

Políticas anticrisis y paro: una comparación entre Italia y España

Este artículo compara las políticas puestas en marcha en España e Italia para contener los efectos de la crisis sobre el empleo. Para lograr una recuperación con empleo hay que integrar las políticas de apoyo a la renta, y por lo tanto de apoyo a la demanda, con las políticas de oferta. Éstas deben dirigirse por un lado a favorecer la adaptabilidad de las competencias de los trabajadores a los procesos de reestructuración realizados por las empresas precisamente como respuesta a la crisis, y, por el otro fortalecer significativamente las inversiones en conocimiento y en la sostenibilidad medioambiental y social. Una exigencia cuya aplicación está muy limitada por la escasez de recursos públicos y privados disponibles en ambos países

Artikulu honek krisiak enpleguan izandako eraginari eusteko Espainian eta Italian abiarazi diren politikak konparatzen ditu. Enplegua mantentzen duen susperraldia lortzeko, integratu egin behar dira errentari laguntzeko politikak (eta ondorioz eskariari laguntzeko politikak) eta eskaintza-politikak. Hauek alde batetik langileen gaitasunak errazago egokitze enpresek krisiari erantzuteko egin dituzten berregituraketa-prozesuak eta, beste alde batetik, nabarmen sendotzeko ezagutza eta ingurumen- eta gizarte-iraunkortasunean egindako inbertsioak zaindu behar dituzte. Baina eskaera hori aplikatzeko aukera oso mugatuta dago, herrialde bietan erabilgarri dauden baliabide publiko eta pribatuak oso eskasak direlako.

This article compares the policies that began in Spain and Italy to contain the effects of the crisis regarding unemployment. In order to obtain employment recovery it is necessary to integrate the Income Support Policies and therefore the Employment Demand Support. But so important are the policies of supply aimed on the one hand to help the adaptability of the worker's competence to the processes of reconstruction carried out by the companies as an answer to the crisis, and, on the other hand to significantly strengthen the investments in knowledge and the environmental and social sustainability. It is a demand which has a limited application due to the shortage of public and private resources available in both countries.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El mercado laboral italiano
 3. Las políticas del trabajo contra la crisis en Italia y en España
 4. ¿Qué conclusiones se pueden sacar?
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: mercado laboral, políticas del trabajo, crisis económica.

Keywords: labour market, employment policies, economic crisis.

N.º de clasificación JEL: E3, E24, J20, J30.

1. INTRODUCCIÓN

El debate prevaleciente sobre la crisis desencadenada por la implosión internacional de los mercados financieros en septiembre de 2008 —y cuyos efectos afectaron poco después también a la economía real causando una caída vertical del PIB y un crecimiento del desempleo— se puede resumir en dos posturas. La primera afirma que la crisis fue el resultado de un crecimiento demasiado rápido de la innovación financiera, y como tal, pronto será reabsorbida. La segunda postura asegura que la crisis fue la expresión de factores de tipo sistémico. Según la primera tesis —que en términos de escuela podría referirse a la de los neoliberales— la crisis ha sido el resultado de una inadecuada regulación de los mercados monetarios y financieros que han encontrado su alimento y apoyo en un exceso de liquidez.

Por otro lado —y no se puede no dar la razón a los defensores de esta postura— este sistema en el que la Hacienda Pública ha actuado como dueña, con todos sus defectos, ha permitido en los últimos 10 años un crecimiento que no se veía desde la posguerra, especialmente protegiendo algunas áreas mundiales. Por lo tanto, según esta escuela de pensamiento para salir de la crisis sería suficiente restablecer, o, si no existían ya en el pasado, introducir las normas necesarias para volver a dar una nueva funcionalidad a los mercados, mejorando la flexibilidad de los precios y de los factores de producción (entre los que, por supuesto, están también los salarios y el empleo) y haciendo más transparente el riesgo financiero. En pocas palabras, para volver a las condiciones anteriores a la crisis sería suficiente confiar en la fuerza de los mercados, hacer que vuelvan a ser eficientes, eliminando aquellos factores que habían minado su propio funcionamiento.

La intervención del Estado tendría que limitarse solamente a compensar las deficien-

* El autor agradece las valiosas aportaciones efectuadas por los evaluadores anónimos en el proceso de revisión del artículo.

cias del mercado que han llevado a la crisis, ayudando al sector bancario mediante la adquisición de aquellos títulos llamados tóxicos de los que el mercado ya no consigue estimar el precio de manera razonable. Sin embargo, según esta postura, la intervención pública tiene que ser temporal. Una vez superada la emergencia, el Estado deberá reasumir un papel aséptico de regulador super-partes dejando las elecciones y el funcionamiento de la economía a la, así llamada, mano invisible de los mercados. Esta es una lectura interpretativa que, en términos de políticas de empleo, tiende a afirmar la primacía de aquellas intervenciones destinadas a favorecer la flexibilidad del mercado laboral, que también a petición explícita de algunos organismos internacionales como la OCDE y el FMI, han representado el *leitmotiv* de las políticas de empleo desde finales de los años noventa hasta hoy.

La segunda postura, que podemos definir como la de los estructuralistas, y que tiene como estudiosos protagonistas a Akerlof, Krugman y Fitoussi, afirma que la crisis ha sido el efecto de un periodo de crecimiento en el que la demanda en lugar de ser alimentada por un aumento de los salarios reales y de la productividad, resulta ampliamente apoyada por el endeudamiento de las clases medias debido a una expansión de las desigualdades y a la polarización social. En esta situación el deterioro de la rentabilidad de las inversiones productivas ha llevado a los operadores financieros a especular más que a prestar.

Un modelo basado en la desigualdad y el endeudamiento, que una vez alcanzado el límite de tolerabilidad entró en crisis con la consiguiente caída de la demanda global. Para algunos, ésta es sólo parte de la historia: retomando el pensamiento de Stiglitz y de Stern, la crisis de 2008-2009 ha repre-

sentado una de las primeras señales de una crisis mucho más profunda y radical del modelo de desarrollo globalizado, que ya se está manifestando también en formas económicamente tradicionales, como por ejemplo el cambio climático. En otros términos ésta ha sido el resultado de la sustancial insostenibilidad del sendero de desarrollo actual en muchos campos interdependientes como el medio ambiente, la alimentación y la energía, en los que el crecimiento ha seguido una trayectoria lineal sin regenerar sus recursos. Es indudable que el aumento de los precios de los bienes de energía y de los bienes de alimentación registrado en 2007 y en la primera mitad de 2008, ha contribuido a disminuir el poder adquisitivo de las poblaciones a escala mundial y, por ende, la demanda, anticipando e incrementando el impacto derivado de la implosión de los mercados financieros aunque éste último ha sido posterior en el tiempo.

Otra interpretación (Rullani 2009, Trigilia 2009) sobre la crisis pone el énfasis en las sacudidas que se producen en la transición entre distintos paradigmas productivos: desde un capitalismo nacional basado en un paradigma tecnológico productivo (el «fordismo»), que está concluyendo su ciclo, hacia un capitalismo global de la comunicación y del conocimiento (paradigma *post-fordista*) que está sentando las bases de su existencia. Se trata de una transición compleja, ya que el nuevo paradigma todavía está en formación. La principal característica de este modelo es el creciente carácter reticular de desmaterialización de la producción que asigna al conocimiento y a las relaciones el papel primario de recursos productivos en los que basar la competitividad. Una competitividad que en el contexto de la globalización ha llevado a las economías desarrolladas a enfrentarse a países

en los que el coste del trabajo es definitivamente menor.

Se puede afirmar que a esta segunda postura hacen referencia escuelas de pensamiento distintas que, sin embargo, tienen una orientación común: para reafirmar las condiciones de ocupación y renta a los niveles anteriores a la crisis y sobre todo para evitar volver a encontrarse dentro de pocos años en la misma situación vivida en 2009 —o incluso en una situación mucho peor— es necesario actuar mediante intervenciones de carácter estructural. Es necesario buscar con mucho pragmatismo soluciones innovadoras, capaces de superar las contradicciones ideológicas (a menudo más imaginarias que reales), entre los que apelan a las virtudes del libre mercado y los que ven la solución a los problemas en una presencia masiva del Estado. Esto tiene, por supuesto, implicaciones evidentes en las políticas de empleo, en particular en Italia y España, donde nunca como ahora las fórmulas utilizadas en los últimos años parecen haber perdido tanta eficacia, ya que no están incluidas en un proyecto de política de empleo coherente con un proceso de desarrollo sostenible capaz de superar los retrasos y las debilidades estructurales propias del sistema productivo de los dos países.

Este es el hilo conductor de este artículo y se anticipa ya, para evitar posibles decepciones, que no se desarrolla un nuevo modelo sino un proceso de reflexión, que concluye que nunca como ahora hemos tenido tanta necesidad de Europa, es decir, de una Unión Europea que vaya más allá de los mercados y de la moneda única, una Unión Europea que exprese una verdadera política económica supranacional.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: para comprender la di-

mensión de la crisis y para evidenciar algunos rasgos comunes de las dos economías, se presentan en primer lugar, tras una sintética valoración de la situación actual del mercado laboral italiano, las líneas evolutivas del mercado laboral italiano. Seguidamente se analizan las principales políticas de empleo que se están llevando a cabo en Italia y en España, y su potencial eficacia frente a los retos que la crisis plantea; por último se ofrecen las conclusiones relevantes.

2. EL MERCADO LABORAL ITALIANO

Según las estadísticas, el mercado laboral italiano, visto en su conjunto y comparado con el de las mayores economías europeas, no parece haber registrado todavía, en toda su dimensión, los efectos de la fuerte caída de demanda, y por lo tanto del PIB, ocurrida en 2009. Entre los países de la UE, Italia es sin duda uno de los que —debido a su sistema productivo que cuenta con una presencia marcada de empresas manufactureras en sectores tradicionales con bajo valor añadido y fuertemente expuestas a la competencia internacional— han sido especialmente afectados por los efectos de la crisis. Italia es el único caso entre las mayores economías de la zona euro, en el que el descenso de la demanda se tradujo, ya en 2008, en un retroceso del PIB del 1% —una tendencia negativa que fue aumentando a lo largo del 2009 hasta llegar a finales del 2009 a más de 4% (CE 2009b, ISAE 2009)—. Durante las fases más agudas de la crisis los pedidos en el sector industrial han caído a los niveles mínimos de 2002 y el grado de utilización de las instalaciones se ha reducido a poco más del 69%, confirmando la tendencia decreciente de la producción. En una situa-

ción parecida se han encontrado los sectores de la construcción y el de los servicios.

Sin embargo, estas tendencias coyunturales tan negativas de la economía en su conjunto no se han reflejado todavía en un deterioro igualmente grave de las condiciones del mercado laboral. Esto es debido a la composición sectorial y productiva de Italia y a las medidas de bienestar social establecidas¹. De hecho, en Italia en 2008 el empleo se mantuvo relativamente estable (-0,1%) y la tasa de desempleo subió solamente un 0,5% hasta situarse en el 6,8%. En el 2009, aunque indiquen un neto deterioro, ponen de manifiesto una disminución del empleo del 3% y un aumento del paro hasta el 8,8%². que todavía seguiría por debajo de la media de la zona euro, que es del 9,2%. Los efectos más marcados de la crisis en el mercado laboral se registrarán probablemente con 6-12 meses de retraso, por tanto en el primer semestre de 2010.

Esta afirmación está vinculada al sistema de «amortiguadores sociales» utilizado, y la segunda a la tipología de los contratos vigentes en ciertos sectores. En Italia existe la así llamada *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) que, financiada por el Estado mediante el fondo nacional de Seguridad social, permite a las empresas en periodos de difi-

cultades disminuir la producción suspendiendo temporalmente a sus empleados³. El trabajador mantiene formalmente la relación de trabajo con la empresa, y, aunque pierda parte del salario no tiene necesidad urgente de buscar un nuevo empleo⁴. Ahora bien, si miramos los datos relativos a las intervenciones del CIG resulta que en octubre de 2009 se utilizaron en total 716 millones de horas con un incremento respecto al último dato del año 2008 del 200%, ampliamente concentrado en la industria. Traducido al impacto sobre el empleo, se estima que el número de afectados es aproximadamente el 8,5% de los trabajadores por cuenta ajena (BI 2009a). A este dato tenemos que añadir el hecho de que a partir del cuarto trimestre de 2008 se registra una fuerte disminución de empleos con contratos fijos (-1,2%), y que las previsiones para el 2010 (BI 2009b) estiman que más del 60% de los contratos de este tipo terminan en 2009 y que en su mayoría no serán renovados.

Se puede afirmar, por tanto, que los efectos de la crisis en el mercado laboral serán más graves en el año 2010, cuando está prevista una tasa de desempleo que, aunque cifrada en un 10%, tiene sin embargo que interpretarse teniendo en cuenta la

¹ Estas son condiciones parecidas a las de Alemania, donde frente a una caída del PIB igualmente significativa, el impacto del desempleo se mantuvo hasta ahora contenido. En el primer trimestre de 2009, (CE,2009), la tasa de desempleo medio de los 27 países de la UE se situaba en un 8,3%, con variaciones incluidas entre el valor máximo registrado en España (17,4%) y el mínimo de Holanda (2,6%), con tasas del 8,8% en Francia, 7,6% en Alemania, 8% en Suecia y 7% en el Reino Unido. La mayoría de las pérdidas de trabajo (60%) se refieren al sector manufacturero, dentro del cual el sector más afectado es el de la automoción.

² El dato se refiere al tercer trimestre de 2009 y ha sido publicado por el Instituto Nacional de Estadística-ISTAT, en junio de 2009 se indicaba una tasa de desempleo del 7,9%.

³ La CIG cubre parte del salario de los trabajadores temporalmente suspendidos. La suspensión del trabajo permitida va desde un período mínimo de un día por semana a un máximo de 12 meses prorrogable a ciertas condiciones hasta 24 meses, con nivel de ingresos que no podrá superar los 858 euros para salarios hasta 1.857,48 euros y 1.031 euros para aquellos superiores.

⁴ En Alemania existe un sistema parecido (*kurzarbeit*), que como en Italia permite a las empresas reducir el tiempo de trabajo pidiendo al Estado que se haga cargo de parte del sueldo (desde un mínimo del 60% hasta un máximo del 70%, según la situación familiar del empleado). Este programa asiste actualmente en Alemania a 1,4 millones de personas, y sobre esta base se ha estimado (IAB 2009) que el número de desempleados en 2010 llegará a 4,5 millones, aproximadamente un 1 millón más de lo registrado en el primer trimestre 2009.

fuerte reducción de la población activa, causada por el desánimo sobre todo en las regiones del sur de Italia. Un deterioro que podría reflejarse en la cohesión social si se tiene en cuenta el hecho de que Italia es el único país de la UE, junto a Grecia y Hungría, que no dispone de un sistema generalizado de subsidio para los trabajadores que han perdido el trabajo⁵.

2.1. Evolución histórica

En la historia del mercado laboral italiano, desde la posguerra hasta hoy, podemos distinguir tres fases. Una primera fase (la que los franceses llaman las *trente glorieuses*) que empieza en 1948 y llega hasta la primera crisis petrolera de 1973 y que podríamos denominar *high jobs growth*: fuerte crecimiento económico, apoyado por un aumento de la productividad, de los salarios reales, y —según un enfoque *kaldoriano*— también de los gastos de consumo y de las inversiones y por tanto del progreso técnico. Un tiempo de seguridad para la vida de la clase trabajadora, en tanto que el riesgo de empresa y por tanto su transferencia como incertidumbre a los trabajadores resultaba limitada además por la fuerte demanda del Estado.

⁵ Hasta el 2008 este sistema era capaz de cubrir a 3 desempleados de cada 10, mientras que desde febrero de 2009, a raíz del agravamiento de los efectos de la crisis sobre empleo, el gobierno, en el marco de las medidas urgentes anti-crisis ha ampliado significativamente el número de posibles destinatarios. De resultados de ello, excluyendo los trabajadores autónomos, la cobertura alcanza al 80% de los trabajadores, aunque existen muchas diferencias relativas al importe de cobertura de la renta y al período temporal. Un estudio del Banco de Italia (BI 2009a) refleja que alrededor de 1,2 millones de trabajadores empleados no tienen ningún tipo de subsidio de paro u otro tipo de tutela en caso de baja. Además hay otros 450.000 trabajadores dependientes que no tienen ninguna forma de subsidio.

Este era un modelo basado en tres pilares: una empresa organizada según el modelo *fordista*, un sindicato fuerte y un gobierno de la economía basado en intervenciones estatales de tipo *keynesiano*. Este es el período en que se desarrolla en Italia un sistema de Estado de bienestar con rasgos universales. Sin embargo, eso vale para sectores como la educación, la salud y la Seguridad social, pero no —como ya se ha adelantado— para el trabajo.

Este modelo, como en la mayoría de las economías de la zona OCDE, empieza a entrar en declive a causa de las crisis petroleras de los años setenta y ochenta, en las que los salarios siguen creciendo, a pesar de que la productividad empieza a estancarse, y los beneficios disminuyen; a su vez se produce una escasez de oferta en comparación con la demanda, que lleva a un aumento de la tasa de inflación.

Por eso, en la segunda mitad de los años ochenta y hasta los años noventa Italia pasa un largo periodo de *jobless growth*: desarrollo económico, pero con un bajo porcentaje de crecimiento del empleo, que se refleja entonces en una NAIRU (*no accelerating inflation rate*) muy elevada (Coe y Gagliardi, 1995), es decir, en un valor alto del índice de desempleo compatible con un crecimiento estable de los precios. Se estimaba un alto porcentaje de desempleo de equilibrio por debajo del cual no se podía bajar sin aceptar una aceleración de la inflación, o como alternativa mediante un cambio en las causas estructurales del desempleo. Saliendo de esta suposición se ha ido consolidando una tesis (Layard, Nickell y Jackmann, 1991) según la cual la presencia de altas tasas de paro eran debidas principalmente al efecto de la falta de flexibilidad en el mercado laboral sobre todo con respecto al coste del trabajo, al grado de regu-

lación de las formas contractuales y a los niveles y las modalidades de indemnización de los desempleados. En resumen, se asumía que el desempleo era un fenómeno ampliamente desligado de la demanda efectiva.

Estas orientaciones se sitúan en un marco de impulsos neoliberales, que, también por intervención de los grandes organismos internacionales⁶, se afirman cada vez en más países del área OCDE y ponen en duda el papel del Estado en la economía y el bienestar. Se impone el principio de la flexibilidad del trabajo y por lo tanto de su precio como antídoto contra el desempleo y la inflación, y así cambian también las líneas y los contenidos de las políticas del trabajo según una lógica encaminada a adaptar los trabajadores a las necesidades del mercado y a maximizar su participación.

Los gobiernos italianos de aquellos años actuaron de una forma muy peculiar: en lugar de abordar una reforma global de la regulación del mercado laboral y de la protección de los trabajadores, prefirieron no modificar el sistema de protecciones ya existentes para los empleados con contrato de duración indefinida. Sólo actuaron en la parte de los nuevos empleados (jóvenes, mujeres, e inmigrantes), a los que se les aplicaran contratos temporales (trabajo a tiempo parcial y de duración definida, colaboraciones según proyecto, trabajos interinos, etc.), caracterizados por una alta precariedad que permitía a las empresas

contratar con más facilidad durante las fases expansivas y despedir durante las de recesión. Además esta flexibilización del mercado laboral no estuvo acompañada por una revisión del sistema de subsidios sociales y de desempleo.

Así se acabó por alimentar una significativa segmentación del mercado laboral: por un lado una cuota de aproximadamente el 60% de trabajadores que tienen una protección elevada; por el otro, una fracción relevante de trabajadores (alrededor del 12%) sin ninguna protección (con contratos denominados para subordinados), y en el medio una capa de trabajadores (alrededor del 28% del total) con formas de protección limitada (contratos de duración definida, a tiempo parcial, empleo interino y en microempresas)⁷. A la vez que se daba este proceso de flexibilización del mercado del trabajo, (llamado *al margen*, Esping-Andersen y Regini, 2000), hay otra línea de reforma perseguida con relativa continuidad desde el inicio de los noventa, basada en la contención del coste laboral.

En 1993 se revisa el sistema de contratación estableciendo dos niveles de retribuciones: uno nacional, con el objetivo de fijar los mínimos contractuales del sector sobre la base de la inflación programada y un se-

⁶ Los documentos que ciertamente han tenido un peso significativo en apoyo de esta orientación son el *Job Study, Evidence and Explanations: Labour Market Trends Part I: Underlying Forces of Change Employment* y el *Job Study, Evidence and Explanations, part II; The Adjustment Potential of the labour Market* del OECD de 1994.

⁷ La referencia es tanto a la duración (como máximo doce meses para los mayores de 50 años) como al montante (50% del salario diario medio para los primeros seis meses y 40% a partir del séptimo). Se trata de una característica del sistema de protección social, por la cual Italia resulta estar entre los países de la Unión Europea donde los desempleados corren un riesgo significativo de caer en la trampa de la pobreza. Según las estimaciones realizadas por la CE (CE 2009), en Italia aproximadamente el 44% de los desempleados se encuentra en una situación de riesgo de pobreza (el 2% más del valor medio de UE), lo que alimenta en perspectiva un aumento —desde el actual 13% al 20%— de la tasa de población cuyas condiciones de vida están significativamente afectadas por una escasez de recursos.

gundo destinado a redistribuir las ganancias de productividad (Brandolini 2007)⁸.

Por último, desde finales de los noventa hasta la mitad del 2008, se desarrolla una fase que, por analogía con la definición anterior, podemos denominar *jobs without growth*.

La mayor flexibilidad contractual junto a un escaso incremento de las retribuciones podría ser uno de los motivos de crecimiento del flujo de entrada al empleo de la parte de la población antes excluida (sobre todo mujeres y jóvenes). Sin embargo, este no ha sido el único motivo ni el predominante; la creciente terciarización del sistema económico, por un lado, y la regularización de trabajadores inmigrantes, por otro, han tenido también un papel muy importante en el aumento del número de los empleados.

Estas transformaciones significativas del trabajo parecen situarse en una fase en la que la economía italiana, al igual que las otras economías avanzadas, como ha señalado en un reciente estudio el Banco de Italia (BI, 2009A), ha sido sometida a tres profundos choques exógenos:

- El progresivo surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico impulsado

por las nuevas tecnologías de la información y comunicación;

- la creciente integración de los mercados financieros y reales que ha llevado a la escena del comercio internacional a países con una mano de obra cuyos costes son muy inferiores a los de los países de más antigua industrialización, y en determinados casos dotados de competencias y conocimientos técnico-científicos de absoluta excelencia⁹;
- la introducción de la moneda única (el euro) y la ampliación del mercado único europeo.

Estos cambios han tenido como consecuencia principal una *sustancial modificación de los equilibrios competitivos anteriores*. Una modificación que ha puesto en marcha dinámicas competitivas de gran alcance, hasta sacudir el equilibrio de muchos capitalismos nacionales entre los que ciertamente figura el italiano. Las nuevas tecnologías han beneficiado aquellos sistemas productivos que por sus características sectoriales y de la fuerza de trabajo han estado más dispuestos a explotar las ganancias de eficiencia. Por el contrario, la entrada masiva de bienes y servicios con costes laborales inferiores, procedentes de las economías emergentes, puso en serias

⁸ En la práctica, para poner freno las expectativas inflacionistas, la inflación programada siempre ha subestimado sistemáticamente la tasa de inflación real. Además, la negociación a nivel empresa resulta muy limitada debido tanto a la estructura productiva italiana constituida mayoritariamente por pymes con una representación sindical muy baja, como a la evolución decepcionante de la productividad. Este nuevo sistema por supuesto contribuyó a contener los ingresos de los asalariados en Italia, que entre 1990 y el 2007, deflactados con el índice de precios al consumo, han tenido una tasa anual de crecimiento anual muy modesta (0,6%). Sin embargo, en la década anterior las retribuciones per cápita aumentaron en promedio el 2,8% cada año. Esto acarreó niveles salariales indudablemente más bajos (aproximadamente del 30% - Eurostat 2005) respecto de los de las mayores economías de la UE como Alemania, Francia y Reino Unido.

⁹ Entre 1986 y 2006 la incidencia de las exportaciones en el PIB mundial ha pasado del 18% al 30%, cubriendo ampliamente las mercancías mientras que los servicios mantienen un peso limitado (6%) por efecto de mayores barreras existentes y de la relativa menor comerciabilidad (aunque esto está cambiando debido a la posibilidad de ofrecer servicios a distancia gracias a las TIC). En este marco de expansión han contribuido de manera más considerable los países emergentes (su cuota pasa desde el 20 al 30%), principalmente China y la India con cuya entrada en el sistema de intercambios se ha alterado la estructura de las ventas comparativas.

dificultades las empresas de los sectores tradicionales con intensidad más alta de trabajo no cualificado, alimentando significativos procesos de deslocalización de las instalaciones productivas hacia las zonas de menor coste del trabajo. Por último la introducción de la moneda única ha hecho imposible recurrir a la depreciación del cambio nominal para recuperar la competitividad vía precio¹⁰.

Hoy en día el sistema productivo de Italia parece haber reaccionado a estos profundos cambios mostrando una pérdida de eficacia, y por tanto de competitividad, de la producción. En el decenio 1997-2007, el PIB italiano crece sólo el 0,6%: el peor resultado entre las naciones industriales (el crecimiento de los años setenta había sido superior al 40% y en los años 80 el 16%). La causa principal de este bajo crecimiento reside en una productividad estancada, pero también en una perseverante dualidad económico-territorial, que las importantes intervenciones de política de apoyo al desarrollo local no han conseguido eliminar sino como mucho contener.

Diversos estudios (OECD 2008a; BI 2009a) indican una menor productividad total de los factores¹¹ como la razón principal de la pér-

dida de competitividad relativa y de la consiguiente desaceleración de la producción. Y eso se explica, tanto por una modesta acumulación de bienes de capital, a pesar de una redistribución de la renta global en favor de los beneficios, como por una menor productividad del trabajo y un uso no del todo eficiente de los factores que influyen en el progreso técnico y organizativo.

Éste último refleja una escasez en el esfuerzo innovador y de utilización de nuevas tecnologías por parte de las empresas italianas¹², que absorbieron con relativo retraso las oportunidades ofrecidas por el nuevo paradigma tecnológico asociado a las TIC¹³.

trabajo (Schindler M. por datos OCDE 2007) ha permanecido más o menos invariable, incluso en el primer quinquenio del 2000 ha disminuido con respecto a la media europea (33,7% frente al 34,2% medio de UE), resulta evidente que la pérdida de competitividad de los costes se debe atribuir a la escasa productividad del trabajo no compensada por la productividad de otros factores de producción directos (capital) e indirectos (progreso técnico y organización de los factores productivos). En Italia, como en España, la productividad del trabajo (medido en términos de valor añadido por unidad producida) en el período 1995-2007 aumenta globalmente poco más del 5%, (0,6% cada año si se considera únicamente la industria). Hay que recordar que el decenio anterior 85-95 la tasa anual de crecimiento había sido superior al 3,3%.

¹² Las inversiones en investigación y desarrollo por parte de las empresas son muy limitadas (gasto total en I+D igual al 1,1% del PIB del que sólo 1/3 es a cargo de las empresas) como también lo es el porcentaje de empresas innovadoras (en 2007, 36,3% de las empresas italianas del sector industrial respecto a una media comunitaria igual al 41,2%). En el caso de empresas que pertenecen al sector de los servicios el porcentaje es mucho más escaso: 28%, frente a un promedio aproximado de 37% relativo a la UE de los 27.

¹³ Se ha estimado un retraso medio de siete años (Bugamelli y Pagano, 2004) debido a la escasez de trabajadores cualificados, pero sobre todo a las dificultades (incluso culturales) de abordar los ajustes necesarios que las TIC comportan en términos de reorganización de las actividades de la empresa. Este retraso parece haberse recuperado en parte precisamente durante los últimos tres años, como indica el hecho de que a finales 2007 la difusión de las TIC básicas (ordenadores, Internet y correo) alcanzaba a más del 90% de las empresas italianas (ISTAT 2007).

¹⁰ En Italia, la fuerte depreciación de la lira en 1992, constituyó sin duda uno de los instrumentos que, junto al Acuerdo de 1993 sobre la moderación salarial, permitió a Italia salir de la coyuntura económica negativa de entonces relanzando la demanda mediante un crecimiento de la competitividad de los bienes exportados.

¹¹ La dinámica salarial de los últimos 15 años en Italia no se ha traducido en una contención significativa del coste del trabajo por unidad de producto (CLU o costes laborales unitarios), que, con la sola excepción de España, ha crecido más respecto de lo ocurrido en los mayores países competidores de la Unión Europea. Durante el período 1995-2007 el aumento global del CLU fue en Italia del 28% (más o menos como en España) frente a un aumento medio europeo del 20% (16% por ejemplo en Francia y Alemania). Si se considera que en esos años la carga social y fiscal sobre el

Según demuestran diversos estudios (Lucidi, 2006; Dew Becker y Gordon, 2008; Lotti y Viviano, 2008), una ulterior causa de la menor productividad de los factores parecería asociada a las nuevas formas contractuales flexibles que podrían haber reducido el interés de las empresas en inversiones para la formación de los trabajadores temporales —trabajadores que a su vez se sienten poco motivados para adquirir conocimientos específicos de la empresa en la que trabajan con carácter temporal—¹⁴.

Italia, por lo tanto, a diferencia de la mayoría de las economías de la zona OCDE, entra en la crisis de 2009 tras un largo período de crecimiento casi estancado y con un sistema productivo que todavía no ha logrado ser competitivo con competencias y especializaciones productivas coherentes con la división internacional del trabajo (que se ha ido consolidando a partir de finales de los años noventa con la creciente afirmación de las economías emergentes en los mercados mundiales).

La situación en la que se encuentra el sistema productivo italiano actualmente es de *growth fall* y *jobs fall*, con un serio riesgo, según las experiencias de las crisis anteriores, de traducirse, una vez superado el curso coyuntural negativo, en un es-

tado duradero de histéresis del mercado laboral¹⁵. Además, podrían surgir otras dificultades en la recuperación de la demanda de trabajo si se manifestara una aceleración de las presiones inflacionistas favorecidas por la necesidad de financiar los gigantescos déficit públicos de los países OCDE (sobre todo Estados Unidos, Japón y algunos otros países de la Eurozona como Italia, Irlanda, Grecia, España y Portugal) que se han ido produciendo —o donde ya estaban tradicionalmente altos han ido ampliándose (como en los casos de Japón, Italia y en Grecia)— por las medidas anti crisis.

3. LAS POLÍTICAS DEL TRABAJO CONTRA LA CRISIS EN ITALIA Y EN ESPAÑA

El debate se centra en: cómo intervenir en el mercado de trabajo para contener los efectos de la crisis sin que esto reconduzca a una situación, ya experimentada en el pasado, en la que una vez superado el peor nivel coyuntural le sigue un período largo en el que no se logra reabsorber adecuadamente a los trabajadores a los que la crisis ha dejado en el paro o no les ha permitido encontrar empleo. Es un

¹⁴ En particular Lotti y Viviano (2008), con referencia a los años 1999-2006, estiman que por un aumento de un punto porcentual de la cuota de empleados a tiempo definido se asocia una escasa productividad del trabajo igual al 0,14% en promedio y al 0,25% en las empresas de los sectores de alta tecnología. Estas consecuencias negativas sobre la productividad no parecen por otra parte suficientemente compensadas por el ahorro sobre el coste del trabajo en tanto que por cada punto porcentual adicional de trabajadores temporales los beneficios del empresa disminuyen en media entre el 0,2% y el 0,3%, llegando al 0,4% en los sectores de alta tecnología.

¹⁵ En economía con el término histéresis se designa la incapacidad de la tasa de empleo de volver al nivel inicial después de un choque adverso. Esto es debido fundamentalmente a los siguientes motivos: desaliento de los trabajadores; es decir, que los individuos dejan de buscar trabajo después de un período de tiempo demasiado largo sin resultados; *search* y *mismatch*, es decir, una condición en la que los empresarios no encuentran en el mercado de trabajo figuras profesionales correspondientes a las necesidades que surgen por las reestructuraciones efectuadas; y menor *stock* de capital y capacidad de producción potencial como efecto consiguiente a la caída de la inversiones debido al choque.

planteamiento complejo, especialmente para países como Italia y también España, en el que a diferencia de crisis anteriores, hoy ya no parece posible, a causa de los vínculos de presupuesto contraídos en la eurozona, estabilizar las tendencias del empleo mediante una mayor demanda de trabajo por parte del sector público¹⁶.

Además, esos mismos vínculos sumados al envejecimiento de la población, no permiten recurrir a medidas que se utilizaron durante crisis coyunturales pasadas (por ejemplo, la prejubilación de los trabajadores de más de 50 años)¹⁷.

Por otra parte, la demanda de trabajo en el sector inmobiliario —que ha representado una forma importante de compensación durante muchas otras crisis— resulta reducida de momento como consecuencia de las menores disponibilidades financieras de las familias.

Una vez explicado el marco vinculado en el que se puede obrar para calificar y comprender las similitudes y diferencias en las políticas laborales que en Italia y en España se han decidido poner en marcha para contrarrestar los efectos de la crisis, parece útil resumir brevemente las principales características económicas de estas dos

naciones ante la fase actual de *no growth* y *no job*.

La crisis afecta a Italia después de un período en el que su tasa de empleo —aunque en crecimiento continuo a partir del año 2000— resulta aún lejos de los *benchmarks* propuestos por la estrategia de Lisboa¹⁸. Además el empleo en Italia está muy diversificado territorialmente, con puntas de pleno empleo en algunas partes del Norte y de fuerte retraso en muchas de las regiones del Sur¹⁹.

La situación del empleo en la España pre-crisis estaba bastante mejor, por lo menos respecto a la tasa de actividad, a pesar de que la tasa de desempleo —aunque mucho más baja que en los años noventa— estaba todavía en niveles de dos cifras. Del mismo modo que en Italia, son los jóvenes y las mujeres los que, en proporción, encuentran mayores dificultades en encontrar trabajo y cuando esto ocurre se trata de formas contractuales precarias y de duración determinada.

Tanto Italia como España se caracterizan por tener un sistema productivo que tiene dificultades para hacer frente a las nuevas presiones competitivas de un mundo globalizado y para aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por la innovación tecnológica y por la integración económica europea y mundial.

En lo que respecta específicamente a la estructura productiva italiana, el sector manufacturero —a pesar de una significativa terciarización— es central para la forma-

¹⁶ El objetivo primario de garantizar estabilidad a la moneda única, implica el compromiso por parte de los Estados miembros de adoptar una política de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo que significa —en particular para aquellos países que tienen un déficit anterior que sanear— una reducción de la cuota de gasto público que no se autofinancia como cultura, medio ambiente, seguridad o defensa, y comporta de hecho la reducción de la tasa de crecimiento.

¹⁷ Esta ha sido por ejemplo la modalidad que, en Italia, ha permitido sostener las reestructuraciones del sector manufacturero después de la crisis de 1992, que habían causado la eliminación de más de 800.000 puestos de trabajo en este sector.

¹⁸ La tasa de empleo total es de 58,5% en 2008, mientras que la tasa de empleo femenino en el mismo año, es solo del 46,7%.

¹⁹ En el sur de Italia la tasa de empleo en 2008 alcanzó el 47%, y de éste el femenino representa sólo el 31%.

ción del PIB y para los intercambios internacionales²⁰. El sector de la construcción desempeña también un papel determinante en la economía italiana aunque en la última década no haya tenido una experiencia de verdadero *boom* como ha ocurrido en España.

Otra similitud está en la presencia significativa de economía sumergida que en Italia ha sido estimada en una horquilla comprendida entre 15,3% y 16,9% (ISTAT 2008), y cuyos niveles en España se suponen un poco más bajos, pero tampoco muy distintos de los italianos. (OCDE 2008b).

Las dos economías presentan niveles altos de deuda total pública y privada: en el 2007 en Italia la deuda es igual al 211% del PIB, mientras en España está aproximadamente en el 251%. Sin embargo las estructuras de las dos deudas son muy distintas: en Italia prevalece un fuerte endeudamiento público (103,5% del PIB en 2007), frente a

un promedio de la eurozona de 66% del PIB, compensado por un endeudamiento privado relativamente contenido (34% de la renta disponible de las familias y 73% de las empresas no financieras). La situación española estaba completamente invertida: el endeudamiento público estaba bastante bajo (36% del PIB) y el endeudamiento privado se situaba, en el caso de las familias, en un 84% del PIB, mientras la deuda de las empresas no financieras alcanzaba el 131% del PIB —el nivel más alto entre los países de la UE—²¹.

En lo que respecta las características del factor trabajo, los puntos de analogía entre Italia y España resultan significativos. En los dos países, durante los últimos quince años, se ha ido consolidando un mercado laboral dual compuesto por *insiders* con contratos de duración indefinida muy protegidos y de *outsiders*, en su mayoría jóvenes y mujeres con contratos temporales, salarios iniciales notablemente inferiores a los contractuales y bajos costes de despido.

Tanto en Italia como en España parece prevalecer también una situación en la que la mayoría de aquellos que entran en el mercado laboral con un contrato precario tienden a quedarse ahí pasando de un contrato a otro, es decir, cayendo en la que ha sido denominada como la *trampa de la pre-*

²⁰ El modelo de desarrollo específico de Italia en estos últimos 15 años, frente a una demanda interna pública y privada estancada, por efecto de la moderación salarial y del alto endeudamiento público, está ampliamente basado en el comercio exterior de productos, que aparte de algunas excelencias, se sitúan en su mayoría en la parte media de la cadena de valor en términos de tecnología y conocimientos científicos contenidos en ellos. Además es significativa la interacción/integración de una importante cuota de la producción italiana con la alemana por lo cual los vaivenes de éste tienen consecuencias multiplicativas importantes sobre la economía italiana. Se recuerda a este respecto que Alemania antes de la crisis parecía estar entre las economías más expuestas al comercio internacional: más del 60% de los productos de su industria mecánica, química y de los transportes se exporta. Por este motivo, de momento, es una de las economías que más están sufriendo la crisis, con una previsión de caída del PIB estimada del 6%. De hecho, es precisamente el comercio internacional, cuyo valor antes de la crisis fue estimado en 16 millones de dólares por año, que se financia ampliamente (90%) a corto plazo, el que más ha sufrido por la implosión de los mercados financieros, que en septiembre 2008 llevaron a la quiebra de Lehman Brothers (De Cecco 2009).

²¹ Debe señalarse que debido a la crisis el endeudamiento público está destinado a crecer significativamente a causa del mayor gasto público para apoyar la demanda efectiva y el descenso de los ingresos fiscales. Además dados los orígenes financieros de esta crisis, hay que añadirle al endeudamiento del presupuesto público el desplazamiento —mediante diferentes formas— de una parte de las deudas del sector privado al público. Si observamos las crisis pasadas se ha estimado (Nain, 2009) un crecimiento de la deuda pública, por término medio, del 86%, con puntas superiores registradas en un 200% (como pasó en España después de la crisis de 1977) hasta llegar al 300% de Finlandia después de la crisis de 1991-92.

cariedad (Barbieri y Scherer, 2008). Un riesgo mucho más alto para aquellos trabajadores con niveles bajos de competencias o empleados en actividades de servicios caracterizadas por una fuerte rutina y por las llamadas «carreras interrumpidas».

Otro elemento de analogía es el de las características cualitativas de la mano de obra, porque en ambos países los niveles medios de formación y competencia resultan menos elevados y sólidos que en otros países competidores de la UE, sobre todo en lo que respecta al contenido técnico-científico²².

²² De hecho, el nivel medio de educación en Italia así como en España medido en términos de formación escolar muestra una situación de retraso con respecto a los otros países más industrializados (en el caso italiano sólo el 50% de la población entre los 25 y 64 años ha alcanzado al menos un diploma de escuela secundaria superior, un dato que sitúa Italia un 18% por debajo de la media OECD). Pero los problemas mayores se refieren principalmente a la población dotada de estudios de nivel post diploma secundario: sólo el 12% de la cohorte de población entre los 25-64 años posee un título de nivel universitario frente a una media de 24% de los países OECD. A diferencia de los titulados esta distancia no parece disminuir para los jóvenes de edad entre los 25-34 años: así en Italia a un porcentaje de licenciados del 18,9% de la cohorte 25-34 se contraponen un valor medio OECD del 32% y de la UE del 29,9%, una distancia que ha crecido a lo largo de los años y que denuncia una trayectoria de no convergencia hacia los otros países avanzados. En el caso de España la cuota de los licenciados para esta clase de edad resulta por el contrario igual al 39%. En términos de calidad de los procesos educativos, en base a los resultados del estudio PISA llevado a cabo por la OECD, la escuela italiana parece no poder aliviar la pobreza de competencias de los niños más desfavorecidos: según los últimos datos disponibles referidos al 2006 (OECD 2008), el 25% de los estudiantes italianos muestra competencias científicas insuficientes según los estándares OECD (la media del área es 19%). Un poco mejor es la situación española, que sin embargo está también por debajo del nivel medio de zona. Frente al abandono escolar la cosa no parecen ir mejor ya que en la escuela secundaria italiana el abandono resulta estar en un 20%, un nivel aún muy lejos del 10% fijado para el año 2010 por la estrategia de Lisboa.

Además, en ambas economías, la demanda de trabajo de los jóvenes con nivel de educación terciario —aunque tenga un tasa de crecimiento claramente más elevada en comparación con la de los niveles de educación inferiores— no parece aún en condiciones de ofrecer condiciones coherentes con el mayor valor añadido que estos trabajadores pueden aportar al proceso productivo. No sólo los salarios iniciales no son claramente distintos de los de quien posee un título de estudios secundarios, sino que también las perspectivas profesionales y salariales están aplanadas, por efecto de las formas contractuales temporales ampliamente adoptadas que no pueden valorizar y retribuir un recorrido de carrera y crecimiento profesional como ocurría con los trabajadores de las generaciones anteriores²³.

Hay que señalar también una presencia relevante de trabajadores extranjeros, con un peso porcentual aún inferior al existente en otros países de la UE, pero con un tipo de crecimiento que plantea serios problemas de integración y de aceptación social por parte de la población autóctona. Una situación en Italia parecida a la de España, donde también se ha asistido en la última década a una verdadera explosión de los flujos migratorios de entrada. En Italia, en términos globales, la funcionalidad de los servicios para el empleo resulta inadecua-

²³ El riesgo de esta situación es evidente. Se puede alimentar un círculo vicioso: «frente a un bajo rendimiento de la educación, los individuos y las familias están poco dispuestas a invertir en sus itinerarios formativos. Pero, por otro lado, el hecho de que entonces la oferta de trabajadores dotados de un nivel de educación universitario es relativamente baja, no favorece las inversiones productivas y los cambios organizativos en aquellas tecnologías que gracias a la complementariedad con el mismo capital humano aumentan de hecho la demanda y el rendimiento de ese mismo capital humano» (Visco 2008:6).

da para asistir a los segmentos más débiles de la fuerza de trabajo que están buscando empleo, y además no son capaces de controlar de manera efectiva que las coberturas de seguridad social se utilicen correctamente. Un elemento que en Italia deriva del hecho de que mientras los servicios para el empleo y las medidas de activación al trabajo dependen de las autoridades locales (o sea, las regiones y las provincias), los subsidios están administrados a nivel central.

Esta característica de gobernanza del mercado laboral se encuentra también en España donde el INEM administra los subsidios de desempleo mientras que las Comunidades autónomas son responsables de los programas/instrumentos de activación, incluidos los servicios para el empleo.

Por último, por lo que se refiere al Estado de bienestar, ambos países registran niveles de gasto social relativamente contenidos, poco más del 20% del PIB, si se comparan (Ponzini, 2008) no sólo con los del Norte de Europa (30%) sino también con los países continentales, (más del 25%). Sin embargo las distribuciones del gasto social son distintas: en Italia, por su peculiar estructura demográfica, la parte más importante del gasto social es la que se refiere a la jubilación (25%, por encima del promedio europeo) mientras que en España es claramente preeminente el gasto para el mercado del trabajo (más del 13% del gasto social).

Frente a los que parecen ser los caracteres prevalecientes en el mercado laboral de estos dos países, en el cuadro n.º 1 se presentan las medidas extraordinarias que hasta hoy se han puesto en marcha en Italia y en España para contrarrestar los efectos de la crisis en el empleo.

Este cuadro muestra unas diferencias importantes en la manera en que los dos países están actuando para contrarrestar la crisis.

Se puede afirmar que en España se está actuando con mucha determinación, poniendo en marcha una amplia variedad de instrumentos con sus correspondientes financiaciones, aunque tendencialmente las decisiones tomadas, por lo menos por lo que se refiere a la distribución de recursos, parecen conservadoras en términos sectoriales, ya que no privilegian con determinación un relanzamiento del sistema productivo fundado en bases distintas de las que han caracterizado el desarrollo en la última década. Además, en España hay una atención especial para las medidas de apoyo al acceso al trabajo mediante formas de incentivos encaminados a disminuir el coste laboral. Cabe señalar a este respecto que, según diversos estudios de evaluación (Trivellato, 2009), medidas de este tipo demuestran su eficacia sólo cuando están adoptadas durante un período limitado y cuando están dirigidas a *targets* menos problemáticos (por ejemplo, los jóvenes en vez de los parados de larga duración). La permanencia en el tiempo de un sistema de ayudas al empleo puede ocasionar efectos de desvío con respecto a los trabajos que no gozan de subvenciones, lo que paradójicamente podría llevar a una transferencia del desempleo entre las distintas categorías de trabajadores más que a un relanzamiento efectivo del empleo. Además, estos subsidios pueden crear distorsión en los precios de los factores, en detrimento de las inversiones en innovaciones de proceso, y en el caso de un mercado común como el de la Unión Europea, pueden causar efectos de *spill over* con respecto a los otros Estados miembros (CE, 2009C).

Cuadro n.º 1

Las medidas extraordinarias llevadas a cabo en Italia y en España en 2009 para contrarrestar los efectos de la crisis sobre el empleo

Políticas laborales	Italia		España	
Medidas de apoyo al reparto del tiempo de trabajo.	Sí, muy promovidas mediante la CIG; los llamados «contratos de solidaridad» reducen el número de jornadas laborales en un mes para repartir el trabajo entre los empleados.	+++	Sí, aunque no resulta central en las políticas puestas en marcha por las autoridades centrales para el empleo. Sin embargo están previstos incentivos para la aplicación de contratos a tiempo parcial.	+
Mejorar las medidas de recolocación laboral y aumento de las inversiones en formación.	No se ha puesto en práctica ninguna medida específica o extraordinaria en este ámbito. Más bien, para financiar el aumento de los «amortiguadores sociales» se están utilizando los recursos del Fondo Social Europeo. La única medida en este marco se refiere al <i>bonus formativo</i> que permite a las empresas poner a los trabajadores que se encuentran en CIG en actividades formativas incluidas las de <i>job training</i> . En este caso el papel de la empresa es el de financiar la diferencia entre el sueldo (antes de la crisis) del trabajador y el subsidio de la CIG.	--	Sí, está previsto un plan extraordinario para el apoyo y el desarrollo de la formación profesional y del <i>job placement</i> .	+++
Mantener y fortalecer la protección social para los trabajadores en paro o que podrían estar a punto de quedar desempleados.	Sí, es el ámbito de intervención más importante de toda la política laboral; los recursos asignados para el período 2009/10 ascienden a 7,2 millones.	+++	Subsidio extraordinario y temporal de 420 euros para los parados que se queden sin ningún tipo de prestación.	=
Fortalecimiento de los instrumentos de activación mediante un compromiso extraordinario de las instituciones gubernamentales responsables de los servicios para el empleo.	No se ha puesto en marcha ninguna medida específica o extraordinaria en este ámbito.	=	Sí, está prevista una acción de fortalecimiento y desarrollo de la red de los servicios para el empleo mediante la contratación de nuevos encargados y expertos.	++

.../...

Cuadro n.º 1 (continuación)

Las medidas extraordinarias llevadas a cabo en Italia y en España en 2009 para contrarrestar los efectos de la crisis sobre el empleo

Políticas laborales	Italia		España	
Apoyar el empleo mediante la reducción de los costes del trabajo actuando por ejemplo sobre los llamados <i>wage labour costs</i> .	No están previstas medidas extraordinarias específicas en este ámbito, porque la CIG representa ya una forma temporal de reducción de los costes del trabajo.	=	Se prevé el aplazamiento de pago de la Seguridad social de las empresas que mantienen el empleo, subsidios para el empleo de los desempleados; y de las mujeres víctimas de violencia de género; subsidios para la transformación/inserción mediante contratos de duración indefinida.	++
Medidas en favor de la flexibilidad del mercado de trabajo, acompañadas por un fortalecimiento de los sistemas de seguridad y protección social (<i>flex-security</i>).	No, no se prevén modificaciones de la normativa vigente. El Libro Blanco sobre el welfare del gobierno (2009) afirma la importancia de la revisión del sistema de «amortiguadores sociales». Sin embargo esto no ha sido acompañado por una propuesta operativa. En cambio, existen diversas iniciativas apoyadas por la oposición parlamentaria como las de Boeri Garibaldi (2008) y de Ichino (2008) que proponen un cambio en las modalidades contractuales y de bienestar del trabajo.	=	De los documentos oficiales no resultan disposiciones para cambios en este ámbito.	=
Aumento de las inversiones en apoyo de la mejora de las trayectorias escolares y universitarias.	No, en este sector se están realizando reformas en el sistema escolar primario, secundario y terciario para reducir el gasto corriente y racionalizar el gasto de capital. Al mismo tiempo, por razones de equilibrio presupuestario, se están cortando los fondos del sistema escolar, y sobre todo universitario, lo que lleva al despido de docentes interinos.	-	Sí, está prevista la ampliación del acceso a la educación mediante el aumento del 6% de los recursos para becas de estudio; y de 1,5 mld adicional en las inversiones para el sector de educación en su conjunto: 6% más que en el 2008.	+++

.../...

Cuadro n.º 1 (continuación)

Las medidas extraordinarias llevadas a cabo en Italia y en España en 2009 para contrarrestar los efectos de la crisis sobre el empleo

Políticas laborales	Italia		España	
Apoyo al poder de compra de los hogares.	Si, se han puesto en marcha medidas escasas en términos de importe en favor de las familias más pobres (<i>social card</i> de € 40 por mes para comprar bienes de primera necesidad) bonus para las familias numerosas (200 € - 1.000 €).	++	Sí está previsto un aumento de las pensiones y de los salarios mínimos (6%). Subvenciones por compra de algunos electrodomésticos, y mobiliario.	+++
Medidas encaminadas a mitigar el impacto de la crisis financiera sobre los individuos.	Se ha establecido una tasa de interés máxima para los préstamos (4%) por encima de la cual hay una ayuda por parte del Estado.	+/=	Sí, mediante varias medidas.	++
Medidas en apoyo de la demanda de los sectores afectados por la crisis.	Si, en los sectores de automoción, electrodomésticos y de la construcción (en éste último caso, casi exclusivamente en el marco jurídico que afecta a los permisos).	+++	Sí, en los sectores de automoción, y sobre todo de la construcción mediante ayuda a la compra y facilidades para reestructuraciones y renovación.	+++
Medidas en apoyo del empleo en el sector público.	No, más bien hay 200.000 empleados con contratos de duración determinada a punto de vencer en la administración pública para muchos de los cuales no se prevé la renovación por falta de cobertura financiera.	-	No hay medidas específicas en este ámbito.	=
Medidas en apoyo de empleo en el mercado del trabajo secundario.	No, lo que se realiza en este ámbito se lleva a cabo por las instituciones locales (regiones, provincias y comunidades) con cargo a recursos ordinarios pre-crisis.	=	Sí, está prevista una línea específica en apoyo del trabajo en el sector social.	++
Medidas que favorecen la transición desde el mercado laboral a la jubilación.	No, más bien está en entredicho la posibilidad de alargar la edad laboral, (en particular la de las mujeres empleadas en la administración pública) para reducir el gasto público. En algunos ámbitos (periodistas y pequeños comerciantes) se permite jubilarse tres años antes del plazo fijado por la ley.	=	No, de los documentos oficiales no resultan medidas en este ámbito.	=

.../...

Cuadro n.º 1 (continuación)

Las medidas extraordinarias llevadas a cabo en Italia y en España en 2009 para contrarrestar los efectos de la crisis sobre el empleo

Políticas laborales	Italia		España	
Medidas formativas en los sectores de futuro, sobre todo los <i>green jobs</i> y los servicios en el campo de las nuevas tecnologías.	No, no está prevista ninguna medida específica en este ámbito.	=	Sí, en el ámbito del plan para la formación.	+
Acciones de estímulo de la demanda a través del fisco.	No, no se ha previsto ninguna medida para reducir el peso fiscal sobre los salarios y los ingresos más bajos. La única iniciativa es la reducción de la presión fiscal sobre los premios de productividad para los trabajadores con una renta inferior a los 30.000 euros.	=	Sí, reducciones de los impuestos sobre las rentas de trabajo.	+++
Medidas para apoyar el trabajo autónomo y la creación de empresa.	No está previsto el fortalecimiento de los recursos ya existentes para esta finalidad. La única novedad es la posibilidad de capitalizar la CIG para iniciar una actividad autónoma.	+	Sí, existe la posibilidad de capitalización de los subsidios y una línea específica de financiación por parte del ICO. Simplificación administrativa para la creación de empresas.	++
Medidas para la modernización productiva.	No, la única medida temporal adoptada consiste en la desgravación fiscal del 50% de los beneficios reinvertidos antes de marzo 2010.	=	Sí, importante compromiso de recursos adicionales para la investigación y la universidad.	+++
Otras medidas.	Compromiso por parte del Estado de acelerar el pago de los créditos IVA (6 mld de euros). Garantías genéricas sobre un rápido pago de las deudas contraídas por el Estado hacia las empresas (estimados en más de 60 millones euros).	+/=	Compromiso por parte del Estado para pagar a los proveedores en 30 días. Los contratadores deberán pagar a las autónomas y pymes en 60 días.	

Nota: +++ alto compromiso; ++ buen compromiso; + compromiso suficiente; – compromiso insuficiente; = ningún cambio con respecto a las medidas existentes antes de la crisis.

Fuentes: Documentos oficiales de los gobiernos italiano y español.

Entre las medidas puestas en práctica en España cabe mencionar los contratos subvencionados en los sectores no mercantiles, es decir, en aquellos ámbitos —en su mayoría de servicios— que corresponden a las necesidades colectivas no satisfechas, o satisfechas sólo en parte, por el mercado. En este caso también la idea original que tiene que sostener esta clase de medidas es la temporalidad: la ayuda pública sirve para iniciar este tipo de trabajos a la espera de que más adelante se le pueda dar continuidad y sostenibilidad en el marco del asociacionismo y del mercado. Se trata de un ámbito de intervención que ha sido muy perseguido en Italia para promover la inserción laboral de los desempleados de larga duración y que en muchos casos, sobre todo en el sur de Italia, se ha convertido en una condición permanente de trabajo subvencionado que de hecho ha adquirido rasgos de empleo «disfrazado» en el sector público. Las experiencias más exitosas han sido aquellas en las que estas iniciativas han actuado en áreas de servicio dirigidas a cubrir las necesidades colectivas no satisfechas por el primer mercado, ya sea por ser emergentes, ya sea porque no son económicamente rentables, y sobre todo cuando han conseguido conferir papeles de responsabilidad a dirigentes de alto perfil y calidad.

Las políticas laborales que se están aplicando en Italia parecen privilegiar medidas de tipo defensivo, es decir, medidas²⁴ enca-

minadas sobre todo a evitar el despido de los trabajadores²⁵. Una forma de intervención que resulta seguramente eficaz en el caso de los empleados de aquellas empresas que, gracias a las medidas llevadas a cabo antes de la crisis, tienen un alto nivel de productividad y competitividad. Sin embargo hay que preguntarse —también en el caso de empresas competitivas que tienen trabajadores con altos niveles de conocimiento y de competencias— cuanto puede mantenerse una forma de intervención de este tipo a medio plazo. Es decir, si la crisis va a prolongarse también durante el año 2010, los gastos afrontados por el Estado para comprar «tiempo de trabajo» podrían ser superiores a los beneficios. A este respecto el Banco Central Europeo (BCE, 2009), ha afirmado que los esquemas de reducción del tiempo de trabajo —aunque sean instrumentos eficaces a corto plazo— corren el riesgo, a medida que pasa el tiempo, de generar una carga fiscal que puede generar un desvío de recursos en detrimento de inversiones en apoyo de la recuperación.

Pero aparte de esto, si se tiene en cuenta el hecho de que en Italia la mayoría de trabajadores beneficiarios de este tipo de intervención están empleados por empresas que, perteneciendo por lo general a sectores tradicionales, se enfrentan a una fase de fuerte selección de la que saldrán exitosas sólo aquellas en condiciones de competir a niveles de eficiencia y calidad de sus bienes y servicios mucho más altos que

²⁴ En este marco hay también medidas encaminadas a contener y redimensionar la actividad productiva. Estas medidas prevén entre otras cosas la eliminación anticipada de las vacaciones atrasadas; formas de *working account*, reducción de los tiempos de trabajo mediante la gestión de las horas extraordinarias y de los turnos; contención de los costes del trabajo gracias a la intervención pública que se hace cargo de la retribución en tiempos de no trabajo; y suspensión temporal del trabajo.

²⁵ Por eso instrumentos como la CIG (*Cassa Integrazione Guadagni*) adoptada en Italia resultan especialmente adecuados, sobre todo si van acompañados por medidas de recalificación y adaptación de los conocimientos y de las competencias en los ámbitos tecnológicos y organizativos de los que la empresa se está dotando para su reposicionamiento en el mercado. Según una reciente encuesta llevada a cabo por el Banco de Italia este tipo de situación afecta a unas 10.000 empresas y a unos dos millones de trabajadores.

aquellos con que han entrado en la crisis, entonces quizás este tipo de medida corre el riesgo de ser inadecuado. En este caso es más conveniente asumir el hecho de que se trata de trabajadores que han perdido su empleo, y que hay que ayudarles a encontrar oportunidades de reinserción laboral, actuando con políticas proactivas encaminadas a subir los niveles de empleabilidad, y simultáneamente a contener la vulnerabilidad tanto económica como profesional incluso en el plano motivacional/relacional²⁶. Para eso es necesario tanto un fortalecimiento de las oportunidades de acceso a las actividades de formación dedicadas a estas personas, como un fuerte compromiso y una ampliación de las medidas de orientación y de acompañamiento en la búsqueda de trabajo realizadas por los centros para el empleo. Forman parte de este ámbito de intervención también las formas de apoyo al trabajo autónomo y a la creación de empresa, siempre que se refieran a sectores y ámbitos de servicios/productos para los que existen oportunidades concretas de mercado. En Italia hay una evidente falta de atención hacia las iniciativas de apoyo al acceso para las personas que nunca entraron en el mercado laboral, o sea los jóvenes y las mujeres, y que la crisis podría re-

legar a la inactividad, o a formas de trabajo irregular.

A este respecto, se considera probable que las formas contractuales flexibles introducidas desde hace ya varios años puedan ellas solas favorecer la inserción. Sin embargo, si se mira a la experiencia pre-crisis parece no haber quedado mucho lugar para este tipo de medidas, más bien al contrario: los efectos no deseados²⁷ que esta orientación parece haber producido tanto en términos de menor cohesión social como de productividad, sugieren redimensionarlas.

En lo que se refiere al apoyo a la demanda de los sectores en crisis, el marco de acción se refiere sobre todo a la oferta de facilidades financieras para la compra de productos de los sectores del automóvil y de los electrodomésticos y la parcial desregulación de las normas para la edificación

²⁶ Si se analiza lo que pasó en las crisis anteriores, para aquellos que han perdido el trabajo resulta fundamental, además de mantener la renta, minimizar la espiral negativa que esta pérdida produce en términos de caída de autoestima y de competencias. Se trata de una condición que puede llevar a la inactividad con efectos muy serios tanto en el aspecto humano como en el de cohesión social. Este efecto de desaliento sobre la búsqueda activa de empleo puede afectar también a quienes aún no han entrado en el mercado laboral o a los que lo han hecho solo de manera marginal. Es el caso de los jóvenes, los inmigrantes y sobre todo las mujeres, que frente a las dificultades de inserción pueden optar por la inactividad o más a menudo por trabajos no regularizados y desprovistos de cualquier forma de seguridad, lo que alimenta la economía sumergida o incluso ilegal.

²⁷ Estos efectos pueden aliviarse si a la flexibilidad se le añade un sistema de seguridad social basado en principios universalistas que sea capaz de compensar adecuadamente la pérdida de ingresos durante el paro y garantizar al mismo tiempo medidas de acompañamiento y activación para dar continuidad al desarrollo de caminos profesionales fragmentados. Se trata del modelo llamado *flexsecurity*, cuyo ejemplo más exitoso a nivel europeo es el de Dinamarca. Sin embargo el danés es un sistema que refleja dimensiones específicas de este país que no son fácilmente replicables: un alto nivel de movilidad de los trabajadores (un trabajador de cada cuatro cambia de empleo cada año, en su mayoría por voluntad propia) favorecida por las características del sistema de producción (basada sobre todo en pymes); un alto nivel de formación y protección social (el subsidio de desempleo cubre hasta el 80% del salario anterior con un límite máximo de 2.000 euros); y una red particularmente eficiente y eficaz de políticas de activación; un nivel de impuestos entre los más altos del mundo; una cuota muy alta de empleados públicos (37%); una atención específica a la calidad del trabajo garantizada por una fuerte vigilancia por los representantes sindicales que es particularmente importante gracias a una afiliación sindical de más del 80%. Aunque no puede ocultar que el sistema de seguridad social se refiere sólo a los ciudadanos daneses, dejando sin protección los inmigrantes, cuyo número en estos últimos años sigue creciendo notablemente.

de viviendas residenciales encaminadas a reactivar el sector de las construcciones. Se trata de unos ámbitos de intervención que encontramos, aunque con rasgos en parte distintos, también en España, y que si en ambos casos, por lo menos formalmente deberían privilegiar productos atentos a la defensa del medio ambiente, en realidad actúan sobre todo para contener la caída de la demanda de los productos actuales, pero sin apoyar de hecho los procesos de innovación y reestructuración de la oferta en los sectores productivos que serían necesarios, en función de las políticas medioambientales y de las condiciones de mercado.

4. ¿QUÉ CONCLUSIONES SE PUEDEN SACAR?

Para reflexionar sobre qué hacer para contener los riesgos de una post-crisis marcada por altas tasas de desempleo y por un crecimiento que podría resultar muy modesto, es preciso plantearse una cuestión: ¿el déficit de demanda, y también de oferta, que la crisis ha producido puede ser abordado en un mundo globalizado con los instrumentos tradicionales de la política fiscal de la posguerra? En este sentido puede ser útil introducir una consideración general sobre el recorrido que nos ha llevado a esta última crisis. Puesto que cualquier actividad económica se caracteriza por ser incierta, la respuesta que los sistemas económicos de tipo capitalista han dado a este estado consistió en someter la incertidumbre a la lógica de mercado convirtiéndola en riesgo a través del seguro. Como ya se ha dicho, durante los años ochenta esta incertidumbre ha sido en parte contrarrestada mediante medidas preventivas de política *keynesiana*. A partir de los años noventa muchas economías de la OECD, en particular Estados Uni-

dos y Reino Unido, se enfrentan a la mayor incertidumbre tanto de las empresas como de los trabajadores mediante lo que se ha definido por Crouch (2008) como un *keynesianismo* privado, es decir un sistema en el que los individuos y las empresas mantienen la demanda mediante el endeudamiento. Estas deudas fueron distribuidas en una cadena de comercialización del riesgo. El riesgo debido a la incapacidad de pagar las deudas contraídas fue asumido por los bancos que vendieron las mismas deudas de sus clientes en el mercado (del riesgo): una modalidad de la que la crisis de los préstamos *subprime* ha mostrado todas sus limitaciones y que por supuesto no podrá ser reutilizada en el futuro.

Crear que, una vez pasado el huracán, todo volverá a ser como antes parece improbable, sobre todo en una situación como la italiana —y en cierto sentido la española también—, en la que ya desde hace tiempo se registran señales de dificultades competitivas, y en la que se harán imprescindibles medidas restrictivas para garantizar la sostenibilidad.

Las políticas que —financiadas por los presupuestos públicos nacionales— han sido tomadas en Italia y en España para apoyar la demanda de los bienes y servicios más afectados por la crisis, pueden como mucho compensar la bajada de demanda de trabajo por parte de las empresas durante un periodo de tiempo limitado, pero no serán capaces de emprender un recorrido de crecimiento sostenible que pueda reabsorber el desempleo producido por la crisis y al mismo tiempo llevar el beneficio de estas medidas a las generaciones futuras.

En el caso italiano en particular las políticas adoptadas para contrarrestar la crisis se fijaron como objetivo principal evitar, por

lo menos en el corto plazo, la pérdida del valor del capital humano presente en la empresa dando continuidad a las rentas. Un tipo de intervención que resulta ser eficaz si está limitada en el tiempo y se enfrenta a vaivenes coyunturales de ciclo negativo en los que sin embargo las características fundamentales de oferta y demanda de bienes y servicios siguen estando basicamente inalteradas. Hay que preguntarse si esta consideración mantiene toda su validez también frente a una caída de la producción como aquella registrada en 2009, que es efecto de una pérdida exponencial de valor de los patrimonios de las instituciones financieras y por lo tanto de su posibilidad de garantizar crédito a la producción y al consumo. Si, como se puede suponer, la respuesta es negativa, la recuperación podrá llevar solamente valores muy contenidos²⁸. De ello se deduce que sólo se podrá absorber una mínima parte de los trabajadores puestos en *stand by* por instrumentos como los adoptados en Italia, (*CGI*). Y por lo tanto, en el año 2010 a pesar de una ligera recuperación los efectos de la crisis en el mercado laboral italiano, como ya se anticipó, se manifestarán en toda su intensidad, haciendo registrar un índice de desempleo que, después de casi una década podría incluso acercarse al 10% . Por esta razón, parece poco realista pensar para ambos países que con las únicas fuerzas del mercado se consiga reabsorber una tasa de desempleo generada por una crisis tan poderosa como la del 2008-2009 que en menos de un año ha destruido el 30% de la riqueza y ha hecho retroceder el PIB a los valores de comienzos de este siglo. En

estas condiciones se puede afirmar que la salida de la crisis será muy lenta y que pasará mucho tiempo antes de que se de la recuperación del empleo. Los próximos años se dedicarán sobre todo a la reestructuración de los procesos productivos, es decir, a producir más con menor empleo, con la consecuencia de alimentar un crecimiento de desempleo estructural, tal y como ocurrió a partir de la segunda mitad de los años setenta y para gran parte de los años ochenta tras la primera y segunda crisis petrolera. Frente a una tasa de desempleo fruto de las condiciones de tipo estructural y de moderación salarial, en línea con la menor productividad de los factores registrada en este comienzo de siglo, parece perder sentido, si es que alguna vez lo tuvo, la flexibilidad del coste del trabajo²⁹, indicada, casi como un mantra, como la panacea para superar las dificultades de empleo en los mercados del trabajo de los países más industrializados.

Los cambios en el empleo por otra parte, como precisamente la crisis ha puesto de manifiesto, parecen vinculados a factores tales como el nivel de crecimiento económico y la evolución de la productividad, más que a determinantes de carácter institucional relativos al funcionamiento del mercado del trabajo. Con respecto a este tipo de

²⁸ Es lo que está surgiendo en estos primeros meses de 2010, en los que las primeras estimaciones sobre el crecimiento del PNB tanto en Italia como en España indican valores levemente superiores a un 0,5% anual, que no parecen subir tampoco para 2011.

²⁹ Con referencia a cuatro países (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Francia) se ha estimado (Lewis, 2009) que los argumentos teóricos que consideran la flexibilidad de los mercados de trabajo como un instrumento para combatir el desempleo, no están confirmados con la evidencia empírica. En las economías anglosajones cuando relativamente mayor fue la flexibilidad del mercado de trabajo no se registra una asociación entre mayores beneficios en los productos, la flexibilidad de los salarios y el crecimiento de las inversiones en bienes de capital, mientras que en lo referente a la primera hipótesis, no es asistida por un reequilibrio entre trabajadores *low* y *high skilled*, sino que ha aumentado la segmentación y las diferencias en el mercado del trabajo.

factores las políticas de tipo defensivo que han sido adoptadas para contrarrestar la crisis parecen insuficientes: ninguna de ellas parece dirigida a superar las deficiencias estructurales citadas, y que además la crisis ha evidenciado y acentuado significativamente. Al contrario las opciones elegidas para abordar las emergencias producidas por la crisis misma han llevado a cancelar aquellas inversiones necesarias para superar, por lo menos a medio plazo, algunas de las debilidades del sistema productivo que, a pesar de alguna diferencia, afectan tanto a España como Italia. Un retraso que se resume en un nivel medio de formación de la población activa ampliamente inferior a la de la mayoría de los otros países competidores de la UE; en un resultado mediocre de los aprendizajes escolares; en un compromiso para el desarrollo de la investigación y de la enseñanza superior insuficiente frente a las necesidades que se plantean en una economía en la que el principal factor de competitividad está cada vez más representado por el conocimiento.

Está claro que no se puede pensar en superar este retraso sólo mediante los instrumentos de las políticas de empleo: una acción de apoyo a las inversiones destinadas a una profunda renovación de la base productiva podría desencadenar hoy un proceso de recuperación gradual del empleo. Se trata, por lo tanto, de activar junto a políticas de apoyo a los ingresos y a la demanda también políticas presupuestarias orientadas hacia la oferta para apoyar un proceso de reconversión y relanzamiento de la economía cuyo impulso debe encontrar alimento en el factor conocimiento como motor de la competitividad del sistema país. Sin embargo es necesario subrayar que estas políticas deben de tener carácter adicional y no sustitutivo con respecto a las políticas destinadas a

la cohesión social y al mantenimiento de las rentas (Passera, 2009), que sobre todo en Italia plantean hoy urgentemente cuestiones de ampliación y prolongación temporal de los instrumentos de protección social superando la fragmentación del sistema de protección social actual³⁰ (Anastasia, Mancini y Trivellato, 2009).

Estas áreas de intervención remiten, en el caso de las empresas, a la innovación e internacionalización, mientras si se trata del sistema-país en su conjunto, se refieren a la investigación, a la educación, a la energía y, en el caso italiano, a una mayor eficacia/eficiencia de la administración pública. En cuanto a la cohesión social, en un contexto en el que, desde hace más de una década, las personas parecen percibir sobre todo la incertidumbre en la que tienen que actuar, y que amenaza cada vez más en convertirse en miedo (Beck, 2000), el papel del bienestar resulta estratégico tanto para contener precisamente esos temores, como para garantizar la movilidad social horizontal y vertical. Prioridades de acción que ya ha-

³⁰ Hay que superar el sistema actual de protección social en el que los trabajadores que se encuentran en situaciones similares pueden recibir tratamientos distintos sólo porque trabajan en una empresa artesanal en vez de en una grande. Esta reforma no tiene solamente una motivación de justicia social sino también razones económicas. Un buen sistema de amortiguadores sociales mitiga la preocupación de los trabajadores, aumenta la movilidad horizontal entre las empresas, favorece la reubicación de las competencias individuales hacia usos más productivos, apoya el consumo y reduce el riesgo de caída en la trampa de pobreza para quien ha perdido el trabajo. Pasar de un sistema de *welfare* compartimentado a un sistema universal implica un compromiso financiero importante. El coste de una inversión en este sentido no tiene por qué ser mayor que el que supone el mantenimiento de un sistema de protección débil como el actual si se tienen en cuenta los costes debidos a la menor productividad individual, a una mayor delincuencia y a los gastos más altos en el ámbito sanitario (ciudadanos más seguros son ciudadanos que están más dispuestos a correr más riesgos).

bían sido marcadas por la Unión Europea en el Libro Blanco de Delors (1993) y después incluidas en las conclusiones del Consejo de Lisboa de marzo 2000, pero que en este comienzo de siglo parecen haber perdido su centralidad. Por lo tanto resulta necesario recuperar y relanzar ese recorrido, cuya realización no debe ser confiada a un proceso genérico de imitación entre los Estados miembros —el llamado método abierto de coordinación— sino a un verdadero plan europeo para el desarrollo sostenible. Un plan que debe centrar su actuación en la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico y sobre todo el medio ambiente para que pueda producir una demanda cualificada de bienes y servicios con alto valor añadido en tecnologías y conocimientos.

Es este un enfoque que, es inútil negarlo, para países endeudados como Italia en lo que concierne al sector público, y España por lo que se refiere al privado, tiene posibilidades objetivamente limitadas. Una posibilidad para hacer menos estrictos estos vínculos, sin necesariamente operar una revisión de las normas que subyacen al pacto de estabilidad entre los países de la eurozona, podría consistir en inscribir directamente en el presupuesto de la Unión Europea estas partidas de gasto público financiándolas por ingresos propios no transferidos, por ejemplo, mediante la emisión de bonos europeos o de tasas de objetivo especiales.

Por supuesto esta idea no es completamente nueva dado que prácticamente se trata de desarrollar las propuestas del mencionado Libro Blanco de 1993³¹, pero por otro lado tiene la capacidad de producir un

doble dividendo: apoyar a corto plazo una demanda agregada de calidad, y, a medio plazo, sostener y estimular la competitividad europea. Un recorrido como el que acaba de verse, puede parecer utópico, porque no se puede ocultar que en los últimos años se está consolidando con una tendencia a la recuperación de centralidad por parte de los estados nacionales y con la consiguiente reducción de los intentos de construcción de un verdadero gobierno europeo basado en la centralidad de sus Instituciones.

Sin embargo, no se puede tomar simplemente nota de estas tendencias y asumir el papel de notarios de una Europa unida que, mientras crece en sus miembros, reduce su papel de actor político global y restringe sus niveles de gobierno integrado. Hay que recuperar un proyecto de Europa progresivamente encaminado a construir, como dijo Delors, una «federación de estados nacionales» capaces de expresar, gracias a la legitimización que los ciudadanos garantizan a sus instituciones representativas, un poder supranacional fuerte. Entre otras cosas porque es difícil pensar, por lo menos a medio plazo, que se pueda orillar ese objetivo si se pretende mantener los niveles de bienestar y riqueza alcanzados. Porque parece que no hay alternativas creíbles en un contexto en el que los problemas económicos, sociales y medioambientales asumen cada vez más caracteres globales que sólo pueden ser abordados con políticas de nivel supranacional.

La crisis económica de estos últimos años constituye la prueba más evidente de que Europa debe de ser el contenedor institucional dentro del cual gestionar la complejidad y hacer viable su modelo en el contexto de la globalización. De ahí que sea preciso reafirmar la importancia de la estrategia de la Unión Europea trazada por el

³¹ Elaborado para apoyar el proceso de unión económica y monetaria y aprobado en Madrid por el Consejo Europeo en junio de 1989, este plan contemplaba tanto acciones dirigidas hacia la oferta como hacia la demanda a cargo del presupuesto europeo.

Consejo de Lisboa en este principio de siglo, haciendo realidad los objetivos y compromisos compartidos por todos los Estados miembros de la UE para hacer de Europa la sociedad del conocimiento más competitiva del mundo entre las economías avanzadas. Los objetivos trazados por la estrategia «UE 2020» (CE 2009d) parecen ir en esta dirección; pero hay que esperar que no quede en meras declaraciones de principios sino que estas intenciones se transformen en hechos concretos y que se comprometan los correspondientes recursos

financieros. Existe la oportunidad de canalizar importantes recursos a nivel europeo capaces de superar las restricciones fiscales que gravan a los Estados miembros precisamente ahora que se trabaja en la revisión de la definición del marco financiero plurinual de la Comisión Europea. Hay que esperar que los Estados miembros sepan aprovecharla poniendo así las bases para una Unión que no sea sólo la suma de 27 políticas nacionales sino que adopte los rasgos de un estado federal coronando así el sueño de sus padres fundadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANNETT, A. (2007): *Lessons from Successful Labour Market, reformers in Europe*, IMF Discussion Paper, WP/07/1, Washington.
- ANASTASIA, B., MANCINI, M., TRIVELLATO, U. (2009): *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, ISAE Working Paper, n.112, Roma
- BANCA D'ITALIA (2009a): «Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano», in *Questioni di Economia e Finanza* (occasional Paper), 45, Roma.
- 2009b: *Relazione annuale sul 2008*, Roma.
- BARBIERI, P. Y SCHERER, S. (2008): «Increasing labour market instability? The case of Italy», in Blossfeld, H. et al., *Young workers, Globalization and the Labour Market: Comparing Early Working Life in Eleven Countries*, ed. Edward Elgar.
- BASSANINI, A., NUNZIATA, L. Y VENN, D. (2008): *Job protection and productivity growth in OECD countries*, IZA Discussion Paper, 3555, Paris.
- BECK, U. (2000): *La società del rischio*, edición italiana a cargo de Privitera, W., Carocci editore, Roma.
- BERTON, F., RICCHIARDI, M. Y SACCHI, S. (2009): *Quanti sono i lavoratori senza tutele*, www.lavoce.info.
- BOERI, T. Y GARIBALDI, F. (2007): «Two Tier Reforms of employment Protection. A honeymoon effect?», *Economic Journal*, 117, 521.
- BONIFAZI, C. Y RINESI, F. (2008): *I nuovi contesti de lavoro: l'immigrazione straniera*, mimeo IRPSS-CNR, Roma.
- BRANDOLINI, A. (2008): «Produttività, Salari, Distribuzione del Reddito: un'introduzione», en *Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL, Roma.
- BUGAMELLI, M. Y PAGANO, P. (2004): «Barriers to Investment in ICT», *Applied Economics*, 36, 20.
- CROUCH, C. (2007): «La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca», *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, Roma.
- COE, D. Y GAGLIARDI, F. (1985): *Wage determination in ten OECD Economies*, Working Paper of Economics and Statistics Department of OECD, n.º 19, march, Paris.
- COMISIÓN EUROPEA (2009a): *EU Employment Situation and Social Outlook*, Montly Monitor, May, Luxemburg.
- 2009b: *Economic Forecast*, 3, Luxemburg.
- 2009c: *Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis*, ECFIN Economic Brief, May, Luxemburg.
- 2009d: *Commission working document: Consultation on the future EU 2020 strategy*, COM(2009 647 final; November, Brussels.
- CONFINDUSTRIA (2008): *Cambiare per crescere: la performance dell'Italia nel contesto internazionale*, abril, Roma.
- 2009: *Analisi e previsioni sull'andamento dell'economia italiana e internazionale*, Centro Studi Confindustria, Roma
- DE CECCO, M. (2009): «Alla Germania servirebbe l'Europa che non ha voluto», *La Repubblica*, Affari e Finanza del 15 junio, Roma.

- DEW BECKER, I. Y GORDON, R.J. (2008): *The role of labour market changes in the slowdown of european productivity growth*, NBER Working Paper, 13982.
- ESPING-ANDERSEN, G. Y REGINI, M.(2000): *Why Deregulate Labour markets?*, Oxford University press, Oxford.
- FRANZINI, M. (2007): «Il mercato del welfare state e il benessere sociale: riflessioni sulla situazione italiana», en *La riforma del welfare: dieci anni dopo la Commissione Onofri*, a cargo de Guerzoni, L. Astrid, Fondazione Corrieri, Irs, Milano.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): *Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo*, mayo, Madrid.
- GOVERNO ITALIANO (2009): *Provvedimenti per contrastare la crisi*, portal de la Presidenza del Consiglio, www.governoitaliano.it., Roma.
- IMF (2009): *The Side of the Fiscal Expansion*, Washington.
- ISAE (2009): *Le previsioni per l'economia italiana: ciclo, imprese, lavoro*, Rapporto ISAE, febrero, Roma.
- ISTAT (2007): «Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese, anno 2007», *Statistiche in Breve*, 10 diciembre, Roma.
- 2008: *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali (anni 2000-2006)*, Roma.
- 2009: *Rilevazione sulle forze di lavoro*, Roma .
- LAYARD, R., NICKELL, S. Y JACKMANN, R. (1991): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- LEFFRESNE, F. (2008): «Les perspectives d'un marché du travail européen», *Futuribles*, décembre, 347.
- LEON,P. (2007): *Stato Mercato e Collettività*; Giapichelli Editore, Torino.
- LEWIS, P. (2008): «How do flexible labour markets really work? The role of profitability in influencing unemployment», *Cambridge Journal of Economics*, 33, Cambridge.
- LVI BACCI, M. (2008): «I cambiamenti demografici e sociali», en *Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL, Roma.
- GARIBALDO, F. (2008): «Il lavoro che cambia», en *Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL, Roma.
- LOTTI F. Y VIVIANO, E. (2008): *Why Hiring Temporary Workers? Their Impact on Firms' Profits and Productivity*, Banca D'Italia, mimeo, Roma.
- LUCIDI, F. (2006): *Is There a Trade Off Between Labour Flexibility and Productivity Growth? Preliminary Evidence from Italian Firms*, paper presentado en el XXI Convegno nazionale di Economia del Lavoro, 14-15 Settembre, Udine.
- MCKINSEY Y COMPANY (2009): *The Economic Impact of the Achievement gap in America's Schools*, Social Sector Office April.
- NAIN, M. (2009): «Guardiamo al passato anche se...», *il Sole 24 ore*, del 10 de junio 2009, Milano
- PENNACCHI, L. (2008): *La moralità del Welfare: contro il neo liberismo populista*, Donzelli editore Roma.
- PONZINI, G. (2008): «Il sistema di welfare nei paesi mediterranei», en *Un sistema di welfare mediterraneo, rapporti IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia 2007-2008*, a cargo de Ponzini, G. y Pugliese, E., ed. Donzelli, Roma.
- OECD (2007): *Education at Glance*, OECD Paris.
- 2008a: *Staying Competitive in the global Economy: Moving Up the Value Chain*, OECD, Parigi.
- 2008 b: *IT Employment Outlook 2008*, OECD Paris.
- ORDONEZ, M.F. (2009): *Economic forecasts, measures to exit the crisis and the Spanish financial system*, Opening Address of the Cinco dias Series of Conferences, Madrid.
- PASSERA, C. (2009): «Italia senza veti, rivoluzione pacifica», *il Sole 24ore*, del 21 de junio, n. 169.
- RULLANI, E. (2009): *Visioni della crisi: ma davvero bastano le ricette della nonna per rimettere insieme la maionese impazzita*, febrero, Venezia.
- 2009: «L'economia del dito e del cornicione: guardare la crisi con altri occhi», en *Economia e Società Regionale*, Franco Angeli, Milano.
- SAHA, D. Y VON WEIZSACKER (2009): *Estimating the size of the European stimulus packages for 2009, an update*, february, Bruegel.
- SCHINDLER, M. (2009): *The Italian Market: Recent Trends, Institutions and Reform Options*, IMF working paper, WP/09/07.
- SUPIOT, A. (1999): *Au delà de l'emploi*, Flammarion, Paris 2009
- TREMONTI, G. (2009): «Siamo un'Italia duale e ci costa caro», *il Sole 24 ore*, del 9 giugno Milano.
- TARGETTI, F. (2009): *Globalizzazione e crisi economica*, in www.astrid-online.it
- TRIVELLATO, U. (2009): «Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti delle politiche del lavoro», en *Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL, Roma.
- VISCO, I. (2008): *Crescita, Capitale umano, istruzione*, Intervento all'inaugurazione dell'anno accademico 2007-2008 dell'Università degli Studi di Genova, 16 de febrero, Genova.