreciar en el gráfico superior. ¿Podría señalar las razones que a su juicio lo explican? (Marque las opciones que considere de mayor importancia (máximo 3)).



- ☐ Inversión de las empresas
- ☐ Inversión pública
- ☐ Cualificación de la mano de obra
- ☐ Regulación flexible del Mercado de Trabajo
- ☐ Necesidad ineludible de ampliar servicios públicos
- ☐ Sectores de demanda creciente
- ☐ ¿Aportaría alguna otra razón?

5. Explique en pocas líneas el significado de esas razones (señaladas en la pregunta anterior) que ha considerado las más influyentes para entender el ascenso de la actividad en los sectores señalados.
  
6. Los datos comparativos de afiliación a la Seguridad Social entre 2008 y 2011 ponen de manifiesto que las medidas para parar la pérdida del empleo han sido poco eficaces, como se puede apreciar en el gráfico superior. ¿Podría indicar cuáles son las principales razones (máximo 2 en cada caso)?



	Falta de consenso	Falta de voluntad política	Falta de inversión de las empresas	Poco útil para las empresas
Ley 27/2010, de 17 de Septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.				
Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de Febrero, de políticas activas de empleo.				
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible				
Real Decreto-ley 7/2011, de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.				
Real Decreto-Ley 10/2011 de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes.				

7. Seguimos teniendo una magnitud importante de economía sumergida: ¿cuál es su papel en el momento actual de crisis económica?  
(Responda "Sí" o "No" en caso de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones).

	Sí	No
La economía sumergida ha crecido en época de crisis	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
La economía sumergida ha disminuido en época de crisis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La economía sumergida se mantiene por la inmigración	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
La economía sumergida ha evitado la quiebra social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
También los autóctonos acuden a la economía sumergida	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

### Página 3: PROYECCIÓN: EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL EN PROXIMOS 8 AÑOS (2020)

Teniendo en cuenta los objetivos de la Estrategia Europea para 2020 (alcanzar una tasa de empleo del 75%), le sugerimos algunas preguntas sobre cuál cree usted que será la situación del mercado laboral español cuando nos acerquemos a ese año.

8. Teniendo en cuenta los datos del gráfico superior (Eurostat 2011), ¿Podría indicar entre qué valores (en una orquilla de 5%) cree que se situarán las tasas de empleo en el año 2020?

Tasa de empleo (total)

Tasa de empleo femenina

Tasa de empleo de inmigrantes

Tasa de empleo juvenil

9. A continuación le ofrecemos un listado de ramas de actividad donde algunas proyecciones (Cedefop) y expertos indican que hay posibilidad para el crecimiento. ¿Cuál cree que será la tendencia del empleo en España desde el momento actual hasta 2020 en las siguientes ramas?

	Crecerá bastante o mucho	Crecerá poco	Se mantendrá como en la actualidad	Decrecerá poco	Decrecerá bastante o mucho
Alimentos envasados					
Manufacturas					
Construcción ecológica					
Energías Renovables					
Conservación del medio ambiente					
Servicios de atención a las personas					
Tecnologías de la comunicación					
Transporte de cercanías					
Transporte de larga distancia					
Turismo cultural					
Sanidad privada					

10. En relación a la pregunta anterior ¿Propondría algunas otras ramas de actividad? ¿Qué tendencia de crecimiento tendría?



11. En relación a la formación reglada, ¿cómo prevé que será la tendencia en perspectiva a 2020?

	Crecerá bastante o mucho	Crecerá poco	Se mantendrá como en la actualidad	Decrecerá poco	Decrecerá bastante o mucho
Población con formación profesional de grado medio					
Población con formación profesional de grado superior					
Población con formación Universitaria de primer y segundo ciclo (nuevo grado universitario)					
Población con formación Universitaria de tercer ciclo (máster/doctorado)					

12. En relación a las personas que recibirán formación no reglada, ¿cómo prevé que será la tendencia en perspectiva 2020?

	Crecerá bastante o mucho	Crecerá poco	Se mantendrá como en la actualidad	Decrecerá poco	Decrecerá bastante o mucho
Formación continua realizada en las empresas					
Formación a lo largo de la vida					
Formación ocupacional					
Certificados de profesionalidad					
Formación para jóvenes con abandono escolar					
Formación específica para inmigrantes desempleados					

13. Valore las siguientes afirmaciones en relación a la cualificación de la mano de obra (Valore de 1 a 5 el grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones, donde 1 es nada de acuerdo y 5 es absolutamente de acuerdo).

	1	2	3	4	5
En 2020 habrán aumentado las personas altamente cualificadas y ocuparán puestos que requieran alto nivel de cualificación					
En 2020 habrá más personas altamente cualificadas pero accederán a ocupaciones que requieren bajos niveles de cualificación					
En 2020 se habrá reducido la mano de obra cualificada					
y ocuparán puestos que requieran bajos niveles de cualificación					
En 2020 habrá más polarización entre ocupaciones cualificadas y de baja cualificación					

14. Algunos expertos señalan que lo más importante es la mejora de las competencias para no perder el empleo o conseguir rápidamente un empleo de calidad. ¿Cuáles de estas opiniones le parecen las más importantes en la situación de nuestro país? (Señale 3 como máximo).

- ☐ Que las empresas se preocupen de ir mejorando las competencias de sus trabajadores
- ☐ Que sean los trabajadores los que asuman esa responsabilidad a lo largo de la vida
- ☐ Ofrecer oportunidades de formación a los trabajadores cuando mejoren los puestos de trabajo
- ☐ Que el sistema educativo consolide competencias laborales de los estudiantes
- ☐ De poco valen las competencias si no hay puestos de trabajo adecuados
- ☐ La preparación de los trabajadores y la creación de empleo deben avanzar en paralelo
- ☐ Las empresas buscarán trabajadores formados, si los necesitan, allá donde los encuentren.
- ☐ ¿Aportaría alguna otra opinión?

15. Estamos asistiendo a un cambio de tendencia para nuestro mercado de trabajo en el que aparece la emigración de España a otros países. Muestre de 1 a 5 su conformidad con las siguientes afirmaciones (donde 1 es nada de acuerdo y 5 absolutamente de acuerdo).

	1	2	3	4	5
La emigración es coyuntural, cesará en pocos años					
Los que se van, si son cualificados, difícilmente volverán					
La emigración de jóvenes formados retardará aún más la salida de la crisis					

16. En referencia a la población que está emigrando de España a otros países, seleccione las afirmaciones que considere más acertadas (máximo 3).

<input type="checkbox"/>	Se van principalmente los autóctonos cualificados
<input type="checkbox"/>	Se van principalmente los autóctonos poco cualificados
<input type="checkbox"/>	Se van tanto autóctonos como inmigrantes cualificados
<input type="checkbox"/>	Se van tanto autóctonos como inmigrantes poco cualificados
<input type="checkbox"/>	Se van sobre todo los inmigrantes cualificados
<input type="checkbox"/>	Se van sobre todo los inmigrantes poco cualificados
<input type="checkbox"/>	Otro (Por favor especifique)

**Página 4: SOBRE QUÉ POLÍTICAS DE EMPLEO LLEVAR A CABO ENTRE EL MOMENTO ACTUAL Y 2020**

17. ¿Qué actuaciones serán necesarias para que entre 2015 y 2020 tengamos un escenario de bajo desempleo? Marque las que considere de mayor importancia (máximo 3).

- ☐ Mejora de los sistemas formativos para colectivos como jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema educativo y personas mayores de 50 años.
- ☐ Mejora de los sistemas formativos para inmigrantes parados
- ☐ Fórmulas que combinen políticas activas de empleo con pasivas (prestación+ plan de formación + búsqueda efectiva)
- ☐ Reformar la prestación por desempleo: obligación de formarse o de trabajar unas horas para la comunidad mientras se tenga prestación
- ☐ Plan individual de inserción laboral
- ☐ Ayudas públicas a sectores con capacidad para crear empleo (dependencia, medioambiente, nuevas energías...)
- ☐ Políticas de bonificación a la contratación
- ☐ Políticas de reducción del tiempo de trabajo
- ☐ Reformas que incidan en los tipos de contratos laborales, flexibilidad interna en las empresas, despido más fácil ...

- ☐ Ampliación de inversión pública en servicios públicos (generan más empleo femenino),....
- ☐ Políticas de afloramiento y sanciones contra el empleo sumergido
- ☐ Mejora de habilidades lingüísticas de los inmigrantes
- ☐ ¿Aportaría alguna otra acción?

18. Después de 4 años de crisis, sigue habiendo más de 1 millón de inmigrantes en paro (lo que implica un mayor riesgo para la cohesión social). Marque las medidas a llevar a cabo que considere de mayor importancia (máximo 3).

- ☐ Facilitarles la vuelta a su país
- ☐ Crear programas de integración específicos para inmigrantes
- ☐ Dedicar programas a su formación para insertarlos en el Mercado de Trabajo
- ☐ Facilitarles el reconocimiento de su nivel de estudios
- ☐ Facilitarles subvención al desempleo más larga, porque les puede resultar más difícil encontrar empleo
- ☐ Sancionarlos si van a la economía sumergida
- ☐ ¿Aportaría alguna otra medida?

19. Hay diversas opiniones sobre las políticas migratorias que en España se deberían seguir en la actual coyuntura. Marque las medidas a llevar a cabo que considere de mayor importancia (máximo 3).

- ☐ Contratar sólo en origen y cuando se verifique que no hay mano de obra autóctona para ese trabajo
- ☐ Contratar principalmente a los de alta cualificación (carta azul)
- ☐ Endurecer la política de reagrupamiento familiar
- ☐ Revisar la política de arraigo social
- ☐ Poner más dificultades a la obtención del permiso de larga duración
- ☐ Dejar la normativa que ahora existe (Ley de 2009)
- ☐ ¿Aportaría alguna otra medida?

20. Todo parece indicar que la recuperación del empleo será lenta, por ello muchos expertos piensan que se debería preparar a largo plazo la oferta de trabajo. En tal sentido ¿cuáles de estas medidas serían las más importantes para dicha recuperación? (máximo 3).

- ☐ Mejorar el sistema educativo en general
- ☐ Formar a los jóvenes de abandono escolar
- ☐ Elevar cualificación laboral: competencias, etc...
- ☐ Potenciar la igualdad salarial entre los sexos
- ☐ Certificar las competencias de quienes tienen experiencia

- ☐ Incentivar la movilidad territorial
- ☐ Potenciar formación continua en la empresa para todos
- ☐ Hacer un contrato único indefinido, con indemnización por despido según antigüedad
- ☐ Dar a las ETT plenas funciones de intermediación
- ☐ ¿Aportaría alguna otra medida?

21. Para muchos expertos, el problema más acuciante de nuestro modelo económico es la baja productividad. Marque las medidas a llevar a cabo que considere de mayor importancia (máximo 3).

- ☐ Potenciar la negociación colectiva a nivel de empresa
- ☐ Determinar los salarios según productividad laboral
- ☐ Repensar a fondo los horarios laborales dándoles mayor flexibilidad
- ☐ Mejorar la cualificación de los trabajadores
- ☐ Dar flexibilidad a la empresa por lo que se refiere a salarios, horarios, tiempo de trabajo
- ☐ Incentivar la innovación (tecnológica y organizacional) en las empresas
- ☐ Eliminar el salario mínimo
- ☐ Eliminar la “ultraactividad” (duración ilimitada) de los convenios, después de un año de vencimiento sin renovación
- ☐ Mejorar los canales de crédito a las empresas
- ☐ Mejorar la participación en las empresas
- ☐ ¿Aportaría alguna otra medida?

22. Para muchos políticos y expertos “es mejor tener un mal trabajo que ningún trabajo”. Sobre esta base, ¿cuáles de las siguientes medidas tendrían mayor importancia? (Seleccione 2 como máximo).

- ☐ Poner en el mercado empleos reducidos (e.g. los “minijobs” de Alemania)
- ☐ Reducir los salarios de los funcionarios y/o incrementar su horario
- ☐ Congelar los salarios por un periodo amplio
- ☐ Moderar los salarios por un periodo amplio
- ☐ Rebajar salarios y condiciones no ayuda a la recuperación a medio plazo
- ☐ ¿Aportaría alguna otra medida?

23. En términos de apoyo a la demanda, ¿cuáles de las siguientes medidas tendrían mayor importancia? (Seleccione 2 como máximo).

- ☐ Reducir los costes sociales de las empresas, particularmente las PYMES
- ☐ Simplificar los trámites para la creación de una empresa
- ☐ Fortalecer el ICO para que haga fluir el crédito a las empresas
- ☐ Apoyo tecnológico a las empresas que inviertan en sectores avanzados

- ☐ Algún tipo de apoyo a las empresas que inviertan en cuidado de la dependencia
- ☐ Creación de empleo público en enseñanza y sanidad
- ☐ Subvenciones a las empresas que creen empleo estable para jóvenes
- ☐ Moderar los salarios
- ☐ ¿Aportaría alguna otra medida?

24. Si queremos aprender de la forma en que algunos países europeos intentan salir de la crisis del empleo ¿qué posiciones le parecen las más adecuadas? (Señale 2 como máximo).

- ☐ La reestructuración negociada de la empresa como se practica en Holanda
- ☐ El acortamiento del tiempo de trabajo, con complemento de paro y obligación de formarse, como en Alemania
- ☐ La obligación de formarse mientras se cobra la prestación de paro, como en diversos países
- ☐ Cobrar el paro por un periodo breve, pero poner muchos medios públicos para buscar empleo, como en Dinamarca
- ☐ Negociar salarios a la baja y flexibilización de horarios antes que despedir
- ☐ Otro (Por favor especifique)

25. Para acabar, ¿Podría indicar otras medidas políticas que consideraría necesarias para que entre el año 2015 y el 2020 estemos de nuevo en una situación de crecimiento y bajo desempleo?

1.
2.
3.

## ANEXO 2. TABLAS DEL CAPÍTULO IV

### Tasa desempleo

	1985	1995	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Alemania</b>	7.2	8.2	10.7	8.4	7.3	7.5	7.4	5.8	5.5
<b>Italia</b>	8.4	11.9	7.7	6.1	6.7	7.8	8.5	8.8	10.7
<b>Dinamarca</b>	7.1	7.2	4.8	3.8	3.3	6.0	7.6	7.6	7.9
<b>Irlanda</b>	16.9	12.3	4.4	4.6	6.3	11.9	13.5	14.7	14.9
<b>España</b>	21.6	22.9	9.2	8.3	11.3	18.0	20.1	22.4	25.1

Fuente: elaboración propia Eurostat, LFS

### Tasa empleo\*

	1985	1995	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Alemania</b>	63.1	67.6	69.4	72.9	74.0	74.2	74.9	76.3	
<b>Italia</b>	53.0	55.0	61.6	62.8	63.0	61.7	61.1	61.2	
<b>Dinamarca</b>	77.4	75.0	78.0	79.0	79.7	77.5	75.8	75.7	
<b>Irlanda</b>	51.4	60.9	72.6	73.8	72.3	67.1	65.0	64.1	
<b>España</b>	44.1	51.7	67.2	69.5	68.3	63.7	62.5	61.6	

Fuente: elaboración propia Eurostat; LFS

\* La tasa de empleo para 1985 (calculada sobre población 15-64); las demás para población 20-64.

### Tasa empleo femenina

	1985	1995	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Alemania</b>	48.5	57.7	63.1	66.7	67.8	68.7	69.6	71.1	
<b>Italia</b>	33.4	38.2	48.4	49.9	50.6	49.7	49.5	49.9	
<b>Dinamarca</b>	69.3	67.8	73.7	74.7	75.5	74.5	73.0	72.4	
<b>Irlanda</b>	32.1	46.2	62.4	64.4	64.1	61.9	60.5	59.7	
<b>España</b>	25.2	34.9	54.4	58.0	58.3	56.3	55.8	55.5	

Fuente: elaboración propia Eurostat LFS

\* La tasa de empleo para 1985 (calculada sobre población 15-64); las demás para población 20-64.

### Tasa desempleo juvenil (15-24)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Alemania</b>	12.6	15.2	13.6	11.7	10.4	11.0	9.7	8.5
<b>Italia</b>	23.5	24.0	21.6	20.3	21.3	25.4	27.9	29.1
<b>Dinamarca</b>	8.2	8.6	7.7	7.5	8.0	11.8	14.0	14.2
<b>Irlanda</b>	9.3	9.7	9.8	10.0	12.5	25.9	28.7	30.3
<b>España</b>	22.0	19.7	17.9	18.2	24.6	37.9	41.6	46.4

Fuente: elaboración propia de OECD

### Tiempo Parcial

	1985	1995	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Alemania</b>	12.8	16.3	24.0	26.0	25.9	26.1	26.2		
<b>Italia</b>	5.3	6.4	12.8	13.6	14.3	14.3	15.0		
<b>Dinamarca</b>	24.3	21.6	22.1	24.1	24.6	26.0	26.5		
<b>Irlanda</b>	6.5	12.1	16.8*	18.0	18.6	21.2	22.4		
<b>España</b>	5.8	7.5	12.4	11.8	12.0	12.8	13.3		

Fuente: elaboración propia Eurostat LFS

\*dato 2004

### Tiempo parcial involuntario como porcentaje del empleo total a tiempo parcial.

	2002	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Alemania</b>	13.1	22.6	23.0	22.1	21.9	17.0
<b>Italia</b>	34.2	39.5	41.5	46.6	50.4	54.5
<b>Dinamarca</b>	16.7	13.4	12.7	14.3	15.6	16.1
<b>Irlanda</b>	14.5	11.1	13.0	23.4	32.3	37.7
<b>España</b>	20.5	32.5	35.4	43.6	49.3	55.5

Fuente: elaboración propia EUROSTAT



### Horas anuales efectivamente trabajadas por asalariados.

	1985	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Alemania</b>	1581**	1421	1375	1338	1340	1339	1296	1323	1330
<b>Italia*</b>									
<b>Dinamarca</b>	1595	1514	1549	1548	1556	1545	1538	1538	1496
<b>Irlanda</b>	1710	1655	1596	1564	1549	1522	1466	1468	1469
<b>España</b>	1700	1668	1687	1636	1621	1624	1632	1635	1653

Fuente: elaboración propia OECD

\* No disponible.

\*\* Para Alemania Federal.

### Gasto público en políticas activas de empleo (% de PIB)

	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Alemania</b>	1.2	0.9	0.7	0.8	1.0	0.9	
<b>Italia</b>	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	
<b>Dinamarca</b>	1.8	1.6	1.3	1.3	1.6	1.9	
<b>Irlanda</b>	0.7	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0	
<b>España</b>	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	

Fuente: elaboración propia de OECD

### Gasto público en políticas pasivas de empleo (% de PIB)

	2001	2007	2009	2010
<b>Alemania</b>	1.9	1.2	1.5	1.3
<b>Italia</b>	0.6	0.6	1.4	1.5
<b>Dinamarca</b>	2.3	1.5	1.7	1.6
<b>Irlanda</b>	0.7	0.8	2.6	3.0
<b>España</b>	1.4	1.4	3.0	3.1

Fuente: elaboración propia de OECD

### Gasto público en políticas pasivas de empleo (millones de euros)

	1999	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Alemania</b>	42477.8	29976.3	26008.1	35161.4	31807.9	
<b>Italia</b>	7568.4	9360.8	11259.5	19482.7	20982.6	
<b>Dinamarca</b>	4188.7	3403.1	2833.3	3847.2	3704.1	
<b>Irlanda</b>	1011.9	1609.5	2291.5	4087.9	4588.3	
<b>España</b>	8376.9	14754.0	19817.9	30784.3	32580.1	

Fuente: elaboración propia de EUROSTAT

### Gasto público total formación (% PIB)

	Gasto público total formación (% PIB)		
	2008	2000	1995
<b>Alemania</b>	4,6	4,5	4,7
<b>Italia</b>	4,6	4,5	4,7
<b>Dinamarca</b>	7,7	8,3	7,3
<b>Irlanda</b>	5,7	4,3	5,0
<b>España</b>	4,6	4,3	4,6

Source: own elaboration from OCDE Education at a Glance (2011:254)

Proporción de población 25-34 y 25-64 por nivel de educación más alto (secundaria larga y post-secundaria (no-terciaria) - según sea FP o general; y 3ª corta y 3ª larga) (2009).

		Secundaria		Terciaria		
		FP	General	Corta	Larga	Total
<b>Alemania</b>	<b>25-34</b>	52,4	7,9	7	19	26
	<b>25-64</b>	56,0	3,0	9	17	26
<b>Italia</b>	<b>25-34</b>	33	11,4		20	20
	<b>25-64</b>	26,4	8,5		14	15
<b>Dinamarca</b>	<b>25-34</b>	35,8	3,2	9	36	45
	<b>25-64</b>	39	1,7	7	27	34
<b>Irlanda</b>	<b>25-34</b>	15,2	18,6	19	29	48
	<b>25-64</b>	8,5	17,2	15	21	36
<b>España</b>	<b>25-34</b>	9,7	16,2	13	25	38
	<b>25-64</b>	8	14,1	10	20	30

Fuente: elaboración propia de OCDE (2011:136, 40)

**TABLA Porcentaje de inmigrantes en distintas ocupaciones (todas/no cualificadas) 2007**

	<b>Total</b>	<b>No-cualificadas</b>
<b>Francia</b>	11.2	21.2
<b>Alemania</b>	12.8	27.5
<b>Italia</b>	9	23.2
<b>España</b>	15.9	33.6
<b>United kingdom</b>	11.1	14.4

Source: OECD, 2009: 88; citado en Koehler et al (2010: 126)

**TABLA Porcentaje de inmigrantes en distintas ocupaciones (todas/no cualificadas) 2007**

	<b>Immigrants (of which EU)</b>	<b>% of total employees</b>	<b>% of low-skilled</b>
<b>Francia</b>	5.8 (2)	11.2	21.2
<b>Alemania</b>	8.8 (3.1)	12.8	27.5
<b>Italia</b>	6.5 (1.9)	9	23.2
<b>España</b>	12.3 (5)	15.9	33.6
<b>United kingdom</b>	---	11.1	14.4

Source: for % population, 2009 EUROSAT(2012); for % occupations, OECD, 2009: 88; citado en Koehler et al (2010: 126)

## Tiempo de trabajo

	Alemania	Italia
<b>Medidas</b>	<p>Extensión de Jornada Reducida (JR) de 6 a 18 meses.</p> <p>Acompañada de formación.</p> <p>Jornada reducida, con apoyo del Gobierno o sin él.</p> <p>Las compensaciones varían según los casos.</p>	<p>Extensión de emergencia del CIG (varias formas de JR) a sectores y empleados no cubiertos antes de la crisis. En 2009, se vinculó el CIG con PAE (Políticas Activas de Empleo)</p> <p>Formalmente, parecidas a las Alemanas, pero de diseño y aplicación distintas, sobre todo en su relación con el resto del entorno regulador.</p>
<b>Relevancia<sup>1</sup></b>	Medida principal.	Medida principal por gasto y número de trabajadores. Un sustituto del seguro de desempleo
<b>Alcance</b>	<p>Aparentemente decisiva en que una bajada del 6.6% del PIB no se haya traducido en apenas desempleo.</p> <p>1, 500.000 participantes en 2009.</p>	<p>Como en Alemania, decisiva en contener desempleo.</p> <p>A diferencia de Alemania, son de acceso restringido, pero generosas en prestación y duración. Lo que refuerza la prestación.</p>

---

<sup>1</sup>Idealmente, por % gasto y protagonismo en el total de las políticas.

	Puede haber salvado cerca de 1 millón de empleos.	CIG podría haber contenido el desempleo italiano en 4 puntos porcentuales. <sup>2</sup>
<b>Sostenibilidad</b>	<p>A largo plazo, Controvertida.</p> <p>Como respuesta puntual a la crisis, parece exitosa. Si hubiera una nueva recesión, tensaría mucho el sistema. S dependencia de la evolución de las exportaciones es el punto débil del modelo, especialmente, en contextos de recesión internacional.</p> <p>Por otro lado, la combinación JR y formación no se ha extendido (40,000 de 1 millón de empleados)</p>	<p>El abuso estructural de una medida coyuntural puede limitar su eficacia.</p> <p>No está claro el vínculo con formación.</p> <p>Su gran problema: enmascara desempleo</p> <p>Escasa combinación con otras medidas de flexibilidad interna</p>

---

<sup>2</sup><http://www.oecd.org/dataoecd/14/22/45603888.pdf>

**Tabla tiempo trabajo**

	<b>Alemania</b>		<b>Italia</b>	
	<b>Precrisis</b>	<b>Respuesta a crisis</b>	<b>Precrisis</b>	<b>Respuesta a crisis</b>
<b>Acceso</b>	<p>Todas las empresas con al menos 1/3 de los empleados con una pérdida del 10% del salario mensual.</p> <p>JR como solución excepcional, tras agotar otras opciones de flexibilidad interna.</p> <p>Solo para empleados asalariados. Excluidos aprendices, “contratistas independientes” y temporales.</p>	<p>Incluir a temporales.</p> <p>Elimina el límite de 1/3 de los empleados.</p>	<p>CIGO (coyuntural): manufacturero, agricultura; excluye servicios y artesanías;</p> <p>CIGS (estructural): Manufacturero; &gt; 15 empleados ( algunos&gt; 50; y otros &gt; 200).</p> <p>Solo para empleados asalariados. Excluidos aprendices, “contratistas independientes” y temporales. CIGS requiere al menos 90 días de antigüedad.</p>	<p>Abierto a todos los empleados y todo tipo de firmas</p>

<b>Duración y cantidad</b>	<p>6 meses, con extensiones excepcionales hasta 24 meses.</p> <p>Reemplazo igual a la prestación por desempleo: 60% de salario neto por hora no trabajada (67% con niños) con posible incremento a nivel empresarial por el empleador.</p>	Se amplía a 18 meses, y extensiones hasta 24	<p>CIGO: 3 meses golpe, total de 12 meses en 2 años; <b>80% de salario de horas no trabajadas</b>, con tope de 892€ por mes, y tope de salario mensual bruto de 1931€</p> <p>CIGS: Hasta 48 meses; cantidad como CIGO</p>	Sin límite de duración. Según discreción de la autoridad pública, cualquier extensión y renovación.
<b>Contribución empresarial</b>	<p>Tasa de contribución al seguro de desempleo: 4,2% hasta 2008; 2.8% entre 2008 y 2010; 3% en 2011 (1/2 empleador y 1/2 empleado)</p> <p>Al usar, el empleador carga con las contribuciones sociales (incluida la parte del empleado) del 80% del</p>	<p>Se suaviza las reglas de acceso.</p> <p>Las contribuciones sociales se reducen a la mitad (por 6 meses) o se eliminan del todo</p>	<p>CIGO: Contribución seguro CIGO: 1,90% (2.2 para empresas de &gt;50 empleados); al usar, 4% de la prestación por jornada reducida (JR) (8% para empresas de &gt;50 empleados); sin contribuciones a la seguridad social</p>	<p>Sin modificar para los beneficiarios tradicionales.</p> <p>Las empresas recién admitidas se benefician del fondo</p>

	salario de las horas no trabajadas. Después de 6 meses, o en caso de proveer formación, se reducen las contribuciones sociales.		CIGS: Contribución específica al seguro CIGS: 0.9% (2/3 empresario, 1/3 empleado); al usar, 3% de la prestación JR (4.5% para empresas > 50 empleados; sin contribuciones a la seguridad social	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Source: own elaboration from Sacchi et al (2011, 2012); EU (2011), <http://www.eu-employment-observatory.net/>; Stehrer and Ward (eds.) 2012; Arico& Stein 2012; Employment in Europe (2011).

### Gasto anual por alumno por nivel educativo (2008)<sup>3</sup>

			Secundaria				Toda 3ª			
	≥ 3	1ª	1ª 2ª	2ª 2ª	Toda 2ª	Post 2ª (no 3ª)	3ª Corta	3ª Larga	Toda 3ª	De 1ª A 3ª
<b>Alemania</b>	6887	5929	7509	10597	8606	8495	7693	17114	15390	9115
<b>Italia</b>	8187	8671	9616	9121	9315		8944	9556	9553	9149
<b>Dinamarca</b>	6382	10080	10268	11160	10720			17634		11788
<b>Irlanda</b>		7795	10583	11205	10868	7571			16284	10082

<sup>3</sup> En USD equivalentes, usando PPPs para GDP.



<b>España</b>	6708	7184	9108	11113	9792		10725	13928	13366	9499
---------------	------	------	------	-------	------	--	-------	-------	-------	------

Source: Own elaboration from Education at a Glance OCDE (2011: 218)

**Proporción de población 25-34 y 25-64 por nivel de educación más alto (secundaria larga y post-secundaria (no-terciaria) - según sea FP o general; y 3ª corta y 3ª larga.) (2009)**

		Secundaria		Terciaria		
		FP	General	Corta	Larga	Total
<b>Alemania</b>	<b>25-34</b>	52,4	7,9	7	19	26
	<b>25-64</b>	56,0	3,0	9	17	26
<b>Italia</b>	<b>25-34</b>	33	11,4		20	20
	<b>25-64</b>	26,4	8,5		14	15
<b>Dinamarca</b>	<b>25-34</b>	35,8	3,2	9	36	45
	<b>25-64</b>	39	1,7	7	27	34
<b>Irlanda</b>	<b>25-34</b>	15,2	18,6	19	29	48
	<b>25-64</b>	8,5	17,2	15	21	36
<b>España</b>	<b>25-34</b>	9,7	16,2	13	25	38
	<b>25-64</b>	8	14,1	10	20	30

**Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2011:136, 40)**

## APRENDIZAJE

	<b>Alemania</b>	<b>Italia</b>
<b>% de jóvenes</b>		
<b>Financiación</b>	Compartido Gobierno/empresas	
<b>Regulación</b>	Participan todos los actores relevantes: Gobierno, Empresas, aprendices. Resultado del Diálogo Social y la negociación El currículo se diseña a escala nacional, pero en continuo diálogo con los agentes sociales. Por lo tanto, el sistema de certificación de capacidades es aceptado ampliamente.	Carece de una autoridad nacional. Poco apoyo en el Diálogo Social Los programas introducidos son gestionados por las autoridades regionales. Alta diversidad entre las distintas iniciativas regionales. La pequeña empresa es reacia a introducir aprendizajes Falta un sistema unificado de certificación de capacidades
<b>Salario</b>		
<b>Duración</b>		
<b>Dualidad educación- empleo</b>	La mayoría	
<b>Reacción a crisis</b>	Fuerte apoyo financiero	Desde la crisis se ha reducido el número de programas de aprendizaje (ISFOL 2010)
<b>Balance</b>	Parece decisivo en haber contenido el desempleo juvenil. Parece haber combinado bien con la JR y otras medidas de flexibilidad interna	Hasta ahora no ha parecido tener un balance importante (Brunello et al 2010)

Source: informes, Arico& Stein (2012), labref, laf

## FORMACIÓN JOVENES

	<b>Alemania</b>	<b>Italia</b>
<b>Medidas</b>	<p>Aumento del número de plazas (60,000 en 2010) de aprendizaje.</p> <p>Mejora de orientación ocupacional juvenil.</p> <p>Facilitar la cualificación secundaria en combinación con la formación profesional.</p> <p>Reducción de 3 a 2 años el aprendizaje para algunas ocupaciones.</p> <p>En algunos sectores, se favorece que los aprendices tengan acceso a contratos indefinidos.</p> <p>Mejora de la orientación ocupacional a jóvenes y a los que abandonan los estudios.</p>	<p>Reforma contratos aprendizaje (2010, 2011) como principal instrumento para el empleo juvenil</p>
<b>Relevancia</b>	Área principal de intervención	Área principal de intervención.
<b>Alcance</b>	Más extendida en sectores con acuerdos “multi-empileador”	A través de tres modalidades distintas cubrirá todos los jóvenes entre 15-29 años
<b>Sostenibilidad</b>	Aumentan los grupos (inmigrantes, empleos atípicos, jóvenes sin cualificación, adultos, sectores poco sindicados) excluidos de estos cauces.	La reforma está por detallarse.

Fuente: Informes.

## FORMACIÓN ADULTOS

	<b>Alemania</b>	<b>Italia</b>
<b>Medidas</b>	Ampliación de programas de formación ocupacional a personas poco cualificados y senior, desempleados y aquellos en riesgo de ser desempleados. Especial atención al personal sanitario.	Poco desarrollada
<b>Relevancia</b>	A raíz de la crisis, las medidas de la agencia federal de empleo a favor de la formación de desempleados y aquellos en riesgo de ser desempleados, supusieron un aumento del gasto de 1,97 billion€	
<b>Alcance</b>		Desde la crisis se ha reducido la participación en formación de adultos (isfol 2010)
<b>Sostenibilidad</b>		

## 2. Programa de Reformas Alemán 2011, 5 líneas principales de intervención.<sup>4</sup>

### a) Combinar la consolidación fiscal con una redistribución del gasto público hacia sectores que favorecen el crecimiento.

- Acta sobre la Financiación Sostenible y Socialmente equitativa del Esquema de Seguro obligatorio de Salud (StatutoryHealthInsuranceFinancingAct (GKVFinanzierungsgesetz)). Entró en vigor el 1/1/2011 e incluye medidas de recorte de gasto y garantizar la financiación, busca desvincular los costes de salud de los costes laborales a través de fijar la contribución de los empleadores, aumentar la autonomía y competencia entre los seguros de salud ("healthinsurancefunds"), y la introducción de un sistema de compensación social financiado a través de los impuestos.

- Impuesto sobre la aviación (Aviationtax). Impuesto sobre el transporte aéreo desde 01/01/2011 que espera recaudar un billón de euros anuales.

- Impuesto sobre energía nuclear. Estima una recaudación de 2.3 billones de euros.

- También se promueve una **decentralización e individualización** en la ejecución de la estrategia de activación por parte del Servicio Público de empleo. De lo que se espera una mayor efectividad, pero también es una medida de ahorro vinculada a la decisión de recortar el gasto público (Zukunftspaket). Un programa que convierte varias medidas PAE (políticas activas de empleo) del PES (Servicio público de empleo) en voluntarias, y a discreción del personal del PES (Ermessensleistungen), y reduce también el número de instrumentos políticos. Según la propuesta gubernamental, el recorte previsto para los próximos 4 años es de 7.8 billones de euros.<sup>5</sup>

En total, con todas las medidas, **el Gobierno Federal espera ahorrar 80 billones de euros entre 2011 y 2014.**

### b) Garantizar la estabilidad y el buen funcionamiento del sector financiero.

### c) Fortalecer la demanda doméstica.

- Creación de un marco para el sistema público de transporte de cercanías.

- Expansión de la flexibilidad del sistema de transporte a larga distancia por

<sup>4</sup> [ec.europa.eu/europe2020/pdf/.../nrp\\_germany](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/.../nrp_germany).

<sup>5</sup> [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf);  
[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Oct%2011.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Oct%2011.pdf)

autobús.

En total, en 2012, el Gobierno Federal aumentará la financiación para el desarrollo y manutención de la infraestructura federal de transporte (nueva y existente) hasta 10.000 millones de euros por año entre 2011 y 2014.<sup>6</sup>

**d) Garantizar la utilización completa del potencial laboral de la economía.**

- Expandir la red de guarderías y cuidado infantil. El Gobierno Federal acordó con los Länder y los Gobiernos locales (municipalities) crear una infraestructura de cuidado infantil para niños menores de 3 años para 2013. Los Gobiernos locales deben crear plazas para un 35 % de todos los niños menores de 3 años. El Gobierno Federal invertirá 4 billones de euros en 2013 para su creación, y 770 millones anuales para su manutención.

En Febrero de 2011, el Gobierno alemán propuso una ley para mejorar la integración en el mercado laboral.<sup>7</sup> Sus elementos principales en relación a las políticas activas de empleo incluyen: medidas de formación, sobre todo para jóvenes y mayores desaventajados, reducción de los incentivos a las nuevas empresas, reforma de los programas de creación de empleo y reforma de los subsidios a los costes salariales. También incluían la introducción de bonos (vouchers) de activación y colocación para reforzar la proporción de agencias privadas de colocación.

- Reformas dirigidas a fomentar que los desempleados trabajen sin dejar de recibir la prestación por desempleo. Focalizadas en desempleados de larga duración y desempleados que inician sus propios negocios con pocos ingresos o toman trabajo a tiempo parcial (*LabourMarketDevelopments in EU-2011 2012*)

**e) Mejorar la contribución del sistema educativo a la formación de capital humano.**

- El Pacto por la Educación Superior (TheHigherEducationPact): el Gobierno Federal invertirá un total de 4.7-4.9 billones de € en el incremento de plazas universitarias entre 2011 y 2015, mejora de la enseñanza y la investigación.

- Iniciativa por la Excelencia (InitiativeforExcellence). El Gobierno Federal y los Länderinvertirán un total de 2.7 billones de € entre 2011-2017, para apoyar la

---

<sup>6</sup>Germany National Reform Programme 2011 (2011:22)

<sup>7</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf);  
[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Oct%2011.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Oct%2011.pdf)

investigación puntera.

- Pacto por la Investigación y la Innovación. 2011-2015

Estas tres medidas supondrán una inversión total de unos 21 billones de euros por parte del Gobierno Federal (unos 14 billones del total) y los Länder.

El gasto total en educación subió, según datos provisionales, de 93.4 billones de euros a 98.9 en 2009, y 102.8 en 2010. Entre 2007 y 2013, el ESF ha contribuido unos 4.6 billones de euros en distintos programas de formación.

### **Algunas de las medidas alemanas dirigidas a inmigrantes.**

(1) Programa para reforzar las competencias lingüísticas profesionales de inmigrantes<sup>8</sup>

(2) Programa "XENOS, que apoya medidas contra la exclusión social y la discriminación en empresas, administración, escuelas y entornos de formación. XENOS forma parte del Plan Nacional de Integración del Gobierno Federal y está financiado por el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, y el Fondo Social Europeo (ESF)<sup>9</sup>

(3) Programa de apoyo en el mercado de trabajo a inmigrantes refugiados. Este programa, a través de las agencias conjuntas federal/municipales y organizaciones municipales, crea redes de apoyo a nivel local y regional para llevar al mayor número de personas posible hacia el empleo de larga duración. Las agencias orientadoras "interconectadas" trabajan junto a la comunidad empresarial para aumentar la tasa y duración del empleo del grupo específico de inmigrantes, a través de cursos de formación vinculados al puesto de trabajo, y conducentes a obtener cualificaciones (titulaciones).

(4) Integración a través de cualificación. Creada en 2005, la iniciativa de esta red

---

<sup>8</sup> Este programa ESF ofrece a los inmigrantes la posibilidad de reforzar sus habilidades lingüísticas junto con el refuerzo de otras competencias profesionales y de cara a su cualificación. Cada año, unos 30.000 participantes reciben apoyo por un máximo de 6 meses. El programa se inició en Agosto de 2008 y finalizará en Diciembre 2013. <sup>8</sup>

<sup>9</sup> En su primera fase, 252 proyectos han recibido apoyo hasta el final de 2012, con una financiación total de 130 millones de €. Una segunda fase de financiación empezó en 2011.

orientadora e informativa fue extendida a escala regional desde 2011, como parte del programa federal hasta 2014, con la intención de mejorar el enfoque de la inmigración de las instituciones públicas y empresas.

(5) Acta para mejorar el proceso de reconocimiento de titulaciones extranjeras. Busca una evaluación uniforme y transparente de las cualificaciones profesionales. Regulación aprobada el 23/3/2011. (6) Pacto por la formación, entre el Gobierno Federal y las principales asociaciones empresariales, fue extendido hasta 2014 (incluyendo dos nuevos miembros (Oficina de integración del Gobierno Federal y el Presidente de la Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales). Entre los grupos a apoyar se encuentran los inmigrantes y persigue una mayor participación en los programas de formación. Desde 26/10/2010 a 2014.

Además, en Alemania, se ha introducido regulación con efecto desde el 1 de Enero de 2012 que asume que todos los trabajadores ilegales han estado empleados por tres meses. Esto supone que los trabajadores ilegales pueden reclamar salario y seguridad social regulares, y aumenta el riesgo financiero de los empleadores de trabajadores ilegales, lo que afecta especialmente a los sectores de la construcción, hostelería y catering<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>[http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly\\_reports\\_exec\\_summary/QRES-Jan2012.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/QRES-Jan2012.pdf)







Universitat Autònoma de Barcelona