

# 43

## La flexiseguridad y los contextos sociolaborales. Perspectivas de la CAPV.

cuadernos de trabajo

ELABORADO POR

**cidec**

INICIATIVA PROMOVIDA POR EL

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

JUSTIZIA, LAN ETA  
GIZARTE SEGURANTZA SAIALA

DEPARTAMENTO DE JUSTIZIA,  
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

COFINANCIADO POR EL

EUROPAKO  
GIZARTE  
FONDOA



FONDO  
SOCIAL  
EUROPEO

COLECCIÓN: CUADERNOS DE TRABAJO –FORMACIÓN, EMPLEO, CUALIFICACIONES–

INICIATIVA PROMOVIDA POR EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,  
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. GOBIERNO VASCO

COFINANCIADO POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO

NÚMEROS PUBLICADOS

1. EDUCACIÓN Y TRABAJO PRODUCTIVO
2. CAMBIO TECNOLÓGICO Y REPERCUSIONES EN EL EMPLEO
3. PREVER Y FORMAR
4. ANÁLISIS PREVISIONAL DE LOS EMPLEOS DEL COMERCIO MINORISTA EN DONOSTIA
5. EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN CONTINUA PARA DIRIGENTES DE PYMES
6. LAS CUALIFICACIONES PROFESIONALES ANTE EL MERCADO ÚNICO
7. LAS MUJERES Y EL MERCADO DE TRABAJO EUROPEO
8. PARO DE LARGA DURACIÓN EN EUROPA: ESTRATEGIAS Y ACCIONES
9. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN FORMACIÓN CONTINUA
10. FORMACIÓN DE FORMADORES: RETOS Y AVANCES
11. GUÍA 1 FORMACIÓN PARA LA PYME: COMPETENCIAS GENÉRICAS DE LOS FORMADORES Y ORGANIZADORES DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA PEQUEÑAS EMPRESAS
12. NUEVO CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL
13. CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. ESTRATEGIAS EN LA UNIÓN EUROPEA. RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL PAÍS VASCO
14. MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EMPLEO
15. GUÍA 2 FORMACIÓN PARA LA CREACIÓN DE PYMES. COMPETENCIAS DE LOS FORMADORES PARA PROMOVER EL ESPÍRITU E INICIATIVA EMPRESARIAL Y LOS PROYECTOS DE CREACIÓN DE EMPRESA
16. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DEL TERCIARIO DE OFICINA
17. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LA INDUSTRIA METALMECÁNICA
18. FLEXIBILIDAD Y DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO
19. NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO
20. LA FORMACIÓN EN CENTROS DE TRABAJO
21. LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN
22. TELETRABAJO. IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO
23. ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO PROFESIONAL
24. PERFILES Y COMPETENCIAS PROFESIONALES EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN
25. LOS JUEGOS DE SIMULACIÓN, UNA HERRAMIENTA PARA LA FORMACIÓN
26. INSERCIÓN A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN. INSTRUMENTOS PARA INNOVAR LOS PROCESOS DE FORMACIÓN-INSERCIÓN
27. COMPETENCIAS PROFESIONALES. ENFOQUES Y MODELOS A DEBATE
28. ORGANIZACIÓN Y DISEÑO DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN
29. ESTRATEGIAS REGIONALES Y TERRITORIALES. EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO
30. VALORIZAR EL CAPITAL HUMANO: RETO CLAVE PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO
31. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CAPITAL INTELLECTUAL
32. REORGANIZACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO. MEDIDAS Y EFECTOS
33. NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN VERSUS CREACIÓN DE EMPLEO
34. CONSTRUYENDO LA CULTURA DEL CONOCIMIENTO EN LAS PERSONAS Y LAS ORGANIZACIONES
35. GUÍA PARA LA GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRANSVERSALES EN LAS ORGANIZACIONES
36. APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA
37. ORIENTACIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL EMPLEO
38. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y FLUJOS MIGRATORIOS: IMPACTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO
39. EL TERCER SECTOR UNA VISIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA
40. LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO EN EL SIGLO XXI
41. GUÍA PARA EL APRENDIZAJE EN EL PUESTO DE TRABAJO
42. DISCAPACIDAD Y MERCADO LABORAL: SITUACIÓN EN LA CAPV

Número 43:

*LA FLEXISEGURIDAD Y LOS CONTEXTOS SOCIOLABORALES. PERSPECTIVAS EN LA CAPV*

CIDEC. Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales

DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

Paseo de Txingurri, 28-30, 3ª planta. Edificio Lurra D.P. 20017 • Telf: 943 42 52 57 Fax: 943 42 93 31 • E-mail.: info@cidec.net • www.cidec.net

Impresión: Michelena Artes Gráficas S.L.

D.L.: SS-104-91

I.S.S.N.: 1135-0989

P.V.P.: 25 €

**LA FLEXISEGURIDAD Y LOS CONTEXTOS  
SOCIOLABORALES.  
PERSPECTIVAS EN LA CAPV**

# ÍNDICE

	Pag.
PREFACIO .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
1. EL NUEVO PARADIGMA .....	11
1.1. Hacia una actualización del Estado del Bienestar .....	15
1.2. Mercado de trabajo flexible e inclusivo .....	18
1.2.1. Modalidades contractuales .....	20
1.2.2. Reparto del tiempo de trabajo .....	21
1.2.3. Procesos de exclusión y adaptación .....	23
1.3. La flexiseguridad .....	28
2. EJE 1: MOVILIDAD Y FLEXIBILIDAD .....	41
2.1. Movilidad y cultura de empresa .....	44
2.2. Flexibilidad en Europa .....	48
3. EJE 2: POLÍTICA ACTIVA EN EMPLEO Y FORMACIÓN .....	54
3.1. Formación durante toda la vida .....	58
3.2. Combinación de políticas activas y políticas pasivas .....	62
4. EJE 3: SISTEMA DE AYUDAS .....	66
4.1. La trampa del desempleo .....	68
5. ¿FLEXISEGURIDAD EN LA CAPV? .....	70
5.1. Marco general de las políticas activas y pasivas del mercado laboral .....	71
5.1.1. Políticas activas de empleo .....	71
5.1.2. Sistema básico de ayudas .....	75
5.2. Una visión cualitativa .....	79
5.2.1. Desde las personas trabajadoras en la CAPV .....	82
5.2.2. Desde la red de agentes .....	85
5.3. A modo de conclusiones .....	91
BIBLIOGRAFÍA .....	93

## ÍNDICE DE TABLAS

	Pag.
1. Conceptos de flexiseguridad .....	36
2. Flexibilidad en seguridad.....	38
3. Porcentajes de empresas según países y organización del trabajo.....	46
4. Distribución de los seis tipos de empresa.....	51
5. Categorías de países según flexibilidad .....	52
6. Indicadores de referencia.....	71
7. Recomendaciones del consejo de 19 de enero de 2001 sobre la aplicación de las políticas de empleo de España (resumen).....	73
8. Objetivos propuestos por el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 y resultados obtenidos en 2006 .....	74
9. Duración de la prestación por desempleo por periodo de ocupación cotizada en los últimos 6 años .....	77
10. Estimaciones del coste de Renta Básica.....	78
11. Índice de percepción de la corrupción 2007 .....	80
12. Evolución sobre las opiniones de la extensión del fraude fiscal.....	80
13. Tiempo en el empleo actual .....	82
14. Cursos recibidos en el último año (personas de 15 a 74 años) .....	82
15. Horas de trabajo a la semana.....	83
16. Condiciones para aceptar un trabajo .....	83
17. Ámbito geográfico en el que se busca trabajo.....	84
18. Asunto que los sindicatos deben negociar con los empresarios .....	84
19. Confianza en las instituciones.....	86
20. Afiliación a sindicatos en la CAPV .....	87

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pag.
1. Curva de Phillips.....	17
2. Consecuencias de la transición al postfordismo .....	18
3. Estrategia Europea de Empleo .....	25
4. Aspectos de mejora necesarios en el mercado de trabajo .....	26
5. Garantizar la cohesión social .....	27
6. El triángulo de oro de la flexiseguridad .....	29
7. Ejes de la flexiseguridad .....	30
8. Factores culturales para la flexiseguridad.....	39

9. Modelos de mercados laborales .....	44
10. Ventajas y desventajas para las empresas de la utilización de trabajadores atípicos .	47
11. Tipo de flexibilidad en el tiempo de trabajo para una comparativa.....	50
12. Sistema de rotación de personal .....	53
13. Enfoques para las políticas activas.....	55
14. Políticas de empleo .....	56
15. Pilares de la política europea de empleo.....	57
16. Componentes para un aprendizaje a lo largo de la vida .....	60
17. Necesidad de una comunicación fluida .....	69
18. Dos sistemas de protección por desempleo .....	76
19. Contexto cualitativo para los ejes de la flexiseguridad .....	81
20. Red de agentes .....	85
21. Orientaciones para la negociación colectiva de 2006 .....	87
22. Orientaciones de las Entidades del Tercer Sector .....	91
23. Contexto cualitativo vasco .....	91

## ***PREFACIO***

En un mundo caracterizado por cambios que se suceden cada vez con mayor velocidad, es oportuno tomar referencias y aprender de las experiencias de otros. En este contexto de acelerada evolución de las variables económicas y sociales, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social adopta un papel en pro de la prevención y anticipación ante los efectos que en mayor o menor medida puedan venir asociados a estos cambios. Es en este contexto en el que debe interpretarse nuestra apuesta por los Cuadernos de Trabajo.

Desde nuestra Comunidad Autónoma siempre hemos mirado a Europa en busca de otras experiencias que puedan enriquecernos y orientarnos a políticas que promuevan un desarrollo económico y social. En esta ocasión se analiza la flexiseguridad como paradigma, eminentemente europeo, en el que lo económico y lo social van estrechamente ligados en cada uno de los elementos que la conforman, y que básicamente la definen como la combinación de la adaptabilidad de los mercados y de la protección de la ciudadanía.

Las Administraciones vascas ven limitado su campo de actuación en un mercado crecientemente globalizado que demanda, en aras de la competitividad, una gran capacidad de adaptación. Sin embargo, desde la Administración hay mucho que aportar, en lo que respecta a la protección de la ciudadanía y de sus derechos irrenunciables y sólidamente asentados en nuestra Comunidad.

La flexiseguridad solamente será un modelo de éxito si los trabajadores y trabajadoras cuentan con los medios necesarios para afrontar, con cierto grado de garantía, los cambios que el nuevo modelo podría generar, en relación con su permanencia en el mercado laboral. Para hacer frente a estos cambios, se reafirma la necesidad de desarrollar efectivas políticas activas de empleo, así como de elevar el sistema de protección.

Analizar un modelo económico y social generado en países nórdicos y considerar la hipotética importación del paradigma de la flexiseguridad, o de parte de sus elementos definitorios, merece una prudencia que responda a la envergadura del proyecto. Reflexionar sobre la flexiseguridad supone reflexionar sobre nuestro

modelo de bienestar, por lo que debería huirse de consideraciones apasionadas, “recetas mágicas” o de la tentación de importar “paraísos imposibles”, para centrarnos en las oportunidades que otros modelos nos ofrecen. En paralelo, reflexionar sobre el modelo de bienestar obliga a contar con la participación de todos los agentes sociales, y a lograr un consenso respecto a las políticas a seguir.

Los Cuadernos de Trabajo buscan difundir el conocimiento, la innovación y las buenas prácticas en materia de empleo, en su sentido más amplio. Por ello, este Cuaderno no pretende sino dar a conocer las diferentes implicaciones de la flexiseguridad y servir de elemento de debate en la sociedad.

Vitoria-Gasteiz, noviembre de 2008

**Jesús MONREAL ZIA**  
**Director de Empleo y Formación del**  
**Departamento de Justicia, Empleo**  
**y Seguridad Social del Gobierno Vasco**



## **PRESENTACIÓN**

*En un mundo global los retos que se plantean son también globales y suelen trascender la esfera a la que en un principio parecen circunscritos. Así sucede con la flexiseguridad, pues sus implicaciones van más allá del ámbito del empleo o de la formación, afectando a las competencias del Estado de Bienestar e incluso al propio modo de entenderlo, involucrando a todo el sistema de creencias y de valores.*

*En los últimos años la flexiseguridad ha emergido en Europa casi abruptamente, más que como un término de reciente cuño, como un nuevo concepto que trata de encajar los derechos laborales, ya aceptados como naturales, en una realidad globalizada que, a veces, zarandea los mercados laborales hasta el punto de que nos cuestionemos si pueden continuar siendo sostenibles.*

*La confianza en el sistema es un aspecto fundamental para el desarrollo del paradigma de la flexiseguridad, por lo que además de las obligadas referencias cuantitativas de indicadores económicos, es imprescindible realizar un acercamiento cualitativo a las culturas organizativas y a otras cuestiones sociológicas, tanto desde la perspectiva de los propios trabajadores y trabajadoras, como del conjunto de la red constituida por agentes políticos, empresariales y sindicales.*

*La flexiseguridad encierra importantes tensiones en su propio concepto, pues trata de aunar las tradiciones liberal y progresista, tomando de la primera el elemento exigido como pago a la globalización –un mercado flexible–, y adoptando de la segunda un elemento compensatorio al primero e irrenunciable en la sociedad de hoy –una seguridad en el mercado de trabajo o, cuando menos, una seguridad de ingresos–.*

*Cómo aunar estos elementos en una sociedad, la vasca, diferente de las que hasta ahora han adoptado el paradigma, requiere afrontar una serie de retos y responder a las cuestiones que implicaría la traslación del modelo. Este Cuaderno pretende, precisamente, dar una visión de las posibles respuestas y de los modos de afrontar los retos que acompañan a la flexiseguridad.*

*El Cuaderno, tras una presentación del nuevo paradigma, se estructura a partir de sus tres ejes definitorios: movilidad y flexibilidad; la política activa en empleo y formación; y el sistema de ayudas. El último capítulo, constituido por una serie de conclusiones abiertas, es el dedicado a la reflexión sobre el posible desarrollo del modelo en nuestra Comunidad.*

*En síntesis, el conjunto del análisis refleja los constantes cambios a los que hay que responder y, como al principio se apuntaba, refrenda la necesidad que hay de compartir un sistema de creencias y confianza entre todos los agentes vascos. Este es el objetivo del Cuaderno.*

*Donostia-San Sebastián, noviembre de 2008*

***Juan José DE ANDRÉS GILS***

***Presidente de CIDECA***

# *1. El nuevo paradigma*

# 1. EL NUEVO PARADIGMA

**L**a flexiseguridad, flexiguridad o flex-security, es un paradigma, creado y manejado en el ámbito europeo, que se basa en la coexistencia y complementariedad de la flexibilidad y de la seguridad. Flexibilidad en el mercado laboral y seguridad de la persona trabajadora; seguridad en el empleo, no en el puesto de trabajo.

La flexiseguridad aparece de este modo como un nuevo paradigma –y clave– en el debate sobre el futuro de los mercados laborales europeos y en el desarrollo de políticas sociales. De acuerdo con el modelo, nacido dentro de las coordenadas europeas del Estado de Bienestar, la coexistencia de la flexibilidad y de la seguridad debe completarse con una alta protección, en caso de paro, y una eficaz y activa política de empleo.

No cabe duda de que todos estos conceptos tienen un inmenso calado y de que, más allá de partidas presupuestarias o de intentos concretos por parte de una instancia pública, implican todo un modo de pensar y de hacer política, afectando al propio sistema político y social. La flexiseguridad, como otros modelos o paradigmas, es un ideal al que debe aspirar una sociedad con el fin de alcanzar un crecimiento económico en un contexto de justicia social.

**La flexiseguridad aparece de este modo como un nuevo paradigma –y clave– en el debate sobre el futuro de los mercados laborales europeos y en el desarrollo de políticas sociales**

“Muy a menudo, los modelos son una abstracción un tanto forzada de la realidad a la que pretenden representar. (...) Modelos ha habido en cantidad suficiente como para poder subrayar con justeza su carácter efímero. Es difícil olvidar la pasada omnipresencia del modelo japonés en la literatura económica; luego, como es sabido, le sucedió el modelo asiático de los tigres. En Europa hemos conocido una corriente similar a la que tuvo su origen en Asia. El modelo sueco se encuentra entre los más citados y entre los más duraderos. A él le han seguido el modelo de capitalismo renano, contrapuesto al capitalismo alpino. Posteriormente, los holandeses fueron protagonistas de ese desfile; le siguieron los modelos irlandés (el tigre celta), la tercera vía y más recientemente el modelo danés de la flexiseguridad en el empleo. Pero todo pasa y todo queda (Martínez, 2007)”.

La flexiseguridad cuenta con elementos de las tradiciones liberal y progresista, habitualmente enfrentados. El elemento de la tradición liberal es la flexibilidad del mercado laboral. Una definición rápida y extendida de esta flexibilidad consiste básicamente en que las contrataciones y los despidos se den fácil y rápidamente, con nulo o escaso coste para la empresa, lo que en teoría permitiría a esta ser más ágil y adaptarse mejor a las fluctuaciones del mercado. Sin embargo,

es insuficiente identificar flexibilidad del mercado laboral con, tan solo, los costes del despido. Además de esto, hay otros factores que componen el mercado laboral y que también afectan a su flexibilidad: la propia negociación colectiva, los subsidios por desempleo, la contratación a tiempo parcial y la movilidad laboral. Por su parte, el elemento de la tradición progresista implícito en la flexiseguridad consiste en que el Estado sea el garante de la seguridad en el empleo; con amplias coberturas económicas en caso de que se carezca de este, y con políticas de activación realmente efectivas.

Estas tensiones y todo lo que rodea a la flexiseguridad conforman un debate de actualidad, no circunscrito al continente europeo.

Dentro de este debate, una fórmula para llevar a la práctica este paradigma consistiría en que la población trabajadora reciba una mayor protección social –seguridad–, a cambio de aceptar medidas de flexibilidad que beneficien a la empresa. Un ejemplo de interpretación de esta práctica, es la que sostiene que la flexibilidad consistiría en que los y las trabajadoras renunciaran a un aumento salarial durante un tiempo, a cambio de recibir una formación constante que asegurara su futura reinserción laboral, o bien a cambio de una reducción de las horas de trabajo con una mejor gestión del tiempo y, por tanto, contar con elementos que faciliten una conciliación laboral y familiar.

El desarrollo de las condiciones que deben cumplirse para la implementación del paradigma presupone la “confianza” tanto en la empresa como en el sistema. Es decir, construir el concepto de seguridad precisa de un sustrato, de un sistema de creencias firme y compartido que inspire confianza entre las personas trabajadoras, ya que son quienes, en última instancia, más exponen, arriesgándose a perder lo que tradicionalmente se entiende como estabilidad en el empleo; estabilidad que al mismo tiempo se identifica con el conjunto de logros sociales. De hecho, este cuaderno entiende que para posibilitar el desarrollo de una política de flexiseguridad, y junto con los factores económicos necesarios para que tuviese lugar, es imprescindible que existan una política y una cultura compartidas por todos los agentes socioeconómicos; en aspectos de cooperación, control, y políticas de activación activas y pasivas.

**El desarrollo de las condiciones que deben cumplirse para la implementación del paradigma presupone la “confianza” tanto en la empresa como en el sistema**

“Si vemos esta flexiguridad danesa en el contexto europeo, resulta evidente que, dadas las diferencias culturales, estructurales y económicas implicadas, no se puede copiar, tal cual, el sistema. Sin embargo, como estrategia política, algunas de sus características podrían adaptarse a otros Estados miembros. Especialmente, a aque-

llos en los que el acervo social, entendido como una suma de normas y redes, combinado con una relación de confianza entre individuos y organizaciones, se ha desarrollado en una línea similar a la de Dinamarca e incluye, por tanto, una tradición de cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales y una voluntad de cambio de los ciudadanos”.

Comité Económico y Social Europeo sobre Flexiguridad: el caso de Dinamarca (2006/C 195/12)

Cuando los agentes –sociales, empresariales y de la Administración– no comparten una política, la “misma” para todos, no es posible desarrollar las condiciones que conducen a una política basada en la flexiseguridad. No obstante, el hecho de que exista desconfianza no es un obstáculo insalvable para que haya conceptos del paradigma que puedan desarrollarse. De este modo, parece relativamente común y extendida la creencia de que para que el Estado del Bienestar siga evolucionando deben aplicarse nuevas políticas y, en este sentido, la flexiseguridad parece encerrar conceptos potencialmente enriquecedores. Debe subrayarse que la flexiseguridad es un compendio de aspectos cuyas diferentes combinaciones pueden dar lugar a resultados diferentes. La seguridad y la flexibilidad se dan de determinadas formas, lo que conduce a la posibilidad de implementar la flexiseguridad a través de una variedad de políticas mixtas.

De lo anterior se infiere que las medidas a adoptar pueden centrarse en la flexibilidad, seguridad, formación... Cada país podría encontrar su propia fórmula, acorde con sus propios modelo, cultura, tradición y posibilidades, en función de los aspectos que defina como más relevantes. Este quizá suponga uno de los aspectos centrales de la cuestión; y es que resulta previsible que no exista una fórmula mágica que nos permita exportar, automáticamente, el modelo de referencia –el danés–, a otro entorno como, en este caso, el nuestro.

Este estudio sobre la flexiseguridad, por tanto, asume que los modelos originales de este paradigma tienen su génesis en unos sistemas de intervención y de protección social, y en una cultura de participación de los agentes sociales que presentan diferencias respecto a nuestro contexto más inmediato. Asumirá también las tensiones y aparentes contradicciones que encierra el concepto, tanto en su definición interna –flexibilidad versus seguridad– como en su encuentro con los principios básicos del Estado del Bienestar.

**La seguridad y la flexibilidad se dan de determinadas formas, lo que conduce a la posibilidad de implementar la flexiseguridad a través de una variedad de políticas mixtas**

Por todo ello, este cuaderno abordará la flexiseguridad a través del desarrollo que está teniendo en Europa y de su posible aplicación en nuestra Comunidad Autónoma teniendo en consideración las diferencias con los países originarios del modelo, en cuanto a indicadores socioeconómicos, políticas, y respecto al contexto cultural.

## **1.1. HACIA UNA ACTUALIZACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR**

La búsqueda de paradigmas como el de la flexiseguridad se produce porque hay modelos de Bienestar que dan síntomas de necesitar una actualización. En realidad, el debate sobre si el Estado del Bienestar se halla agotado es tan antiguo como el propio modelo, por lo que tal vez sería más conveniente hablar de procesos de actualización, más que de agotamiento del mismo.

Hoy en día, pese a que en nuestro entorno no se cuestiona de modo significativo que el Estado sea el garante de una serie de derechos sociales, aún no se encuentra universalmente aceptado que el gasto social, más que como gasto propiamente dicho, tendría que concebirse como inversión social, incluso en épocas de menor crecimiento económico.

Precisamente, y a pesar de que Europa ha cosechado importantes crecimientos económicos durante los últimos años, la deslocalización de determinados sectores industriales, derivada de la globalización, está obligando a la realización de reajustes que, en algunos casos, llevan al replanteamiento de la previsible inviabilidad económica del modelo de bienestar tal y como está concebido actualmente. Además, el hecho de que muchos países competidores, sobre todo orientales, no vean condicionada su competitividad por la aceptación de derechos sociales reconocidos en Europa, arma de argumentos a aquellos que abogan por replantearse el reajuste del Estado del Bienestar, en líneas manifiestamente contrarias a las de quienes tratan, cuando menos, de afianzar los logros sociales obtenidos hasta el presente.

La globalización afecta a las balanzas de pagos de los países de nuestro entorno y a la deslocalización de procesos productivos, sobre todo, de aquellos que no requieren de mano de obra cualificada. También la ampliación de la Unión Europea suscita, respecto a la seguridad laboral, preocupación entre los Estados miembros de mayor antigüedad. Son estos algunos de los elementos que nos inducen a hablar de crisis.

Realizando una síntesis de los principales elementos que nos permiten mostrar la trayectoria y actual situación del Estado del Bienestar, se presenta, a estos, agrupados en torno a tres factores:

**El debate sobre si el Estado del Bienestar se halla agotado es tan antiguo como el propio modelo, por lo que tal vez sería más conveniente hablar de procesos de actualización, más que de agotamiento del mismo**

**Factores económicos**, con creciente inestabilidad monetaria y estancamiento económico.

- Crisis del petróleo en los años 70. Suben los precios (primera subida el año 73 y segunda el 79) y aumentan los costes de producción. Aumenta el paro y disminuye el consumo (se rompe la relación tasa de paro- tasa de inflación, representada a través de la Curva de Phillips -guía de la política macroeconómica de los EE.UU. durante la década de los 60 y hasta el año 1970-). El Estado también se ve afectado por la crisis (empresas públicas y transporte, principalmente).
- Internacionalización de la economía. Se produce una desventaja competitiva con otros países, que no han internacionalizado los costes. Los Estados del Bienestar no son competitivos con los precios del sudeste asiático.

**Factores sociales**, con un aumento de las expresiones de malestar y de protesta frente a situaciones que hasta aquel momento se habían aceptado sin gran discusión.

- Creciente incompatibilidad del Estado del Bienestar con el sector terciario. No se adapta bien porque el sector terciario necesita un número de trabajadores bajo, pero muy cualificado. Aumenta el paro.
- Envejecimiento de la población. Son necesarias pensiones para los mayores.
- Necesidad de proteger los recursos naturales y el medio ambiente. El crecimiento económico ilimitado y la protección de los recursos no son compatibles.

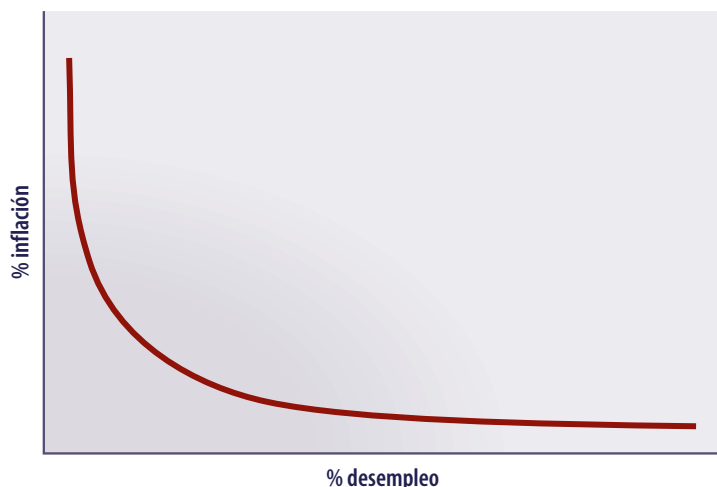
**Factores políticos**, con una dificultad del Estado para procesar demandas nuevas y más complejas.

- Sobreacumulación del sistema político. Aumento de las demandas que hacen los ciudadanos a los gobiernos (mejora de las infraestructuras, del transporte público, sanidad...). El Estado no puede hacer frente a tantas demandas; hecho que, junto con otros factores, deriva en la actual crisis de legitimación.
- Los partidos políticos se ven abocados a una espiral de promesas políticas que, una vez en el gobierno, no pueden satisfacer.
- Las sociedades son cada vez más plurales y están más fragmentadas. Cada vez más, los procesos políticos están protagonizados por un creciente número de actores que presionan a las instituciones políticas (asociaciones, ONG's...).

**La trayectoria y actual situación del Estado del Bienestar, se presenta agrupada en torno a tres factores: económicos, sociales y políticos**



## Gráfico 1. Curva de Phillips



La curva de Phillips es una supuesta relación inversa entre la inflación y el desempleo. Relaciona la inflación con el desempleo y sugiere que una política dirigida a la estabilidad de precios promueve el desempleo. Por tanto, cierto nivel de inflación es necesario a fin de minimizar éste. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que un país puede tener simultáneamente inflación y desempleo elevados; fenómeno conocido como estanflación.

La interacción de estos tres factores desde mediados de los ochenta, ha llevado tanto a las formas organizativas como a las técnicas productivas, en su conjunto, a perder la rigidez existente en la época de la producción fordista, en términos de variedad y variabilidad de los bienes producidos. Sin embargo, no se sabe con certeza si el actual contexto económico debe ser entendido “como un conjunto de transformaciones independientes, que llevan al definitivo e inédito desarrollo del paradigma fordista –postfordismo–, o como un proceso de transición, definido por un conjunto lógico y articulado de microcambios, hacia un nuevo modelo de producción y organización neofordista –neofordismo–” (Safón, 1998).

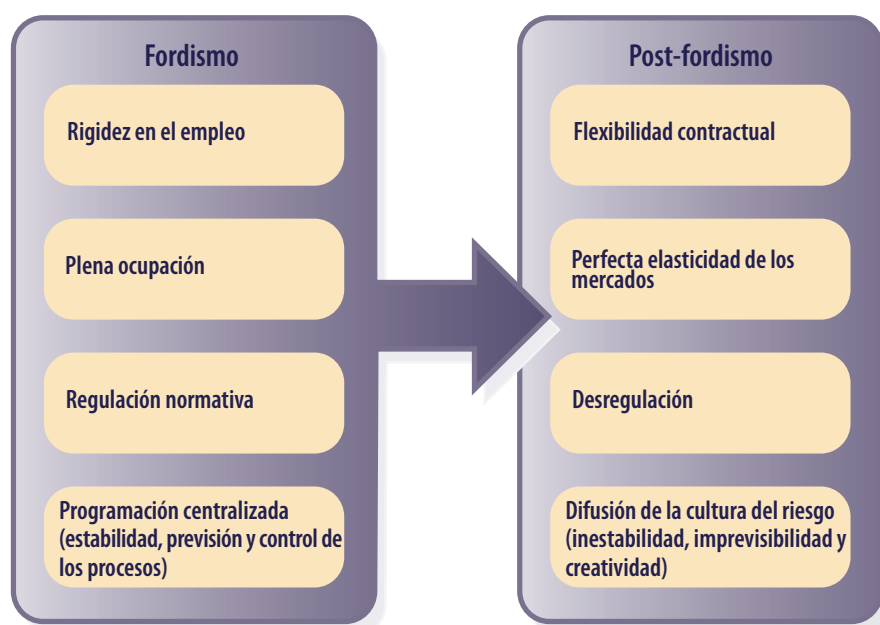
Hoy en día, en buena parte del mundo, el industrialismo se ha visto afectado por la globalización económica y el cambio tecnológico. Ya no existe una notable homogeneidad en los bienes producidos, grandes cantidades a precios asequibles, elaborados por una mano de obra inmensa y concentrada. “Ya no podemos hablar de estabilidad, de continuidad, de especialización profesional única, en relación a unas condiciones de trabajo cada vez más precarias y flui-

**Desde mediados de los ochenta las formas organizativas y las técnicas productivas, en su conjunto, han tendido a perder la rigidez existente en la época de la producción fordista, en términos de variedad y variabilidad de los bienes producidos**

das. El trabajo estructura cada vez menos la vida de las personas, y ello afecta sin duda a sus vínculos sociales, a la forma de entender pautas de reciprocidad, o de implicación en asuntos que trasciendan al mero individuo” (Subirats, 2005).

El modo de organizar el trabajo también es parte consustancial de la innovación, pues los indicadores de esta van más allá de los recursos materiales y humanos, y afectan a los procesos organizativos (Arundel, A., Lorenz, E., Lundvall, B., Valeyre, A., 2006). Sin saber bien en qué modelo desembocaremos, sí parece evidente que estamos en una etapa de transición en la que existe una confrontación de estos dos modelos productivos, el fordista y el postfordista.

## Gráfico 2. Consecuencias de la transición al postfordismo



Fuente: CC.OO. (2007).

La realidad ofrece un escenario complicado por las dispares marchas que lleva cada economía y por los diferentes sistemas de protección y prestaciones sociales que hay en cada contexto. En este marco, la flexiguridad danesa es importante para la UE por su disposición a adaptarse de manera proactiva a nuevas realidades, en el pleno respeto de los valores fundamentales del modelo europeo de sociedad.

### 1.2. MERCADO DE TRABAJO FLEXIBLE E INCLUSIVO

Todas las economías se hallan en una etapa de transición, o en crisis, si esta se entiende como cambio importante o momento decisivo. En esta

Sin saber bien en qué modelo desembocaremos, sí parece evidente que estamos en una etapa de transición en la que existe una confrontación de estos dos modelos productivos, el fordista y el postfordista

tesitura, la Comisión de las Comunidades Europeas (2007) propone, como principal reto político, un mercado de trabajo flexible e inclusivo.

En el contexto de la mundialización, del proceso de reconversión y de la progresión hacia una economía basada en el conocimiento, los mercados de trabajo europeos deben ser a la vez más inclusivos y reactivos ante la innovación y los cambios. Los trabajadores potencialmente vulnerables deben disponer de oportunidades sucesivas que les permitan avanzar socialmente para mejorar su movilidad y lograr que sus transiciones en el mercado de trabajo sean un éxito. Los marcos jurídicos que sustentan la relación laboral tradicional pueden no ofrecer un alcance o incentivos suficientes a los trabajadores con contratos de duración indeterminada clásicos para explorar oportunidades de una mayor flexibilidad del trabajo. La buena gestión de la innovación y del cambio implica que los mercados de trabajo tengan en cuenta tres aspectos principales: flexibilidad, seguridad de empleo y segmentación. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007).

La literatura sobre flexibilidad es extensa y ha sido ampliamente desarrollada a lo largo del tiempo. También su concepto. La interpretación que se realiza acerca de la flexibilidad es diversa, siempre enmarcada a través de los diferentes contextos existentes, tanto de empresa como culturales.

A modo de síntesis, pueden apuntarse cuatro formas de flexibilidad comúnmente aceptadas (Lasierra, 2006):

- Según la modalidad contractual: los diversos tipos de contrato que proveen flexibilidad numérica de entrada y de salida. Esta última se completa con la normativa que atiende a la rescisión contractual.
- Según los sistemas de remuneración. Se contemplarían los condicionantes del salario mínimo, las remuneraciones vinculadas al rendimiento y la separación creciente entre precios y salarios.
- Según aspectos relacionados con la jornada o tiempo de trabajo: la anualización de la jornada, los cambios en el tiempo de trabajo, sea diario o semanal y la compensación de las horas extras.
- Flexibilidad en la organización del trabajo a partir del uso de innovaciones organizativas, y flexibilidad funcional que permite a la empresa reorganizar la plantilla para nuevas y diversas funciones.

**Pueden apuntarse cuatro formas de flexibilidad comúnmente aceptadas: la modalidad contractual, los sistemas de remuneración, los aspectos relacionados con la jornada o tiempo de trabajo y el uso de innovaciones organizativas, y flexibilidad funcional**

Junto con las cuatro presentadas, existe una quinta forma de flexibilidad, que es, precisamente, la que, sustancialmente, conforma el paradigma de la flexiseguridad: la flexibilidad según movilidad y capacidad de adaptación de un trabajo a otro. Para ayudar a componer esta quinta forma de flexibilidad, son necesarios elementos integradores de las otras cuatro, como son:

- Facilidad para despedir y contratar
- Facilidad para cambiar las horas de trabajo
- Facilidad para encargar a los trabajadores diferentes tipos de trabajo y facilidad a los trabajadores para cambiar de trabajo o competencias
- Facilidad para ajustar el salario a las funciones individuales

El nuevo modelo precisa, por tanto, de un contexto, que facilite un mercado de trabajo flexible. Los dos siguientes puntos trazan la tendencia del mercado en este sentido. El último elemento, sin embargo, supone el contrapunto –que, a su vez, supone un axioma político– que la propia Comisión de las Comunidades Europeas introduce, al subrayar la necesidad de que sea inclusivo y no genere procesos de sociales de exclusión.

### **1.2.1. Modalidades contractuales**

Como elemento facilitador de la flexibilidad entendida como movilidad entre diferentes puestos de trabajo, aparecen las diferentes modalidades contractuales.

La necesidad de flexibilidad que ha tenido el mercado de trabajo, por mandato de los procesos productivos, ha provocado, en los mercados de trabajo europeos, la proliferación de tipos de contratos diferentes a los tradicionales tanto respecto a su duración temporal (contratos de duración determinada, a tiempo parcial, contratos puntuales, los contratos por obra, para personal cedido por empresas de trabajo temporal, para trabajadores por cuenta propia, contratos fijos discontinuos, etc.) como en relación con las horas de la propia jornada laboral.

Desde las instancias europeas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007) se insta a los Estados miembros a que, en caso de resultar procedente, evalúen y revisen el grado de flexibilidad previsto en sus contratos tradicionales, en aspectos tales como plazos de pre-aviso, costes y procedimientos de despido individual o colectivo, definición de despido improcedente... El objetivo que con ello se persigue es favorecer la creación de empleo y ayudar a los y las trabajado-

**Esta quinta forma de flexibilidad necesita elementos integradores de las otras cuatro, como son la facilidad para despedir y contratar; la facilidad para cambiar las horas de trabajo; la facilidad para encargar a los trabajadores diferentes tipos de trabajo y facilidad a los trabajadores para cambiar de trabajo o competencias y la facilidad para ajustar el salario a las funciones individuales**

ras y a las empresas, “facilitando las transiciones en el mercado de trabajo, fomentando el aprendizaje permanente y desarrollando la creatividad del conjunto de la mano de obra”.

Desde estas mismas instancias se incide en que el modelo tradicional de relación laboral puede no ser el adecuado ante el reto, tanto de asimilar los previsible cambios próximos como de aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, señalando, especialmente, a las personas trabajadoras que disfrutaban de contratos estables de duración indeterminada. De hecho, unas condiciones excesivamente protectoras se asocian con una limitación que dificulta las contrataciones en épocas de bonanza económica. Por el contrario, en palabras de la Comisión de las Comunidades Europeas (2007), tipos de contratos diferentes a los tradicionales reforzarían la capacidad de las empresas para desarrollar la “creatividad de su personal en su conjunto y aumentar su ventaja competitiva”. Según esto, las obligaciones administrativas derivadas del empleo de trabajadores fijos habrían incidido negativamente en la creación de empleo, sobre todo en las pequeñas empresas.

La flexibilidad frente al contrato de duración indeterminada, busca que las empresas mantengan su competitividad en una economía globalizada. La globalización y los procesos tecnológicos crean nuevas necesidades a las empresas, hallándose estas bajo la presión de adaptar y desarrollar más rápidamente sus productos y servicios.

La consecución de la flexibilidad llega, pues, a través de dos vías. Por una parte, abaratando los costes asociados a la contratación y al despido. Por otra, una segunda vía apunta a que la flexibilidad que se ha logrado mediante los contratos atípicos permite una pronta adaptación de la empresa a la demanda, “a la evolución de las preferencias de los consumidores y de las tecnologías y a nuevas oportunidades para atraer y retener una mano de obra más diversificada” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007).

### **1.2.2. Reparto del tiempo de trabajo**

Una de las perspectivas fundamentales desde la que apreciar algunas de las consecuencias del protagonismo de la flexibilidad en el mercado de trabajo es, precisamente, la de quienes ocupan la posición más débil en el mercado y quienes, hasta ahora, sólo la han percibido como posición de desventaja; es decir, la de las personas trabajadoras.

La flexibilidad, resulta obvio, debe ser un elemento que no solo beneficie a la empresa sino que ofrezca, al mismo tiempo, mayores

**La flexibilidad frente al contrato de duración indeterminada, busca que las empresas mantengan su competitividad en una economía globalizada**

oportunidades de desarrollo de la carrera profesional a las personas trabajadoras. El mercado flexible facilita una mejor adecuación de la oferta y demanda de mano de obra. Asimismo, el horario laboral se abre, permitiendo mejores opciones de elección, y mayores posibilidades de conciliación de la vida personal y profesional para la población trabajadora.

El paradigma de la flexiseguridad se fundamenta en el reparto del tiempo de trabajo durante toda la vida. En la organización del tiempo social, se observa una clara tendencia hacia la conciliación de la flexibilidad productiva y la libertad de la elección individual. No se trata ya tan solo de mejorar la competitividad de las empresas, sino de conciliar la vida profesional y la vida familiar y de buscar un equilibrio financiero de los regímenes de pensiones para retrasar progresivamente la edad de jubilación (Euzéby, 2004).

En la actualidad se están produciendo algunos ejemplos de cambio en la forma de contabilizar el trabajo y el reparto de tiempo. A modo de ejemplo, los convenios colectivos fijan las horas de trabajo por año, desapareciendo progresivamente el encorsetado marco de horas de trabajo semanales. La pérdida de esta rigidez, como antes se apuntaba, no obedece tan solo a los intereses de las empresas sino también al de los propios trabajadores y trabajadoras.

En relación con la conveniencia de introducir una mayor flexibilidad, en la actualidad hay estudios que señalan el interés, principalmente por parte de las personas jóvenes, por optar a periodos alternativos de trabajo, en un modelo diferente al tradicional. Este interés estaría en todo caso vinculado al desarrollo de una fórmula que garantice una continuidad en la remuneración, y niveles de seguridad para quienes optaran por organizar su vida laboral de forma no continuada.

Las implicaciones que tiene este nuevo reparto del tiempo del trabajo son realmente amplias; desde nuevos compromisos sociales hasta nuevas concepciones (Euzéby, 2004):

- Definición del pleno empleo, con un contenido más dinámico en la forma de definir el trabajo, que englobaría también las actividades realizadas durante los periodos a tiempo reducido y durante los permisos.
- Valoración del PIB, pues debería englobar una serie de actividades, no incluidas en el mercado laboral pero que, sin embargo, contribuyen al bienestar de la población, tales como voluntariado, cuidado de los hijos y familiares mayores o enfermos, formación...

**El paradigma de la flexiseguridad se fundamenta en el reparto del tiempo de trabajo durante toda la vida. En la organización del tiempo social, se observa una clara tendencia hacia la conciliación de la flexibilidad productiva y la libertad de la elección individual**

### 1.2.3. Procesos de exclusión y adaptación

Según datos del Libro Verde “Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007), en la UE-25 los contratos celebrados bajo un modelo contractual diferente al clásico, autónomos incluidos, aumentaron en torno a un 40 % en 2005. No obstante, a la flexibilidad del mercado laboral acompaña, de modo inherente, el riesgo al que se ven sometidas personas con dificultades competitivas y con una empleabilidad limitada, derivada bien de su capacidad, o bien causada por factores externos tales como un entorno no accesible o la propia existencia de cargas familiares.

El riesgo existente de quedar en posición de debilidad en el mercado de trabajo afecta, también especialmente, a mujeres, personas de edad avanzada y jóvenes. Las personas de estas características contratadas bajo contratos atípicos tienen dificultades para mejorar su situación en el mercado laboral. Este hecho provoca la segmentación de un mercado de trabajo en el que coexisten simultáneamente altas tasas de desempleo junto con ofertas de trabajo insatisfechas. Al mismo tiempo, y a pesar del incremento de la flexibilidad a través de diferentes fórmulas contractuales –situación que genera posiciones de desventaja y segmentación-, y de la rápida evolución de la organización del trabajo y de la sociedad, no ha habido, hasta la fecha, una completa adaptación del derecho laboral y de los convenios colectivos.

De hecho, la provisionalidad en el empleo ha dado lugar a que muchos grupos se encuentren en situación de vulnerabilidad social, puesto que el empleo flexible ha provocado una dualización de la sociedad, entre trabajadores estables y trabajadores periféricos o de reserva (CC.OO., 2007). La flexiseguridad debe plantearse a través del análisis de la realidad de quienes disfrutaban de un empleo, de quienes lo están buscando, de la precariedad que está presente, de las cuestiones que se desprenden del contrato laboral, de las coberturas de desempleo, de la portabilidad de los derechos de los y las trabajadoras cuando tienen un empleo y cuando no, etc. Al plantear la flexiseguridad, en definitiva, se corre el riesgo de que se evidencien las desigualdades entre los asalariados más protegidos y el resto (EAPN<sup>1</sup>, 2006).

El derecho laboral es una herramienta que debe prever los riesgos y debe saber adaptarse a los cambios. Incidiendo precisamente en la necesidad de actualizar el derecho laboral, el ya mencionado Libro Verde aborda la “función que podría desempeñar en la promoción de una flexiseguridad que propicie un mercado de trabajo más equita-

**El riesgo existente de quedar en posición de debilidad en el mercado de trabajo afecta, también especialmente, a mujeres, personas de edad avanzada y jóvenes**

1. Red Europea contra la Pobreza- European Anti Poverty Network-.

tivo, más reactivo y más inclusivo, y que conduzca a una Europa más competitiva”. Concretamente, busca un debate abierto entre los Gobiernos de los Estados miembros, los interlocutores sociales y las demás partes interesadas, para examinar cómo puede contribuir el derecho laboral a “fomentar la flexibilidad asociada a la seguridad del empleo con independencia de la forma contractual, y, en última instancia, a aumentar el empleo y reducir el desempleo”. Modernizar el derecho laboral permitiría tanto a las personas trabajadoras como a las empresas una mejor comprensión de sus derechos y obligaciones.

En paralelo, el diálogo social –nacional, sectorial y empresarial– debe también evolucionar. Los convenios fruto de este diálogo social han de guardar relación con la cambiante legislación y han de responder a las variaciones que, cada vez con mayor frecuencia, presenta el contexto económico. El hecho de que convenios colectivos se hayan adaptado a nuevas problemáticas como reconversiones, competitividad o acceso a la formación –además de haberse adecuado a nuevas categorías de trabajadores, como los cedidos por empresas de trabajo temporal–, corrobora la capacidad de evolución del diálogo social, y de los convenios que genera. El diálogo social no puede ser, por tanto, ajeno a los nuevos riesgos que conlleva la flexibilidad para las personas con dificultades competitivas.

Con el fin de orientar las políticas que tratan de subsanar estas situaciones de riesgo, el Libro Verde quiere estimular el debate sobre la necesidad de un marco reglamentario más potente que refuerce la capacidad de las personas trabajadoras con el fin de anticipar y gestionar los cambios, con independencia de su tipo de contrato. Básicamente exhorta a una buena gestión de la innovación y del cambio, que a su vez implica que los mercados de trabajo tendrán que tener en cuenta tres aspectos principales: flexibilidad, seguridad de empleo y segmentación. Es importante, además, contar con el marco que ofrece la Estrategia Europea de Empleo, orientada en torno a tres prioridades:

- Atraer al mayor número de personas al mercado laboral y retenerlas en él, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social.
- Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

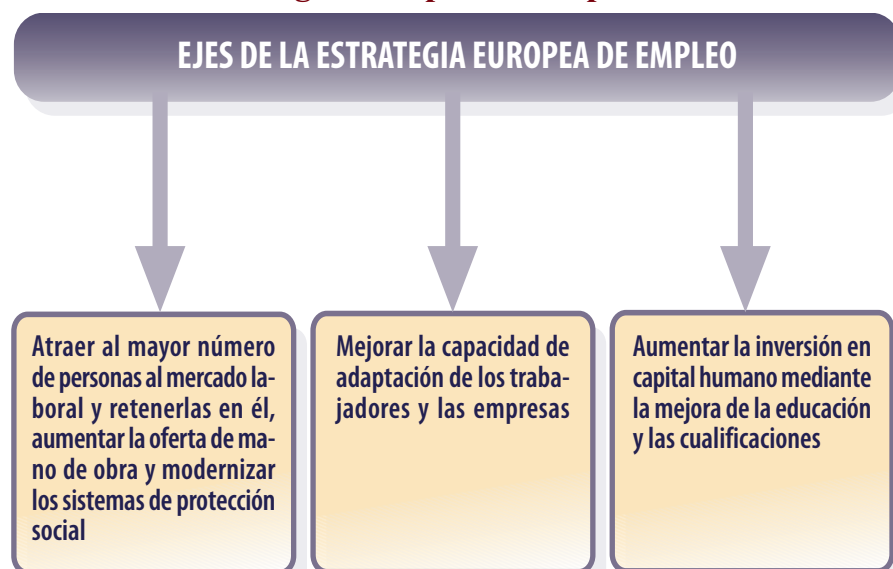
Abordando los retos de un mercado de trabajo flexible pero con

**Modernizar el derecho laboral permitiría tanto a las personas trabajadoras como a las empresas una mejor comprensión de sus derechos y obligaciones**



riesgo de generar procesos de exclusión, el Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007 (Consejo de la Unión Europea 2007) se marca como prioridad atraer al mayor número de personas al mercado laboral y retenerlas en él. Dicho Informe indica que las políticas de los Estados miembros deberían promover objetivos articulados en torno a las tres prioridades establecidas por la Estrategia Europea de Empleo.

### Gráfico 3. Estrategia Europea de Empleo



La primera prioridad establecida es la consecución del pleno empleo. Si bien en el ámbito europeo la evolución registrada para los últimos años ha sido positiva (así, por ejemplo, entre 2004 y 2005, y en relación con aspectos tales como la reducción del desempleo en general, disminución de la diferencia del nivel de empleo entre hombres y mujeres, mantenimiento de la evolución positiva en los índices de empleo de las personas de edad...), no lo ha sido en todos los ámbitos: la tasa de desempleo juvenil no ha mejorado suficientemente, y tampoco se ha potenciado suficientemente el apoyo activo a quienes llevan tiempo en situación de desempleo. Todo esto, sin perder de vista que los objetivos marcados por la Unión Europea pasan por la creación, hasta el año 2010, de 22 millones de nuevos empleos.

La segunda prioridad determinada por la Estrategia Europea de Empleo se centra en la calidad y productividad laborales. El Informe conjunto sobre el empleo constata que apenas se registran, para el conjunto de la Unión Europea, mejoras en la calidad del trabajo, perceptibles tanto en la transición del empleo precario al empleo estable, como en la participación de los adultos en la educación y la formación permanentes. Respecto a la productividad laboral, se ha detectado una reducción en la productividad de la mano de obra.

**La primera prioridad establecida es la consecución del pleno empleo, la segunda se centra en la calidad y productividad laborales y la tercera, en el logro de la cohesión, social y territorial**

La tercera prioridad es la cohesión, social y territorial. En la actualidad existen importantes diferencias entre las regiones, al igual que las que se registran en torno a la tasa de desempleo.

Las medidas que se adopten para mejorar el mercado de trabajo, de acuerdo con el Informe conjunto sobre el empleo, deben abordar los siguientes aspectos:

- Fomentar la entrada de las personas inactivas en el mercado laboral.
- Recompensar el trabajo en el marco de unos regímenes modernos de seguridad social.
- Facilitar las reestructuraciones.
- Reforzar la capacidad de adaptación de los trabajadores y el desarrollo de competencias.

En definitiva, el mercado de trabajo necesita de una estrategia política, de un nuevo modelo, para mejorar aspectos que afectan a la economía en general y a la persona trabajadora en particular.

#### **Gráfico 4. Aspectos de mejora necesarios en el mercado de trabajo**



Esta nueva estrategia política, este nuevo paradigma, es, para el Consejo de la Unión Europea, la flexiseguridad. Con ella se pretende posibilitar el acceso al mercado laboral, prolongar la vida activa de la población y promover la movilidad profesional a lo largo de la vida; lo que supone invertir eficazmente en capital humano y realizar progresos claros en formación permanente.

La implementación de este paradigma deberá tener en cuenta el riesgo que corren aquellas personas con dificultades de inserción

**Con la flexiseguridad se pretende posibilitar el acceso al mercado laboral, prolongar la vida activa de la población y promover la movilidad profesional a lo largo de la vida**

o adaptación a un mercado laboral cambiante. Para evitar este riesgo, establece el Informe conjunto, se deberán incrementar sus posibilidades de empleo mediante el desarrollo de mercados que demanden este tipo de mano de obra (como servicios a las personas), y mediante incentivos financieros tales como ayudas personalizadas, un salario mínimo suficiente o reducciones fiscales sobre las rentas del trabajo.

### Gráfico 5. Garantizar la cohesión social



Resulta evidente que la consecución de un mercado de trabajo flexible e inclusivo constituye, para el nuevo paradigma, un reto. No resulta sencillo garantizar que el crecimiento y la creación de empleo se traduzcan en una mayor cohesión social. De hecho, aunque hoy en día se progresa en la aplicación de las políticas destinadas a aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones, hay sin embargo un cierto retraso en las políticas destinadas a mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas a la hora de facilitar las transiciones entre empleos. La solución a esta falta de adaptación pasaría, de acuerdo con la Comisión, tanto por una reforma de la legislación de los contratos como por una mayor inversión en formación.

**Resulta evidente que la consecución de un mercado de trabajo flexible e inclusivo constituye, para el nuevo paradigma, un reto. No resulta sencillo garantizar que el crecimiento y la creación de empleo se traduzcan en una mayor cohesión social**

“El Comité está de acuerdo en la importancia de unas estrategias de formación continua globales y de una mejor inversión en recursos humanos, considerando que son cruciales para lograr la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, las cifras de Eurostat muestran que el progreso ha sido escaso o nulo en lo que respecta a una mayor participación de los trabajadores en la formación continua. La importancia de la formación continua para mejorar las cualificaciones de los trabajadores, sus oportunidades profesionales y productividad se ha subrayado en varios dictámenes recientes del CESE. Aunque en el pasado se han realizado muchos compromisos respecto a la formación continua, en la práctica queda mucho por hacer por

parte de los Estados miembros y de otras instancias. En 2002 los interlocutores sociales europeos acordaron un Marco de acciones para el desarrollo de las competencias y cualificaciones a lo largo de la vida”.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, (2008/C211/15), hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad.

### 1.3. LA FLEXISEGURIDAD

Como se ha mencionado ya, la flexiseguridad consiste en la coexistencia de la flexibilidad en el mercado laboral y de la seguridad de la persona trabajadora en el empleo.

El Comité Económico y Social Europeo señala (en su Dictamen (2006/C/ 195/12) que “la modalidad danesa de flexiguridad parece ser un ejemplo de cómo puede lograrse un equilibrio social en el que se compatibilicen el crecimiento económico, una elevada tasa de empleo y una Hacienda pública viable (...) y que “la clave para comprender” esa flexiguridad “radica en que flexibilidad y seguridad no son necesariamente ideas contrapuestas”. “Frente a la globalización y fuga de empleos hacia otros países, la flexiguridad proporciona al trabajador un alto grado de seguridad económica y social a través del cambio de paradigma, que deja de ser seguridad de empleo y ofrece nuevas oportunidades personales a cambio del riesgo limitado de la disposición al cambio”.

En esa misma línea, la Comisión Europea (2007), afirma que la flexiseguridad conlleva una transición desde la “seguridad en el empleo” hacia la “seguridad del empleo”, o la “posibilidad del empleo”.

Se pasa así, de primar la custodia de los puestos de trabajo a la protección de los y las trabajadoras. De acuerdo con las premisas de este nuevo modelo, los mercados de trabajo flexibles e inclusivos, garantes de la seguridad, serán eficaces si dan a los y las trabajadoras los medios necesarios para adaptarse al cambio, permanecer en el mercado de trabajo y progresar en la vida laboral.

Con este fin, el modelo de flexiseguridad también defiende políticas de formación continua a lo largo de toda la trayectoria de la persona trabajadora, para asegurar su “empleabilidad”. Al mismo tiempo, frente a fenómenos como los procesos de reestructuración, la mera protección de los puestos de trabajo concretos puede resultar in-

**La flexiseguridad conlleva una transición desde la “seguridad en el empleo” hacia la “seguridad del empleo”, o la “posibilidad del empleo”**

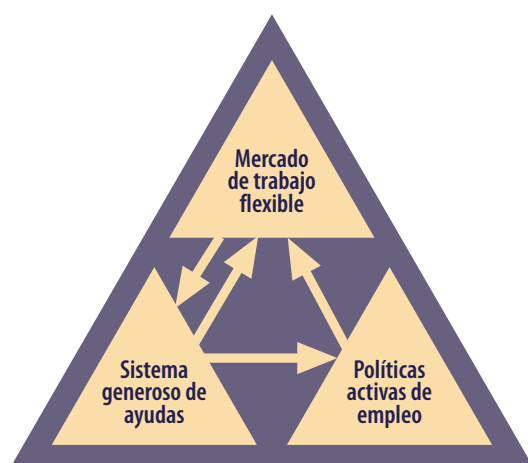
eficaz. Por este motivo, los trabajadores necesitan nuevos conceptos de seguridad, que vayan más allá del trabajo específico y aseguren las transiciones hacia nuevos empleos.

“En el plano político, Dinamarca ha desarrollado, desde los años sesenta, un sistema global público de formación profesional (suplementaria y permanente) del que pueden beneficiarse tanto los trabajadores en activo como los desempleados. Esto ha hecho que la mano de obra, en su conjunto, sea más adaptable. A lo largo de todo el siglo XX los interlocutores sociales tuvieron (y siguen teniendo hoy) un papel importante que desempeñar en la toma de decisiones pública y en su aplicación. Ese papel, a diferencia de lo que sucedió en la mayor parte de los demás países europeos, se consolidó incluso después de 1993-1994.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, (2008/C211/15), hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad.

Kongshøj Madsen (2002), profesor de la Universidad de Aalborg, en Dinamarca, destacado abanderado de la flexiseguridad, publica, en el año 2002, su interpretación sobre la misma. Este autor presenta el paradigma como un “triángulo de oro” formado por tres principios: una mayor movilidad laboral y un régimen liberal para la protección del empleo; un amplio sistema de protección social con beneficios para desempleados; y una política activa del mercado de trabajo, en la que se combinen empleos con ofertas de formación.

### Gráfico 6. El triángulo de oro de la flexiseguridad



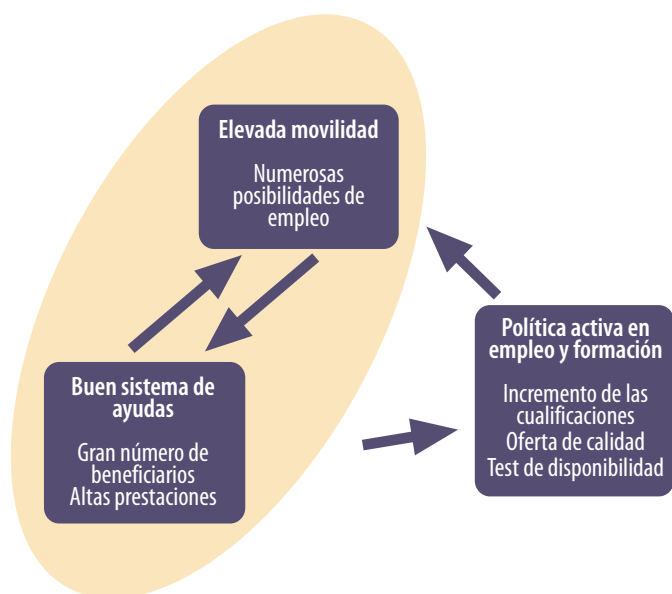
Fuente: Madsen, K. (2002)

**El triángulo de oro de la flexiseguridad: una mayor movilidad laboral y un régimen liberal para la protección del empleo; un amplio sistema de protección social con beneficios para desempleados; y una política activa del mercado de trabajo, en la que se combinen empleos con ofertas de formación**

La interpretación de Madsen es acorde con la que ofrece el Comité Económico y Social Europeo (2006), en su Dictamen sobre el tema “Flexiguridad: el caso de Dinamarca”. En este, se afirma que, en el mercado laboral ha llegado a calificarse al modelo danés como el “triángulo de oro”, dado que “posee normas flexibles de contratación –que llevan a un alto grado de flexibilidad numérica: el 30% de la mano de obra cambia cada año; cada año se crea el 10% de los empleos; cada año desaparece un 10% de los empleos-, un sistema generoso de ayudas –que proporciona protección social: 150.000 personas se benefician de ayudas con elevados niveles de prestaciones, pagables en 4 años- y fuertes medidas de activación y formación –que animan a los desempleados a que busquen trabajo al tiempo que les proporcionan la cualificación necesaria para reincorporarse al mercado laboral: incremento de las cualificaciones, oferta de calidad, test de disponibilidad-.

El triángulo de oro danés se articula, pues, también de acuerdo con el criterio presentado por el Comité Económico y Social Europeo, sobre tres puntos: la elevada movilidad de los y las trabajadoras, un buen sistema de ayudas y una política activa en empleo y formación.

### Gráfico 7. Ejes de la flexiseguridad



Fuente: Comité Económico y Social Europeo (2006).

La flexiseguridad, que tiene su origen en una de las cunas del desarrollo del Estado del Bienestar, Dinamarca, ha generado para este país logros que parecían incompatibles entre sí hace tan sólo unas décadas: una tasa de paro baja, empleo de calidad y buenos servicios sociales. En definitiva, los logros han hecho posible una flexibilidad

**La flexiseguridad, que tiene su origen en una de las cunas del desarrollo del Estado del Bienestar, Dinamarca, ha generado para este país logros que parecían incompatibles entre sí hace tan sólo unas décadas: una tasa de paro baja, empleo de calidad y buenos servicios sociales**

en el mercado de trabajo a través del ajuste de las condiciones laborales y asegurando, al mismo tiempo, la percepción de unos ingresos mínimos.

Cada país tiene su propia historia, y en la danesa existen elementos que le son propios y que, al igual que su historia o su tradición, no son susceptibles de exportarse. El modelo danés es producto de una larga tradición de cooperación social definida por un consenso y respeto mutuo entre los agentes sociales, la administración y las empresas. De hecho, el tercer apartado de este cuaderno ahondará en los aspectos culturales y políticos que, en un umbral mínimo, deben darse para que el modelo encuentre un caldo de cultivo en el que desarrollarse. En esta línea, la regulación voluntaria del mercado de trabajo –la resolución de conflictos por las propias partes– ha sido el principio central que ha regido a los interlocutores sociales hasta el año 2003; fecha en la que la UE rehusó reconocer la aplicación independiente de directivas por parte de los interlocutores sociales. Solo a partir de esa fecha, el país promulga legislación adicional.

Durante casi todo el siglo XX las empresas danesas han disfrutado de una libertad prácticamente total para contratar y despedir, al tiempo que se desarrollaba el sistema de prestaciones por desempleo. “Desde el punto de vista histórico, pues, el sistema del mercado laboral danés refleja tanto el interés de la patronal por una normativa flexible de contratación y despido, como el de los trabajadores por una seguridad económica, cualquiera que sea la evolución del mercado laboral. Todo ello, en el marco de una política activa de empleo, medidas formativas y de cualificación” (EAPN, 2006).

Así pues, el paradigma original de la flexiseguridad debe considerarse en el contexto del sistema danés y, de forma más general, ha de tenerse en cuenta el contexto que conforman el Estado del Bienestar y un sistema organizativo sólido. Especialmente relevante, notorio en este contexto, es el papel que desempeñan los interlocutores sociales en la toma de decisiones políticas y en la aplicación de las políticas de mercado laboral y formación. Los interlocutores sociales poseen informaciones y conocimientos únicos acerca del mercado laboral y, por ello, pueden determinar rápidamente las necesidades, de modo fiable. Y, en relación con la cualificación de los trabajadores, si la oferta de trabajadores cualificados no se adapta de un modo u otro a la demanda, el gasto público correspondiente a subsidios de desempleo y otras transferencias resultaría excesivamente oneroso. (Comité Económico y Social Europeo, 2006).

**El paradigma original de la flexiseguridad debe considerarse en el contexto del sistema danés y, de forma más general, ha de tenerse en cuenta el contexto que conforman el Estado del Bienestar y un sistema organizativo sólido**

Así, apuntando a este modelo como herramienta para generar más empleo, se señala que “las estructuras del empleo están cambiando, al igual que las condiciones de trabajo. No obstante, señalar una pauta de cambio en los elementos clave de las condiciones de trabajo es especialmente difícil, ya que el principal rasgo revelado por los investigadores del mercado laboral es la creciente diversidad. Bajo los cambios observados existen dos fuerzas que van de la mano: la flexibilidad y la seguridad, así como la búsqueda de nuevas formas de equilibrarlas” (OIT, 2006). También desde la Comisión Europea se recalca la necesidad de combinar la seguridad y estabilidad en el empleo con la flexibilidad demandada por la actividad productiva. Como se decía, para quienes dibujan las tendencias de las políticas de empleo, la flexiseuridad es un concepto clave cuyas condiciones deben desarrollarse en el mercado de trabajo.

Los parabienes que recibe la flexiseuridad en muchos ámbitos socioeconómicos europeos la sitúan, en la línea de la Estrategia de Lisboa, como el paradigma de un elevado nivel de empleo, con crecimiento sostenible y bajo el paraguas de la protección social. El planteamiento de un equilibrio social en el que se compatibilizan el crecimiento económico, una elevada tasa de empleo y una Hacienda Pública viable, es un planteamiento atractivo que se está tomando, cada vez más, como referencia en las políticas sociales y económicas de buena parte de Europa.

Las implicaciones que supone promover la flexibilidad y la seguridad de los mercados de trabajo pueden sintetizarse en los siguientes siete puntos (Fresno, 2006):

- Examinar, y si es necesario ajustar, los niveles de flexibilidad en los contratos de trabajo.
- Revisar y ampliar las diversas formas contractuales, con vistas a proveer más opciones a los oferentes y demandantes empleo.
- Comprobar que existe una seguridad adecuada para todos los trabajadores (bajo todas las formas de contrato laboral). Evitar y prevenir la creación de situaciones de fragmentación o discriminación entre empleados con ‘contratos fijos’ y empleados ‘exter-nos’ temporales.
- Eliminar obstáculos al establecimiento y el desarrollo de las Agencias de Trabajo Temporal (ETT).
- Promover la flexibilidad en el tiempo de trabajo para lograr una modernización y mejora de las organizaciones.

**El planteamiento de un equilibrio social en el que se compatibilizan el crecimiento económico, una elevada tasa de empleo y una Hacienda Pública viable, es un planteamiento atractivo que se está tomando, cada vez más, como referencia en las políticas sociales y económicas de buena parte de Europa**



- Eliminar obstáculos a los contratos a tiempo parcial.
- Adaptar los sistemas de protección social. Facilitar la movilidad y la transición entre estadios de la vida laboral.

La flexiseguridad encierra en su definición, como se ha señalado ya, una tensión por aunar los elementos más definitorios y característicos de dos tradiciones socioeconómicas contrapuestas: la liberal, con la flexibilidad, y la progresista, con la seguridad. Respecto a la tradición liberal, al existir una relación entre estabilidad laboral y costes del despido, se percibe cierto riesgo de los logros sociales y la exposición de la persona trabajadora a una situación de precariedad.

En esta lógica, una de las reticencias que más despierta el paradigma de la flexiseguridad es que este pueda ser utilizado para encubrir una política liberal, neoliberal si se prefiere, con diferentes mecanismos y justificaciones pero con la misma prioridad, consistente en proteger los sistemas de producción y de reparto de bienes y servicios en detrimento de los derechos sociales, logrados en decenas de años de tensión entre el modo de producción capitalista y un Estado garante de derechos. Los detractores del modelo o quienes, al menos, desconfían de él son, obviamente, los agentes sociales, sobre todo sindicatos y aquellos agentes que temen un retroceso en los derechos laborales de la ciudadanía.

La reticencia viene a sintetizarse en el miedo a que una política de flexiseguridad ponga el acento en la flexibilidad, entendida como facilidad para el despido, pero no en la seguridad.

Abundando en el elemento liberal que supone la flexibilidad, para los grandes organismos económicos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o el Fondo Monetario Internacional, el funcionamiento de los mercados de trabajo se ve obstaculizado por normas excesivamente restrictivas, un intervencionismo exagerado, o una protección elevada (La Caixa, 2006). Por tanto, para favorecer la creación de empleo hay que profundizar en las reformas estructurales para suavizar la rigidez y apostar por la flexibilidad.

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones sindicales entiende que la flexibilidad se evidencia en la vida de quienes trabajan bajo la forma de precariedad laboral, tal y como se ha visto en el capítulo de procesos de exclusión y adaptación.

Bajo este temor subyace la creencia, ampliamente extendida, de que los procesos de transformación social son procesos de cambio que básicamente ocurren desde “arriba”, y a partir de los recursos y cono-

**La reticencia viene a sintetizarse en el miedo a que una política de flexiseguridad ponga el acento en la flexibilidad, entendida como facilidad para el despido, pero no en la seguridad**

cimientos de “los que saben” (Subirats, 2005). Abordar la flexiseguridad, en cambio, precisaría de una creencia más horizontal, con la adopción de papeles más activos por parte de los agentes sociales, incluso de quienes desconfían de la misma, reduciendo la brecha existente entre la ciudadanía y las instancias político-institucionales.

“En el mercado de trabajo, el sistema danés de flexiguridad combina el dinamismo de una economía liberal de mercado con la seguridad, desde el punto de vista social, de un Estado del bienestar de tipo escandinavo, que ofrece unos servicios públicos universales y una nivelación salarial. Visto desde una perspectiva más amplia, es el resultado de una opción política: dejar que cada cual decida sobre su vida laboral y redistribuir los recursos a través de las actividades y del presupuesto públicos. Esto genera cohesión en la sociedad, gracias a una fuerte nivelación salarial y a una desactivación de las tensiones sociales, y proporciona al trabajador la seguridad para adaptarse y hacer frente a la flexibilidad del sistema”.

“En cuanto a los contenidos, la política de mercado laboral ha dejado de orientarse a la regulación y ha pasado a orientarse a las necesidades y a adoptar medidas planeadas para resolver situaciones concretas”.

Comité Económico y Social Europeo, (2008/C211/15), hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad.

Por ello, el desarrollo del paradigma no debe perder de vista que el objetivo debe ser compartido, y no es otro que el examinado en el punto anterior: un mercado de trabajo flexible, sí, pero también inclusivo.

En el mercado laboral danés, la elevada movilidad del mercado disminuye, notablemente, el interés de los empleadores por la participación de sus trabajadores en actividades formativas adicionales; hecho que afecta principalmente a la mano de obra no cualificada. En este marco, buena parte de la población inmigrante encuentra dificultades para arraigar en este mercado laboral, lo que limita sus posibilidades de integración. (El nivel formativo de los inmigrantes y sus descendientes es inferior a la media nacional, si bien las previsiones apuntan hacia una mayor apertura de puestos de trabajo para estos, dada la evolución demográfica actual).

**En este marco, buena parte de la población inmigrante encuentra dificultades para arraigar en este mercado laboral, lo que limita sus posibilidades de integración**

A CC.OO. nos preocupa que bajo la idea de “modernizar el derecho laboral” se quiera ocultar el fracaso en la aplicación de la Estrategia de Lisboa para hacer que la economía europea gane competitividad a través de aumentar el valor añadido de la actividad productiva mediante la innovación, el desarrollo tecnológico y la cualificación de la población trabajadora, y trasladar la responsabilidad de los gobiernos europeos en dicho fracaso, a la regulación laboral y a los derechos de los trabajadores (Comisiones Obreras, 2007).

En un intento por apuntalar mínimos y por acotar políticas aparejadas a un riesgo de liberalidad y regresión en conquistas sociales, la ya citada Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN, 2006) realiza una serie de demandas como fundamentos que deben ir parejos al desarrollo de la flexiseguridad:

- Desarrollar la flexiseguridad en una estrategia global integrada para el trabajo digno, la renta digna y un alto nivel de protección social.
- Asegurar la renta y una cuantía adecuada para una vida digna.
- Garantizar el acceso a los servicios.
- Inclusión y empoderamiento activos.
- Protección y promoción del empleo con posibilidades de promoción.
- Promoción del aprendizaje a lo largo de la vida.
- Abordar la trampa de la pobreza-inactividad haciendo que el empleo sea efectivamente rentable.
- Inversión en flexibilidad que resuelva las necesidades del empleado.
- Supervisión y evaluación del impacto fiscal.
- Participación y sociedad: ¡Nada sobre nosotros sin nosotros!

Bien como catalizador bien como motor principal, el paradigma de la flexiseguridad no puede ser abordado independientemente de las políticas de empleo ni de otros conceptos más intangibles como confianza y cultura.

En este sentido, la globalización ha afectado también a Dinamarca. Desde hace unos años, el país asiste al fenómeno del cierre y traslado, total o parcial, de sus empresas hacia otros con bajos costes salariales. La cuestión ha planteado un desafío al sistema danés, resuelto mediante el cierre de esas empresas. El mercado de trabajo danés ha demostrado ser una entidad dinámica capaz de crear, a través de la colaboración de responsables políticos e interlocutores sociales, nuevos y más competitivos puestos de trabajo.

**El mercado de trabajo danés ha demostrado ser una entidad dinámica capaz de crear, a través de la colaboración de responsables políticos e interlocutores sociales, nuevos y más competitivos puestos de trabajo**

La siguiente tabla muestra diferentes definiciones de este modelo. ⋮

**Tabla 1. Conceptos de flexiseguridad (I)**

<p>Jerôme Gautier, profesor de Economía de la Universidad de Reims y de la Escuela Normal Superior de París</p>	<p>“Combinar la flexibilidad en el mercado laboral con una seguridad adecuada para los trabajadores”. Una idea clave de la flexiseguridad es que ya no se trata de proteger el empleo de por vida, sino las transiciones, por medio de medidas activas. Una gran tendencia de las sociedades de la OCDE es la individualización y heterogeneidad: ahora se debe tratar a cada persona sobre una base individual y se lo debe acompañar como un individuo durante el ciclo profesional; es una visión más dinámica, más longitudinal, de acompañar a la persona en las transiciones entre un empleo y otro. Antes, la prioridad era mantener el empleo; ahora es mantener la empleabilidad.</p>
<p>Wim Kok Report (Jobs, jobs, jobs... 2003)</p>	<p>“La mejor reacción de la economía de la UE al cambio requiere un alto grado de flexibilidad en los mercados de trabajo, a través de una organización del trabajo moderna y de una diversidad de los acuerdos contractuales y de trabajo. Esto sólo puede realizarse con éxito si se combina la flexibilidad con una seguridad adecuada para los trabajadores en términos de su capacidad para permanecer y progresar en el mercado de trabajo. Desde que la flexibilidad está en los intereses de trabajadores y patronal, la implicación de los agentes sociales es deseable”.</p>
<p>EU(JER 2006)</p>	<p>“Hacen falta cuatro ingredientes esenciales para obtener un buen equilibrio entre flexibilidad y seguridad sin incrementar el riesgo de la segmentación del mercado de trabajo: En primer lugar, la disponibilidad de que los arreglos contractuales tengan una adecuada flexibilidad para los trabajadores y la patronal y así determinar su relación laboral de acuerdo a sus necesidades. Debería evitarse la proliferación de diferentes formas de contratos y debería existir suficiente homogeneidad entre estas formas de contrato que se deberían guardar para hacer más fácil las transiciones entre ellos. En segundo lugar, las políticas activas del mercado de trabajo deberían apoyar eficazmente los periodos de transición de un trabajo a otro, así como del desempleo e inactividad a los trabajos. En tercer lugar, se deberían proporcionar a los trabajadores sistemas creíbles de formación continua a lo largo de toda la vida para asegurar su “empleabilidad” a lo largo de toda su carrera. En cuarto lugar, los actuales sistemas de seguridad social deberían asegurar que todos los trabajadores estuvieran correctamente protegidos durante sus ausencias del mercado de trabajo y facilitarles la movilidad laboral y la transición.”</p>
<p>OCDE (Employment Outlook 2004)</p>	<p>“Una política efectiva que permita conjugar el empleo con los objetivos sociales presupone, al menos, una regulación básica de la protección del empleo en combinación con servicios que faciliten su acceso a los “nuevos” trabajadores (apoyo para la búsqueda de empleo, servicios de recolocación...), ofreciendo así un mayor atractivo a la patronal. Como contrapartida, las personas deben buscar activamente un trabajo o, cuando menos, dar los pasos necesarios para mejorar sus posibilidades de incorporación, mejorando su empleabilidad a través de la mejora de su cualificación”.</p>
<p>Peter Auer</p>	<p>“Un balance con políticas activas del mercado de trabajo buscando combinar flexibilidad y seguridad. Flexibilidad, estabilidad y seguridad para acomodar los cambios estructurales y la necesidad de seguridad que tienen los trabajadores. Propone una política de “movilidad protegida” en el mercado de trabajo, conjuntamente con políticas activas del mercado de trabajo que busquen combinar flexibilidad y seguridad”.</p>

**Tabla 1. Conceptos de flexiseguridad (II)**

T. Wilthagen	“Una estrategia política que intenta, sincrónicamente y de manera intencionada, aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por una parte, y aumentar la seguridad –seguridad en el empleo y seguridad social, especialmente para los grupos más débiles que se encuentran fuera del mercado de trabajo– por otra.”
P. Kongshøj Madsen	Inspirándose en la experiencia danesa presenta el concepto de flexiseguridad como un triángulo de oro: a) una mayor movilidad laboral y un régimen liberal para la protección del empleo; b) un generoso y extendido sistema de protección social (beneficios para desempleados y beneficios para personas no aseguradas); c) una política activa del mercado de trabajo, en la que se combinen empleos y ofertas de formación con criterios de disponibilidad y sanciones.
Vladimir Spidla (Comisario de la UE en la 95 Conferencia Internacional del Trabajo, 2006)	"Flexiguridad no significa seguridad en el trabajo sino seguridad del individuo a lo largo de diversas fases de empleo. El objetivo no es evitar despidos sino garantizar que aquellos que pierden sus trabajos encuentren otro en el menor tiempo posible y mientras lo logran reciban apoyo económico. Esto requiere una inversión en educación y formación y respaldo activo para los que buscan trabajo. Este enfoque corresponde también a los intereses de las empresas porque necesitan una fuerza de trabajo que sea a la vez flexible y capacitada".

Fuente: Comisiones Obreras – Federación de Comunicación y Transporte (2007): Documentos y análisis federales. Flexiseguridad.

Los mismos conceptos integradores de la flexiseguridad puede que no tengan una definición común; así, puede existir una cantidad indeterminada de combinaciones de ciertos aspectos de la flexibilidad con otros de la seguridad, con el apoyo en otras medidas como la formación.

Sobre seguridad y flexibilidad, Wilthagen –a quien se le atribuye la paternidad del concepto de la flexiseguridad–, idea una tabla que puede servir de guía a los diferentes marcos socioeconómicos para decidir qué serie de medidas se consideran necesarias y factibles en su propio contexto (CC.OO., 2007). Para desarrollar la tabla, antes es preciso realizar una serie de distinciones en los dos conceptos básicos:

#### SEGURIDAD

- La seguridad en el trabajo significa el grado de certeza de tener un puesto de trabajo con un determinado empleador.
- La seguridad en el empleo denota el grado de certeza de permanecer en un trabajo (no necesariamente con el mismo empleador). La empleabilidad es una clave determinante de la seguridad en el empleo.
- Los ingresos a la seguridad social significan la cobertura de la seguridad, que paga en caso de que el trabajo se acabe.

**Puede existir una cantidad indeterminada de combinaciones de ciertos aspectos de la flexibilidad con otros de la seguridad, con el apoyo en otras medidas como la formación**

**Tabla 2. Flexibilidad en seguridad**

	Seguridad en puesto de trabajo	Flexibilidad empleabilidad	Seguridad social	Seguridad combinada
Flexibilidad externa numérica	Tipos de contratos. Legislación de protección en el empleo. Jubilaciones anticipadas.	Servicios de colocación-empleo. Formación continua y formación a lo largo de toda la vida.	Compensación por desempleo. Otros beneficios sociales. Salarios mínimos.	Protección contra el despido en el marco de diferentes niveles.
Flexibilidad numérica interna	Trabajos de pocas semanas. Contratos a tiempo parcial.	Legislación y protección al desempleo. Formación continua y formación a lo largo de toda la vida.	Beneficios suplementarios tiempo parcial. Admisión estudio. Beneficio enfermedad.	Diferentes tipos de permisos. Pensión a tiempo parcial.
Flexibilidad funcional	Enriquecimiento del trabajo. Formación. "Alquiler del trabajo" (labour leasing). Subcontratación. Externalización.	Formación a lo largo de toda la vida. Rotación laboral. Equipo de trabajo. Polivalencia.	Sistemas de pago relacionados con el desempeño del puesto de trabajo.	Ajustes voluntarios en relación al tiempo de trabajo.
Costes laborales/Flexibilidad salarial	Ajustes laborales en cuanto a costes laborales. Reducción de las escalas salariales en los pagos a la seguridad social.	Cambios en los pagos a la seguridad social. Subsidios de empleo. Beneficios al que trabaja.	Convenios colectivos y salario. Beneficios que se ajusten a trabajos cortos en la semana.	Ajustes en el tiempo de trabajo.

Fuente: Wilthagen, T., Tros, F. (2004): The concept of flexisecurity: a new approach to regulating employment and labour markets. Transfer, vol.10, nº2.

- La combinación de seguridad con flexibilidad permite mayores oportunidades para reconciliar el trabajo, la familia y las responsabilidades sociales: esto implica permiso de paternidad, baja por enfermedad, baja por estudios, interrupción de la carrera o años sabáticos.

#### FLEXIBILIDAD

- Flexibilidad numérica externa: facilidad para despedir y contratar.
- Flexibilidad numérica interna: cubre facilidades para cambiar las horas del trabajo (cambio de trabajo, cambios según épocas, y horas de trabajo variables).
- Flexibilidad funcional: implica la facilidad para encargar a los trabajadores diferentes tipos de trabajo y facilidad a los trabajadores para cambiar de trabajo o competencias (dentro incluso de la misma empresa).

**Wilthagen idea una tabla que puede servir de guía a los diferentes marcos socioeconómicos para decidir qué serie de medidas se consideran necesarias y factibles en su propio contexto**

- Flexibilidad salarial: describe la facilidad para ajustar el salario a las funciones individuales.

Como estrategia política, cabe entender que algunas características generales de estas distinciones podrían adaptarse a diferentes países o marcos diferenciados.

De modo particular, cuanto mayor acervo social, relación de confianza entre individuos y organizaciones, y voluntad de cambio haya entre la ciudadanía, tanto más factible sería el desarrollo del paradigma (Comité Económico y Social Europeo, 2006).

### Gráfico 8. Factores culturales para la flexiseguridad



Cuanto mayor acervo social, relación de confianza entre individuos y organizaciones, y voluntad de cambio haya entre la ciudadanía, tanto más factible sería el desarrollo del paradigma de la flexiseguridad

Los ocho principios comunes en flexiseguridad para los países comunitarios, propuestos por la Comisión Europea (2007), son los siguientes:

- Reforzar la aplicación de la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo y potenciar el modelo social europeo.
- Lograr un equilibrio adecuado entre los derechos y las responsabilidades.
- Adaptar la flexiseguridad a las distintas circunstancias, necesidades y objetivos de los Estados miembros.
- Reducir la diferencia entre los trabajadores sujetos a disposiciones contractuales precarias y los que ocupan empleos fijos a tiempo completo.
- Ayudar a los trabajadores a progresar en la carrera (interna) y en el mercado laboral (externa).
- Apoyar la igualdad de género y promover la igualdad de oportunidades.

- Elaborar políticas equilibradas para promover un clima de confianza entre los interlocutores sociales, los poderes públicos y otros agentes interesados.
- Garantizar un reparto justo de los costes y las ventajas de las políticas de flexiseguridad y contribuir a unas políticas presupuestarias sólidas y sostenibles.

• **Factores culturales para el desarrollo de la flexiseguridad: acervo social, confianza entre los individuos y las organizaciones y voluntad de cambio en la ciudadanía**



## *2. Eje 1: Movilidad y flexibilidad*

## 2. Eje 1: Movilidad y flexibilidad

**E**l primer eje que define el triángulo de la flexiseguridad consiste en la flexibilidad del mercado y en la movilidad que tendría que caracterizar el desarrollo profesional de los y las trabajadoras. Como elemento contextual, previo al análisis de la flexibilidad, se ha mostrado el epígrafe titulado “mercado de trabajo flexible e inclusivo”. En él se apuntaba que las economías se hallan en una etapa de transición, y que por las exigencias derivadas de la globalización de la economía, el mercado tiene la necesidad de ser flexible y, por lo tanto, sus trabajadores y trabajadoras se encuentran en un contexto de elevada movilidad, con muchas posibilidades de empleo, con un importante porcentaje de mano de obra que cambia cada año, y muchos empleos que se crean y desaparecen en un corto periodo de tiempo.

La movilidad suele ir enfrentada a la seguridad en el empleo. Una de las medidas que acostumbra a utilizarse para conocer el grado de calidad de un empleo es la seguridad que este ofrece. Ocupar el puesto de forma permanente se identifica con seguridad en el empleo. Así, si una persona cuenta, durante dos años consecutivos, con un trabajo permanente y no opta por dejar de trabajar o por un trabajo flexible, su seguridad del trabajo aumenta, mientras que si deja el trabajo permanente por un periodo de descanso o por un trabajo flexible, su seguridad en el trabajo se reduce (Muffels, Luijkx, 2005).

Las oportunidades que brindaría una elevada movilidad son, mayores posibilidades de desarrollar la carrera profesional, un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra, y unas mayores posibilidades de conciliación entre la vida personal y profesional.

El riesgo de un mercado de trabajo flexible, caracterizado por una gran movilidad, es la precariedad, sobre todo para quienes cuentan con menos cualificación, habilidades o competencias y son, en definitiva, menos empleables.

En la actualidad predominan incertidumbres y riesgos en los recorridos vitales de las personas. “Ya no tenemos sólo un eje de desigualdad esencialmente vertical (arriba-abajo) y material, sino que estamos en sociedades más frágiles, con vínculos de integración social (dentro-fuera) mucho más vulnerables” (Subirats, 2007).

La adaptación a un mercado con elevada movilidad, en el que hay que transitar entre empleos, se constituye en un reto ineludible si se

**Una de las medidas que acostumbra a utilizarse para conocer el grado de calidad de un empleo es la seguridad que este ofrece. Ocupar el puesto de forma permanente se identifica con seguridad en el empleo**

pretende un marco caracterizado por la flexiseguridad. Esa preocupación ya la han manifestado las altas instancias europeas. A título de ejemplo, una de las tres prioridades establecidas por la Estrategia Europea de Empleo, es mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. Abundando en esto, el Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007 del Consejo de la Unión Europea (2007), señala que las medidas que se tomen para mejorar el mercado de trabajo deben pasar, entre otras tareas, por reforzar la capacidad de adaptación de los trabajadores y el desarrollo de competencias.

La contradicción o inconsistencia que hoy existe es que, por una parte, hay un retraso en las políticas destinadas a mejorar la capacidad para afrontar las transiciones entre empleos –adaptación de los trabajadores y de las empresas–, al tiempo que el trabajo ha dejado de ser “para toda la vida” y de estructurar, en el mismo grado que antaño, la vida de las personas.

Aun con el debate social siempre presente, existe cierto consenso en cuanto a la necesidad de que los mercados de trabajo sean lo suficientemente flexibles para absorber el cambio económico, especialmente acusado bajo los efectos de la globalización. En esta línea de debate, se acusa a modelos, como el francés, por el desarrollo, durante dos décadas, de un modelo de “funcionario vitalicio”, expectativa predominante en la mayoría de ciudadanos, y que habría impedido su adaptación al nuevo contexto que exige una mayor movilidad. Ante los defectos estructurales de su planteamiento, las políticas se han concentrado en los subsidios de desempleo; “su negativa a evolucionar les ha llevado a pensar que el paro podía solucionarse a golpe de indemnización, descuidando el derecho al trabajo, mientras salvaguardaban el derecho laboral y buscaban mejorar las condiciones de los trabajadores (...) como la reducción de la jornada a 35 horas, sin compensación entre salario y jornada” (EAPN, 2006).

Simplificando la relación que existe entre los diferentes tipos de Estado y sus políticas de flexibilidad, cabe presentar tres modelos diferentes: el liberal anglosajón, muy flexible, poco intervencionista y con un nivel de protección del trabajador bajo; frente a este, el modelo continental europeo, altamente intervenido y con un grado de protección máximo; por último, cabría caracterizar un tercer modelo, intermedio, como el escandinavo, con un mercado laboral muy flexible y compatible con una protección elevada, es decir, flexiseguridad (La Caixa, 2006).

**La contradicción que hoy existe es que, por una parte, hay un retraso en las políticas destinadas a mejorar la capacidad para afrontar las transiciones entre empleos al tiempo que el trabajo ha dejado de ser “para toda la vida” y de estructurar, en el mismo grado que antaño, la vida de las personas**

## Gráfico 9. Modelos de mercados laborales



En la actualidad los sistemas escandinavos se erigen en referentes. Sin embargo no siempre ha sido así. Hace unas décadas Dinamarca tuvo elevadas tasas de paro y un crecimiento débil ante los que el gobierno comenzó una expansión y activación económica con el fin de aumentar la demanda.

“Esto quiere decir que la política laboral por sí sola no basta. Debe acompañarse de una política económica activa en la que la flexiseguridad tenga un papel de catalizador fuerte, pero no debe ser el motor principal” (EAPN, 2006).

### 2.1. MOVILIDAD Y CULTURA DE EMPRESA

La movilidad que hay en el mercado de trabajo tiene también mucho que ver con la forma organizativa que tengan las empresas. Cada contexto económico arrastra una historia y tradiciones diversas. Ver qué diferencias hay entre los países a tenor de la organización del trabajo instalado en sus empresas, puede ayudar a vislumbrar escenarios más propicios a una elevada movilidad. En un documento de trabajo titulado “La organización del trabajo y del funcionamiento innovador” (Arundel, A.; Lorenz, E.; Lundvall, B.; Valeyre, A., 2006), se propone una visión comparativa de países europeos en función del modo de organización de sus empresas. En la visión se proponen cuatro clases de organización:

- Cultura de aprendizaje
- Centralidad de la productividad
- Organización taylorista
- Organización tradicional

En la **cultura de aprendizaje** se espera que la persona trabajadora resuelva sus propios problemas y cuente con una actitud proactiva que incluso le permita anticiparse a los cambios. Hoy en día, parte del tejido económico depende, precisamente, de la capacidad de aprendizaje y respuesta ante nuevos y complejos problemas. En este contex-

**En la cultura de aprendizaje se espera que la persona trabajadora resuelva sus propios problemas y cuente con una actitud proactiva que incluso le permita anticiparse a los cambios**

to, el trabajo en equipo no debe contemplarse como una imposición o un mero hábitat de trabajo compartido, sino como el medio por el que crear sinergias, a través de, por ejemplo, una lluvia de ideas entre personas expertas profesionales que den solución a unos problemas definidos de forma concreta.

**Centralidad de la productividad**, implica también solucionar el problema y aprender, pero en este caso los problemas vienen más definidos y el abanico de soluciones es más estrecho. El trabajo obliga a una atención constante y es a menudo repetitivo y monótono. El amplio uso de políticas tales como rotación en el trabajo y el trabajo en equipo pueden ser consideradas como tentativas para superar los límites de la producción taylorista, creando cierto grado de participación activa de los y las trabajadoras.

Los cambios en la organización del trabajo requieren que las personas empleadas se hagan con nuevas competencias, como llevar a cabo tareas individuales; realizar una serie de tareas diferentes en un mismo puesto de trabajo; responder a las irregularidades e interrupciones en las actividades rutinarias o hacer frente a las responsabilidades y expectativas del entorno laboral (OIT, 2002).

TOYOTISMO. Con la crisis productiva de los años 70, los modos de producción occidentales centraron sus miradas en el modelo japonés que trocó su subdesarrollo en potencia mundial en unos pocos años. Las líneas básicas de este modelo dieron la vuelta a la crisis que se presentaba en la producción en cadena fordista gracias a una serie de puntos como:

Flexibilidad laboral y alta rotación en los puestos de trabajo/roles.

Estímulos sociales a través del fomento del trabajo en equipo y la identificación entre el jefe-subalterno.

Sistema just in time; con menor control del trabajador en el proceso productivo en un contexto de mayor demanda que lograba reducir el "stock" a mínimos.

Trasladar la reducción de los costos al consumidor, aumentando el consumo de todas las clases sociales.

**El taylorismo** es el paradigma del viejo estilo de trabajo en la fábrica y es anterior, incluso, al fordismo ya abordado en el punto dedicado a la actualización del Estado del Bienestar. El objetivo del taylorismo era eliminar los movimientos inútiles y establecer, por medio de cronómetros, el tiempo necesario para realizar cada tarea específica. A esto se llamó “organización científica del trabajo.”

**El trabajo obliga a una atención constante y es a menudo repetitivo y monótono. El uso extenso de políticas tales como rotación de trabajo y trabajo del equipo pueden ser consideradas como tentativas para superar los límites de la producción taylorista**

Con este sistema las empresas incluso llegaron a pagar menos dinero por cada pieza para que los obreros trabajaran más rápido. Para que este sistema funcionase correctamente hubo que supervisar a los trabajadores, surgiendo un grupo especial de empleados: que supervisaban, organizaban y dirigían el trabajo. El taylorismo conlleva un bajo grado de aprendizaje y autonomía de los y las trabajadoras en cuanto a la propia resolución de conflictos y problemas. El trabajo es muy impositivo y monótono. Es un tipo de organización en la que las cualificaciones requeridas están muy delimitadas y en la que el trabajador puede ser sustituido fácilmente, por otro trabajador o por una máquina.

**La organización tradicional** implica problemas menos complejos que los anteriores. Se trata de una organización más individualizada, siendo menos monótona que los modelos en los que se priman la producción y el taylorismo. Incluye trabajos de servicio tradicionales, y suelen implicar una interacción indirecta con los clientes, pudiendo constituirse en un paradigma más flexible que el taylorista.

**El taylorismo conlleva un bajo grado de aprendizaje y autonomía de los y las trabajadoras en cuanto a la propia resolución de conflictos y problemas**

**Tabla 3. Porcentajes de empresas según países y organización del trabajo**

	Cultura de aprendizaje	Primar la productividad	Organización taylorista	Organización tradicional	Total
Bélgica	38.9	25.1	13.9	22.1	100.0
Dinamarca	60.0	21.9	6.8	11.3	100.0
Alemania	44.3	19.6	14.3	21.9	100.0
Grecia	18.7	25.6	28.0	27.7	100.0
Italia	30.0	23.6	20.9	25.4	100.0
España	20.1	38.8	18.5	22.5	100.0
Francia	38.0	33.3	11.1	17.7	100.0
Irlanda	24.0	37.8	20.7	17.6	100.0
Luxemburgo	42.8	25.4	11.9	20.0	100.0
Holanda	64.0	17.2	5.3	13.5	100.0
Portugal	26.1	28.1	23.0	22.8	100.0
Reino Unido	34.8	40.6	10.9	13.7	100.0
Finlandia	47.8	27.6	12.5	12.1	100.0
Suecia	52.6	18.5	7.1	21.7	100.0
Austria	47.5	21.5	13.1	18.0	100.0
EU-15	39.1	28.2	13.6	19.1	100.0

Fuente: Third Working Condition survey. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, en Arundel, A.; Lorenz, E.; Lundvall, B.; Valeyre, A. (2006): The Organization of Work and Innovative Performance: A comparison of the EU-15. DRUID Working Paper N. 06-14.

## Gráfico 10. Ventajas y desventajas para las empresas de la utilización de trabajadores atípicos



Fuente: Lasierra (2002).

Si la cultura organizativa de las empresas determina la relación entre la flexibilidad y la seguridad, también lo hace la forma de concebir el Estado. Respecto a modelos de Estado, hay dos tesis que explican la relación entre la flexibilidad y la seguridad del trabajo: el “trade-off” –o compensación– y el paradigma de la flexiseguridad.

Para el “trade-off”, debido a la creciente competencia del mercado y a los avances técnicos, la seguridad en el empleo es tanto más baja cuanto menos especializado es el trabajo que se realiza.

La flexiseguridad presume que, debido a la aparición de la economía basada en el conocimiento, aparece un “doble lazo” según el cual es necesario un alto grado de flexibilidad para competir con éxito y para lograr un alto grado de seguridad en el empleo, lo cual, a su vez, es un requisito previo para soportar un alto grado de flexibilidad.

**Para el “trade-off”, debido a la creciente competencia del mercado y a los avances técnicos, la seguridad en el empleo es tanto más baja cuanto menos especializado es el trabajo que se realiza**

Según la Comunidad Europea, los estados de bienestar comienzan a explicar empíricamente la relación entre flexibilidad y seguridad del trabajo (Muffels, Luijkx, 2005). Las valoraciones indican que cada marco socioeconómico laboral ejerce un efecto significativo en cada modelo para explicar la flexibilidad (medida por movilidad del trabajo) y la seguridad del trabajo (medida por movilidad de la salida y de la entrada).

En este punto, cabe llegar a la conclusión, general, de que los mercados de trabajo más flexibles corresponden a los regímenes liberales, mientras que los regímenes socialdemocráticos, más regulados y segmentados de modo corporativista, especialmente los regímenes del sur de Europa, presentan mercados de trabajo más bien rígidos.

El régimen liberal, pues, supera al resto en términos de flexibilidad pero, sin embargo, el grado logrado en seguridad de trabajo es más reducido. Según este análisis, el régimen socialdemocrático sería el que alcanzaría la mejor simultaneidad entre flexibilidad y seguridad, soportando una pequeña pérdida de eficacia.

## 2.2. FLEXIBILIDAD EN EUROPA

La descripción de la flexiseguridad (Wilthagen y Tros, 2004), abriga cuatro posibles interpretaciones de flexibilidad: numérica externa, numérica interna, funcional y salarial. Estos autores analizan la flexiseguridad en el contexto de la política, determinando qué tipos de medidas se ofrecen en diversos países. Así, se aplican políticas de flexibilidad numérica externa –facilidad para despedir y contratar– en Dinamarca, Holanda, España, así como en algunos países de Europa central y del Este, frente a una mayor flexibilidad numérica interna –facilidades para cambiar las horas del trabajo– en Bélgica y Alemania.

<b>Flexibilidad numérica externa</b>	Facilidad para despedir y contratar.
<b>Flexibilidad numérica interna</b>	Facilidades para cambiar las horas del trabajo: cambio de trabajo, cambios según épocas, y horas de trabajo variables.

Es importante tener presentes todas las definiciones, porque la literatura existente que compara los países europeos se refiere a diferentes concepciones de flexibilidad. Por ejemplo, la comparativa que

**La descripción de la flexiseguridad, abriga cuatro posibles interpretaciones de flexibilidad: numérica externa, numérica interna, funcional y salarial**



realiza Regini (2000) es respecto a la flexibilidad numérica externa, es decir, respecto a la facilidad para despedir y contratar. Según este autor, el marco regulador sobre la protección del empleo considera dos regímenes tipo en cuanto a la flexibilidad del mercado de trabajo: uno en el que la flexibilidad se utiliza como excepción controlada, como en Francia, Italia, Alemania, Noruega y España; y otro en el que se emplea como principio general, por ejemplo en Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suecia y el Reino Unido.

Gareis y Korte (2002) realizan un análisis comparativo de los países europeos en términos de flexibilidad centrada en la persona trabajadora y centrada en la empresa. Para ello examinan la flexibilidad del trabajo en diferentes aspectos como el relativo al tiempo, características del lugar de trabajo, y tipología y contenido del contrato de empleo. La conclusión es que Dinamarca, Finlandia y Holanda forman un grupo con una alta flexibilidad centrada tanto en la persona trabajadora como en la empresa.

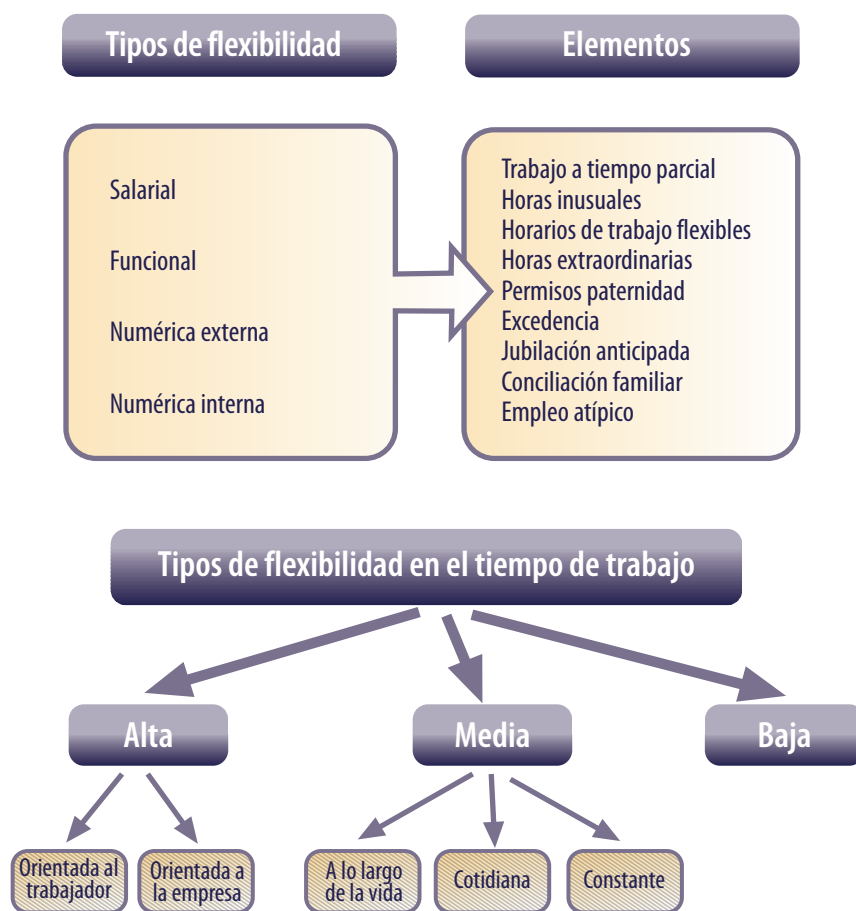
La realidad contraria es la representada por Francia y España, con escasa flexibilidad en torno a esos dos mismos aspectos. Italia, Alemania y Suecia conformarían un tercer grupo en el que la flexibilidad del mercado de trabajo presenta una tendencia a favor de los y las trabajadoras. Finalmente, en Reino Unido e Irlanda hay una alta flexibilidad centrada en la empresa, baja, sin embargo, respecto a la persona trabajadora.

Chung, Kerkhofs y Ester (2007) analizan las diferencias entre tipos de empresas y países, de acuerdo con las tipologías del estado de bienestar y de la flexibilidad. El análisis de los países se realiza a partir de cómo se organizan, teniendo en consideración la distribución del tiempo de trabajo -el trabajo a lo largo de toda la vida-, y teniendo siempre en consideración las diferencias culturales así como las derivadas de diferentes ajustes institucionales. Para ello, se construyen seis tipos de flexibilidad en el tiempo de trabajo a partir de una serie de factores-variables de las definiciones de flexibilidad expuestas. Según esta categorización, la flexibilidad puede ser alta –orientada al trabajador o hacia la empresa–, media –a lo largo de la vida, cotidiana o constante–, o baja.

Los factores-variables sobre los que poder hacer la comparativa entre los países son: trabajo a tiempo parcial, horas inusuales, horarios de trabajo flexible, horas extraordinarias, permiso paternidad, excedencia, jubilación anticipada, conciliación familiar y empleo atípico.

**Los factores-variables sobre los que poder hacer la comparativa entre países son: trabajo a tiempo parcial, horas inusuales, horarios de trabajo flexible, horas extraordinarias, permiso paternidad, excedencia, jubilación anticipada, conciliación familiar y empleo atípico**

**Gráfico 11. Tipo de flexibilidad en el tiempo de trabajo para una comparativa**



Las diferencias entre tipos de empresas y países pueden, pues, mostrarse a través de los seis tipos de flexibilidad en el tiempo de trabajo, e indicando el porcentaje de empresas que, por cada país, se encuadra en cada una de las categorías

Las diferencias entre tipos de empresas y países pueden, pues, mostrarse a través de los seis tipos de flexibilidad en el tiempo de trabajo, e indicando el porcentaje de empresas que, por cada país, se encuadra en cada una de las categorías (ver tabla 4, en la página siguiente).

En los países nórdicos, donde predomina un claro modelo social-democrático, las dos “patas” de la flexiseguridad, flexibilidad y seguridad, son alcanzadas en un grado elevado. Por otra parte, en los últimos años, parece emerger una compensación o equilibrio entre estos dos elementos en países conservadores y liberales. Los países de Europa del sur, como Grecia, Italia, Portugal, España o Chipre se pueden clasificar como de no-flexiseguridad, por tener bajos ambos niveles: flexibilidad y seguridad (Chung, H., Kerkhofs, M., Ester, P., 2007).

Más de un tercio de las empresas europeas se puede catalogar como organizaciones con una alta flexibilidad. Esta proporción es

**Tabla 4. Distribución de los seis tipos de empresa**

Tipos de flexibilidad en el tiempo de trabajo							
	Alta		Media			Baja	Total
	Orientada al trabajador/a	Orientada a la empresa	A lo largo de la vida	Cotidiana	Constante		
Total	14	22	18	7	18	21	100
Finlandia	33	26	24	2	8	7	100
Suecia	32	25	11	7	14	11	100
Francia	14	29	16	5	18	19	100
Chequia	17	27	26	1	12	16	100
Bélgica	11	26	17	6	14	26	100
Reino Unido	17	26	21	12	14	10	100
Polonia	12	21	35	3	7	22	100
Holanda	14	24	30	10	11	11	100
Letonia	13	24	28	5	9	22	100
Dinamarca	19	21	23	5	18	14	100
Austria	13	13	9	11	32	22	100
Irlanda	12	17	21	10	29	12	100
Alemania	17	19	15	12	23	13	100
Grecia	5	17	13	2	13	51	100
Hungría	7	17	20	3	12	41	100
España	8	15	15	4	19	40	100
Portugal	7	24	14	1	15	39	100
Italia	11	18	6	5	26	35	100
Chipre	3	22	15	4	24	33	100
Eslovenia	12	23	16	2	22	27	100
Luxemburgo	13	21	17	4	22	23	100

Fuente: Chung, H., Kerkhofs, M., Ester, P. (2007).

aún superior en Finlandia y Suecia, donde la mayoría de las empresas se caracteriza por contar con una alta flexibilidad orientada al trabajador/a. Un segundo grupo está constituido por organizaciones con alta flexibilidad orientada a la empresa. Ambas categorías, juntas, aglutinan al 59% y el 57%, respectivamente, de las empresas de Finlandia y Suecia.

Los países europeos del sur –Chipre, Grecia, Italia, Portugal y España– junto con Bélgica, Hungría, Luxemburgo y Eslovenia se pueden situar en la categoría de países con poca flexibilidad. Para la mayor parte de los países incluidos en este grupo, la mayoría de las empresas ciñen la flexibilidad a trabajar horas extras opcionales; es decir, la flexibilidad está centrada en la empresa. Los datos apuntan a que en estos países, cuando se toma alguna medida de flexibilidad, se hace respondiendo a alguna necesidad de la empresa, y no de los trabajadores y trabajadoras.

Según este mismo estudio sobre la flexibilidad en la jornada laboral, es en Letonia, Suecia, Finlandia y Reino Unido donde se encuentra la proporción más elevada de empresas con una oferta de jornada flexible. Por contra, Chipre, Portugal, Grecia y Hungría están en el extremo opuesto. Como conclusión, el estudio señala que tanto las empresas como los trabajadores pueden sacar ventajas de la introducción de dispositivos de horario flexible, especialmente en cuanto a conciliar la vida profesional y familiar.

**Tabla 5. Categorías de países según flexibilidad**

	Características	Países
Nórdicos	Elevada flexibilidad y orientada al trabajador/a	Finlandia y Suecia
Centrales 1	Elevada/media flexibilidad y orientada al trabajador/a	Chequia, Dinamarca, Letonia, Holanda, Polonia y Reino Unido.
Centrales 2	Baja/media flexibilidad y orientada a la empresa	Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Eslovenia.
Del Sur	Baja flexibilidad y orientada a la empresa	Chipre, Grecia, España, Hungría, Italia y Portugal.

Fuente: Chung, H., Kerkhofs, M., Ester, P. (2007).

Una alta flexibilidad y orientada a la persona trabajadora es la característica de los países escandinavos. El sistema de rotación de personal es el que Dinamarca adoptó a principios de los años 90. Este sistema consiste en que los puestos de trabajo que quedan eventualmente desocupados son cubiertos por personas que se encuentran en desempleo, pero que previamente han sido convenientemente formadas. Con posterioridad, este puesto de trabajo es recuperado por la persona que lo ocupaba cuando esta retorna al mundo laboral.

**Como conclusión, el estudio señala que tanto las empresas como los trabajadores pueden sacar ventajas de la introducción de dispositivos de horario flexible, especialmente en cuanto a conciliar la vida profesional y familiar**

## Gráfico 12. Sistema de rotación de personal



El sistema de rotación de personal que Dinamarca adoptó a principios de los años 90 consiste en que los puestos de trabajo que quedan eventualmente desocupados son cubiertos por personas que se encuentran en desempleo, pero que previamente han sido convenientemente formadas

El sistema contempla que la desocupación del puesto se dé como consecuencia de tres supuestos que suponen otros tantos permisos a los y las trabajadoras (Euzéby, 2004):

- Permisos sabáticos, con una duración máxima de un año.
- Permisos de maternidad, de 13 a 52 semanas.
- Permisos de formación, que corren a cargo del seguro de desempleo hasta un máximo del 60 al 90% del último salario percibido.

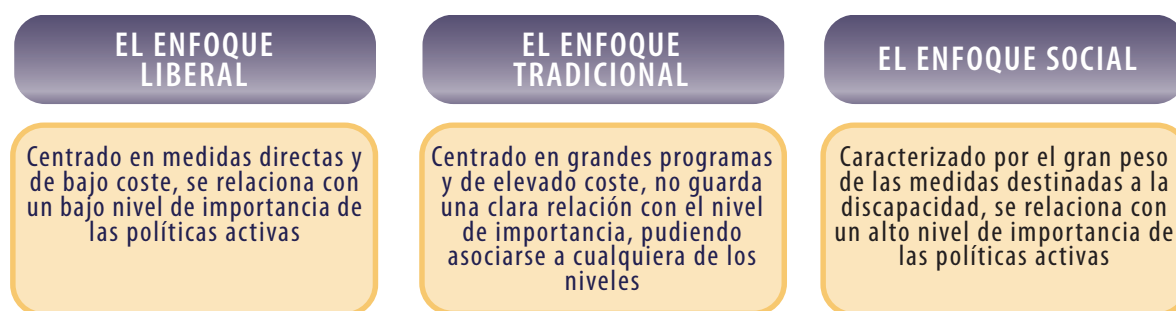
### *3. Eje 2: Política activa en empleo y formación*

### 3. EJE 2: POLÍTICA ACTIVA EN EMPLEO Y FORMACIÓN

El segundo eje de la flexiseguridad lo compone una política activa en empleo y formación, clave para que la persona trabajadora se mantenga competitiva y empleable dentro del mercado, y cuente así con un grado de seguridad en el empleo que compense la incertidumbre de un mercado flexible.

Para analizar las diferencias en las políticas activas de cada país, estas deben encuadrarse en un enfoque general. De la misma forma que, como ya se ha visto, existen tres paradigmas de mercados laborales —el modelo liberal anglosajón, el continental europeo y el escandinavo, intermedio—, hay otros tantos enfoques que guardan cierto paralelismo y que dan más o menos importancia a las políticas activas de empleo: el enfoque liberal, el tradicional y el social.

#### Gráfico 13. Enfoques para las políticas activas



Fuente: Alujas (2002).

Hay países donde se registra una mayor implicación de la empresa en la formación y la capacitación, como Alemania, Austria y Suiza, mientras que otros como Finlandia, Francia, Suecia cuentan con sistemas basados en la enseñanza pública. Pese a las diferencias entre los distintos países y enfoques, existen algunos principios comunes dirigidos al desarrollo de políticas y sistemas de aprendizaje, formación y desarrollo de los recursos humanos. Los cinco principios fundamentales en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y de la formación, sobre los que desarrollar políticas, legislaciones y prácticas, son (OIT, 2002):

- Establecimiento de un entorno propicio que aliente a todas las partes interesadas a invertir en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y de la formación.
- Creación de un marco institucional para el desarrollo de los recursos humanos y la formación, que se corresponda con el contexto social y económico y el nivel de desarrollo de los países.

**Pese a las diferencias entre los distintos países y enfoques, existen algunos principios comunes dirigidos al desarrollo de políticas y sistemas de aprendizaje, formación y desarrollo de los recursos humanos**

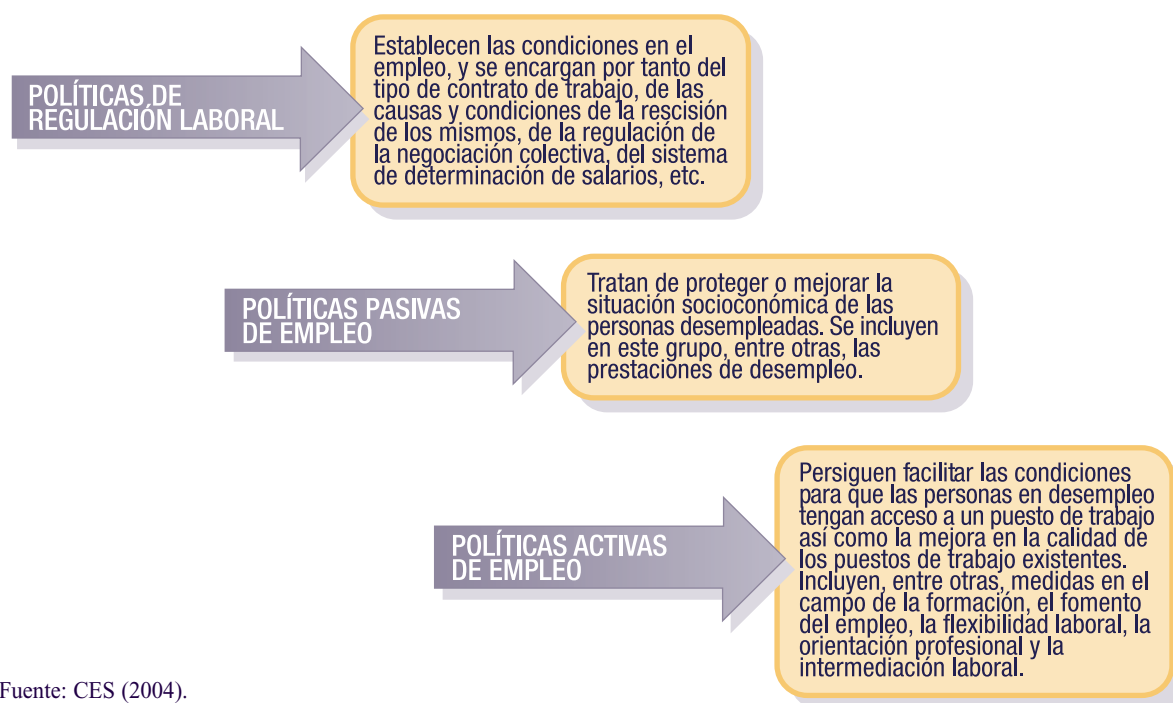
- Garantía de la igualdad de acceso para todos al desarrollo de los recursos humanos y la formación, con independencia de la situación socioeconómica, los ingresos, el origen étnico, el género, la edad, etc.
- Establecimiento de asociaciones entre las distintas partes interesadas en la prestación de programas de aprendizaje, educación y formación.
- Recurso creciente a estrategias y prácticas de formación centradas en el alumno a través del uso de las TIC.

Es decir, que el contexto necesario para un desarrollo efectivo de políticas en el mercado de trabajo es que exista un entorno con unos valores positivos hacia ellas, que haya un marco administrativo que las facilite, que el acceso a estas sea posible, y que los agentes sociales estén coordinados y sepan trabajar en red.

El conjunto de las políticas de empleo constituye, pues, un aspecto fundamental del Estado del Bienestar ya desde sus orígenes en los años setenta del siglo XX, y pueden ser clasificadas de acuerdo a tres grandes líneas principales.

**El contexto necesario para un desarrollo efectivo de políticas en el mercado de trabajo es que exista un entorno con unos valores positivos hacia ellas, que haya un marco administrativo que las facilite, que el acceso a estas sea posible, y que los agentes sociales estén coordinados y sepan trabajar en red**

### Gráfico 14. Políticas de empleo



Fuente: CES (2004).

De estas tres grandes líneas es la última, la definida por las políticas activas de empleo, la que conforma uno de los ejes fundamentales de la flexiseguridad. Las políticas activas están dirigidas, fundamentalmente, “a mejorar el funcionamiento del mercado laboral a través



del incremento de la movilidad y el ajuste laboral facilitando la recolocación de los trabajadores y, en general, capacitando a los mismos en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de empleo existentes como consecuencia de los cambios técnicos, económicos y sociales” (CES, 2004).

Las políticas activas de empleo cuentan con una larga tradición en Suecia, Dinamarca y Alemania y, como tendencia general en la práctica totalidad de países, tienden a aumentar a medida que crece el desempleo. Las medidas activas que se desarrollan en este contexto acostumbran a ser más eficaces (OIT, 2002) cuando forman parte de un conjunto de servicios que se completan mutuamente, como la formación correctiva, la formación en el empleo, la ayuda para buscar empleo y la oferta directa de experiencia laboral, en línea con los cinco principios fundamentales que facilitan el desarrollo de los recursos humanos y de la formación de la OIT (2002).

Las políticas activas de empleo se contemplan, por tanto, como una de las herramientas más eficaces de actuación en el mercado de trabajo, principalmente en Europa, tras la Cumbre de Luxemburgo, y como respuesta a los problemas de empleo que presentan los países integrantes.

**Las políticas activas están dirigidas, fundamentalmente, “a mejorar el funcionamiento del mercado laboral a través del incremento de la movilidad y el ajuste laboral facilitando la recolocación de los trabajadores”**

### Gráfico 15. Pilares de la política europea de empleo



Fuente: Comisión Europea en CES (2004).

Ya se ha subrayado que cada país cuenta con su propia historia y que la referencia danesa es consecuencia de una tradición marcada por un mercado laboral muy flexible y por la cooperación social. Otro dato básico para entender el buen funcionamiento del paradigma en

el país escandinavo es que en torno al 80% de los trabajadores pertenece a un sindicato (EAPN, 2006). Esto significa que la fuerza de sus reivindicaciones es alta, y que se sienten seguros en el tránsito de un trabajo a otro, estimándose que esta circunstancia ocurre con frecuencia (entre un cuarto y un tercio de la fuerza laboral cambia de ocupación cada año). El sistema es eficiente porque los daneses no tienen miedo a perder o a cambiar de trabajo, al tiempo que existe una confianza relativamente extendida en que el desempleo no conllevará marginalidad (Frederiksen, 2007).

La confianza se asocia también al buen funcionamiento de los programas de formación y readaptación profesional. En muchos países, estos programas, que forman parte de las políticas activas, suponen entre el 40 y el 60% de las mismas. En Dinamarca esta proporción crece más allá del 75% (OIT, 2002); y es que el modelo danés viene caracterizado por el aprendizaje permanente. En los años 80 se asumió que la competencia de los países orientales no tenía vuelta atrás y hubo que formar a los y las trabajadoras en otras actividades, porque nunca volverían a las que eran suyas en origen. Por ello, se han desarrollado cuatro programas de empleo (Calcagno, 2006):

- Empleos subvencionados en el sector privado, por el que la empresa recibe una ayuda pública que corresponde a la mitad del salario mínimo.
- Acceso a empleos en el sector público.
- Programa de formación o de educación.
- Diversos programas de ayuda a personas en desempleo.

En Dinamarca se apunta a que el programa de mayor éxito ha sido el de empleos subvencionados en el sector privado; programa por el cual el Estado concede la mitad del salario mínimo. En este país, cada sindicato negocia sus convenios con el empresariado. Si la negociación no finaliza en acuerdo, interviene la Institución de Mediación (convocando tanto a la Patronal Danesa, DA, como a la Central Sindical, LO). El salario mínimo afecta a algunos de los grandes sectores –industria, comercio, servicios y construcción– que lo pactan en las negociaciones centrales. Posteriormente, los y las trabajadoras acuerdan incrementos salariales adicionales en cada una de las empresas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007).

### **3.1. Formación durante toda la vida**

Como un ámbito específico de las políticas activas de empleo, la formación continua a lo largo de la vida es la herramienta que permi-

**Las políticas activas de empleo se contemplan, por tanto, como una de las herramientas más eficaces de actuación en el mercado de trabajo, principalmente en Europa y como respuesta a los problemas de empleo que presentan los países integrantes**

te la adaptación en un mercado caracterizado por una relevante movilidad. En un modelo de flexibilidad puro, la persona trabajadora debe estar permanentemente preparada para pasar de un empleo a otro: mantenerse competitivo en el mercado, permanecer “empleable”, conlleva la formación a lo largo de toda la vida.

Cuando una persona danesa se encuentra desempleada, su primer año de paro puede incluir un período de hasta tres meses de formación. Pasado este tiempo, si sigue sin encontrar empleo, la formación irá orientada hacia aquellos trabajos para los que exista demanda real de mano de obra.

Tratamos de satisfacer el interés del parado, pero hay gente que tiene expectativas muy poco realistas sobre sus propias habilidades... (Frederiksen, 2007).

En el mundo de la competencia global hay que aceptar, sobre todo en occidente, que gran parte de la fuerza de trabajo tendrá que reeducarse y posteriormente emplearse, en algún momento de su vida laboral, con objeto de desempeñar tareas para las que no se había formado inicialmente. En este sentido, uno de los retos ha consistido en que las empresas consideren una inversión, y no un coste, el hecho de que los y las trabajadoras accedan a cualificaciones que no responden a una necesidad inmediata de la propia empresa, constituyendo una inversión a medio plazo que, con toda probabilidad, resultará rentable.

El trabajo ya no es “para toda la vida”, pero la formación sí. Este es un hecho novedoso, dado que no se conocen precedentes históricos de altos porcentajes de ciudadanía inmersos en procesos de formación a lo largo de la vida; necesidad de formación que, obviamente, ciertos sectores de la sociedad serán reacios a asumir como propia.

El mercado flexible, cambiante, fluctuante, y no solo debido a avances tecnológicos, sino también a las nuevas formas de organización, ha alterado su visión respecto a los y las trabajadoras de más edad. En cierto modo, les ha rejuvenecido porque son ahora, y desde el punto de vista del proceso formativo, poblaciones “jóvenes” sobre las que actuar.

Una vez más, resulta inevitable la referencia a los valores y a la cultura. Ante la necesidad de formación a lo largo de la vida, no cabe realizar asociaciones cerradas, y aún mucho menos permitir la existencia de prejuicios en torno a la edad y el aprendizaje; resulta necesaria la aceptación compartida por parte de toda la población, y en es-

**En el mundo de la competencia global hay que aceptar, sobre todo en occidente, que gran parte de la fuerza de trabajo tendrá que reeducarse y posteriormente emplearse, en algún momento de su vida laboral**

pecial de la población activa, acerca del central papel del aprendizaje a lo largo de la vida.

El concepto formación a lo largo de la vida se encuentra en continuo desarrollo desde su acuñación. Inicialmente, el aprendizaje permanente integraba los subsistemas formativos de carácter formal (implicando, por tanto, a los sistemas educativos y formativos). La expresión “aprendizaje permanente” no disfruta de un contenido claramente definido. A pesar de no existir una definición universal, los países europeos han logrado una comprensión global del término, llegando a cierto consenso en torno a algunas cuestiones (CIDEC, 2002):

- Las personas aprenden a lo largo de todas las etapas de su vida.
- Hace referencia a una amplia gama de competencias y habilidades, tanto generales y profesionales como personales.
- Los sistemas formales de educación y formación, así como las actividades no formales organizadas fuera de estos sistemas presentan similar relevancia.
- Resulta necesaria la cooperación público-privada para cualquier estrategia de aprendizaje permanente.
- Se presta una especial atención a la necesidad de contar con una base sólida en el aprendizaje inicial, y sobre todo en despertar el deseo y la motivación por aprender.

Consensuado qué conforma el aprendizaje, y ante la búsqueda de un aumento de la empleabilidad, son necesarias más oportunidades de aprendizaje y formación que se adapten a necesidades cambiantes y a los diferentes ciclos de la vida, como la de adulto, en un mercado flexible.

### **Gráfico 16. Componentes para un aprendizaje a lo largo de la vida**



Fuente: OIT (2002).

**Resulta necesaria la aceptación compartida por parte de toda la población, y en especial de la población activa, acerca del central papel del aprendizaje a lo largo de la vida**

Convertir el aprendizaje a lo largo de la vida en un concepto operativo sigue la tendencia de identificar el aprendizaje permanente con la progresión en la vida laboral y, por tanto, se convierte en un elemento facilitador y consustancial al paradigma de la flexiseguridad. Los elementos que incorpora el aprendizaje permanente son (CIDEDEC 2002):

- Utilidad. Actividades tendentes a mejorar la conducta, la información, el conocimiento, la comprensión, la actitud, los valores o las habilidades.
- Continuidad. Las actividades se desarrollan de forma permanente, es decir, no son accidentales o fruto del azar, sino que contienen los elementos de duración y continuidad, en principio sin límites mínimos temporales.
- Independencia de si el aprendizaje es formal o no. Incluye diferentes tipos de aprendizaje como las prácticas realizadas por aprendices, las escuelas de segunda oportunidad, educación y formación en el trabajo y fuera del trabajo o el autoaprendizaje:
  - ◆ Aprendizaje formal: ofrecido normalmente por un centro de educación o formación, con carácter estructurado (según objetivos didácticos, duración y soporte), y que concluye en una certificación. El aprendizaje formal es intencional desde la perspectiva del alumnado.
  - ◆ Aprendizaje informal: proveniente de las actividades cotidianas relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No está estructurado (en objetivos didácticos, duración y soporte) y generalmente no conduce a una certificación. El aprendizaje informal puede ser intencional pero, en la mayoría de los casos, no lo es (es fortuito o aleatorio).
  - Aprendizaje no formal: no se ofrece desde un centro de educación o formación y normalmente no conduce a una certificación. No obstante, tiene carácter estructurado (en objetivos didácticos, duración o soporte). El aprendizaje no formal es intencional desde el punto de vista del alumnado.
- Independencia de la fuente de financiación. Las actividades pueden ser financiadas por el sector público, el sector privado o de forma individual.
- Independencia del modo de provisión. Empleando medios tradicionales o modernos, como las tecnologías de la información y la comunicación.

**Convertir el aprendizaje a lo largo de la vida en un concepto operativo sigue la tendencia de identificar el aprendizaje permanente con la progresión en la vida laboral y, por tanto, se convierte en un elemento facilitador y consustancial al paradigma de la flexiseguridad**

Es necesario enfatizar la necesidad de acercar los procesos formativos a la población con perfil de empleabilidad más bajo; en un mundo dominado por los conocimientos, el objetivo debe ser promover la actividad y prevenir el desempleo a través de la formación, y muy especialmente respecto de quienes reflejan una capacidad más limitada para el empleo.

Para ampliar las políticas del mercado laboral a fin de reforzar la integración, especialmente la de las personas más amenazadas por la pobreza y la exclusión social, los Estados deben multiplicar las ofertas de educación, así como de formación a lo largo de la vida (Comisión Europea, 2004). Se trata, por tanto, de implementar el principio de igualdad de oportunidades, y subsanar las carencias existentes en relación con la cualificación para el empleo.

La realidad, sin embargo, demuestra que al igual que el mercado laboral es selectivo, la formación a lo largo de la vida tiende a excluir a las personas con menos oportunidades. Habría por ello que hacer efectivo el derecho de todas las personas a esta formación continua, a lo largo de la vida, como derecho individual, transferible y garantizado de forma colectiva (Euzéby, 2004). Dicho de otra manera, la formación a lo largo de la vida debe ir acompañada de políticas de accesibilidad a esa formación.

### **3.2. COMBINACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS Y POLÍTICAS PASIVAS**

Una efectiva política de empleo debe lograr que una persona que se encuentra fuera del mercado de trabajo, cuente con opciones reales de acceder a un puesto de trabajo lo más adecuado posible a sus habilidades y competencias. Y lo más importante, que “confíe” en esas opciones reales y que “perciba” que el sistema, de carácter universal, cobija a toda la población activa, considerándose así incluida. Para conseguirlo, junto con las políticas activas de formación, debe ofrecerse un acompañamiento a través de políticas pasivas, básicamente conformadas por un sistema de ayudas.

Como ya se ha señalado, las políticas activas de empleo son una herramienta para la adaptación a un mercado cambiante, así como para el desempeño de nuevos empleos, e históricamente han supuesto un salto cuantitativo con respecto a las políticas pasivas que, anteriormente, conformaban el conjunto de actuaciones dirigidas a la población con una menor capacidad de cara a desempeñar un empleo (a la

**La realidad, sin embargo, demuestra que al igual que el mercado laboral es selectivo, la formación a lo largo de la vida tiende a excluir a las personas con menos oportunidades**

vez, incapaces, por sí solas, de abordar el reto que supone cubrir el periodo de adaptación entre diferentes empleos).

Por otra parte, las políticas activas de empleo deben formar, a su vez, parte de otras políticas, más globales, en los campos económico, social y del mercado de trabajo; políticas que promuevan el crecimiento económico y del empleo. “Las políticas que promueven el aumento de la demanda agregada en la economía, como las medidas macroeconómicas y de otra naturaleza, han de combinarse con políticas, en la vertiente de la oferta, relativas por ejemplo a la ciencia y tecnología, la educación y formación y las políticas empresariales” (OIT 2002).

La aplicación de políticas activas no puede concebirse sin una relación con las prestaciones por desempleo o políticas pasivas. “Si dicho régimen está desastrosamente gestionado es muy difícil aplicar con éxito las medidas activas. Si por contra, éstas son usadas a gran escala y como vía para restablecer el derecho a prestaciones corren el riesgo de convertirse de hecho en medidas pasivas” (Alujas 2002).

Las políticas pasivas se han concebido, tradicionalmente, como mera contraprestación económica: remuneración salarial destinada a quien se encuentra “fuera del circuito laboral”. No se preveía un acompañamiento sobre formación, orientación, inserción..., puesto que paliar la falta de ingresos era el único objetivo de la política pasiva. Existía una identificación de los Servicios Públicos de Empleo con una función administrativa, y casi asistencial, de reconocimiento y pago de prestaciones.

La experiencia ha demostrado, por otra parte, que cuando los Servicios Públicos de Empleo tienen carácter de monopolio en la gestión de la oferta y la demanda, no garantizan ni un más elevado nivel de colocación, ni una mayor eficacia en sus acciones. Por esta razón, la tendencia actual pasa por liberar a dichos servicios de la prestación de actividades dirigidas a la colocación. “Esta tendencia, junto a la integración de funciones y a la descentralización, definirían las reformas que se han desarrollado en la última década (Alujas, 2002)”.

En la actualidad, los Servicios Públicos de Empleo sobrepasan la mera tarea de gestionar prestaciones, hasta el punto de que sus funciones a veces se confunden con las de otros ámbitos administrativos. De esta manera, existe una variedad de objetivos e instrumentos “que en ocasiones dificulta en exceso la distinción entre lo que es política pasiva o reguladora de lo que es política activa”, “e incluso a veces no está definida con claridad la línea divisoria entre política de em-

**La aplicación de políticas activas no puede concebirse sin una relación con las prestaciones por desempleo o políticas pasivas. Si dicho régimen está desastrosamente gestionado es muy difícil aplicar con éxito las medidas activas**

pleo y otro tipo de políticas como inserción social, inmigración, lucha contra la pobreza...” (CES, 2004).

### INTERACCIÓN DE POLÍTICAS LABORALES PASIVAS Y ACTIVAS: EL EXITOSO CASO DE DINAMARCA

Un claro ejemplo de la articulación de políticas activas y pasivas se encuentra en el sistema de compensación por desempleo existente en Dinamarca. Todo trabajador afiliado al seguro de desempleo tiene derecho a percibir beneficios equivalentes al 90% de su ingreso anterior por un período máximo de cuatro años, incluidos períodos de reincorporación a la vida laboral. En el caso de los trabajadores de bajos ingresos, el seguro se combina con otras transferencias, lo que suma una tasa de reemplazo de un 90%. Para enfrentar los posibles desincentivos de esta alta tasa de reemplazo, el sistema exige a los desocupados una activa búsqueda de trabajo y la reincorporación a tiempo completo después de seis meses de desempleo a los menores de 25 años y de 12 meses a los demás. Desde 1979 a 1993 el seguro se complementó con políticas activas de oferta de trabajo, capacitación y apoyo a la creación de empleos por cuenta propia. Los deficientes efectos de estas políticas condujeron a una reforma general a partir de comienzos de 1994.

Esta reforma consistió en redefinir las políticas activas y reducir progresivamente los plazos de vigencia del seguro. Se introdujeron dos períodos de beneficios con uno inicial de cuatro años pasivo y un subsiguiente de activación de tres años. Se cambió la asignación de los beneficios, pasando de un sistema regulado sobre la base del desempleo a un sistema basado en las necesidades del trabajador afectado.

Asimismo, se descentralizó el manejo del seguro, transfiriéndolo a consejos regionales tripartitos, con la flexibilidad para adaptarlos a las necesidades locales. Se eliminó el componente de capacitación, por el que se recibía un complemento del subsidio de desempleo, y se introdujeron tres tipos de permisos con percepción de sueldo proporcional al beneficio de desempleo para cuidado infantil, educación y año sabático, con el objeto de fomentar la rotación laboral. A partir de 1994 se fue reduciendo progresivamente la vigencia del seguro, de cuatro años a dos en 1996 y de dos a uno en 1999; el plazo se restringió a seis meses en el caso de los menores de 25 años. Gracias a estas medidas, en el 2000 Dinamarca

**Las políticas pasivas se han concebido, tradicionalmente, como mera contraprestación económica: remuneración salarial destinada a quien se encuentra “fuera del circuito laboral”. No se preveía un acompañamiento sobre formación, orientación, inserción...**



cumplía con los dos primeros lineamientos sobre empleo de la Unión Europea, que recomiendan la rápida reincorporación de desempleados jóvenes y adultos.

Debe señalarse que, incluso después de estas modificaciones, Dinamarca es el país que destina la proporción más alta del PIB a la aplicación de políticas laborales; concretamente, un 4,5% del producto (un 3% a políticas pasivas). También cabe destacar que la tasa de desempleo disminuyó de un 10,2% en 1993 a un 5,2% en 1999, lo que coincidió con el período de reforma.

Fuente: Madsen (2002) en CEPAL (2006).

En la lucha contra el desempleo, y junto con Austria, Holanda e Irlanda, el país de referencia en flexiseguridad, Dinamarca, ha sabido combinar acertadamente las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, de forma tal que no se presenta contradicción entre la protección del empleo y la protección social.

La participación de la población en políticas activas suele establecerse como condición necesaria para acceder a las políticas pasivas; estas últimas fundamentalmente identificadas con el tercer eje del triángulo de la flexiseguridad: el sistema de ayudas.

**La participación de la población en políticas activas suele establecerse como condición necesaria para acceder a las políticas pasivas; estas últimas fundamentalmente identificadas con el tercer eje del triángulo de la flexiseguridad: el sistema de ayudas**

## *4. Eje 3: Sistema de ayudas*

## 4. EJE 3: SISTEMA DE AYUDAS

**E**l tercer y último eje que conforma el triángulo de la flexise-  
guridad es el constituido por un sistema de ayudas que alcan-  
ce a un elevado número de personas y que, a la vez, incluya  
prestaciones con importantes cuantías.

El paradigma de la flexiseguridad hace compatibles un buen siste-  
ma de ayudas con la salvaguarda del empleo, por lo que la necesidad  
que el modelo presenta respecto del diálogo social y del consenso po-  
lítico es notoria.

Otra necesidad que se evidencia es que las ayudas y las políticas  
de inserción laboral deben ser gestionadas por los mismos agentes  
que intervienen en el mercado laboral ordinario. “Gestionar de forma  
separada los empleos estables por una parte y las personas en situa-  
ción de desempleo por otra, es hacer de la inserción un mercado in-  
fravalorado” (Lefresne y Tuchsirer, 2004). Es decir, debe entenderse  
que la movilidad y la falta eventual de un trabajo constituyen una  
realidad propia de la actividad laboral y que, por tanto, debe ser el  
mismo sistema laboral el que haga frente a las necesidades que de  
esta situación se deriven.

En Dinamarca, donde los impuestos y las contribuciones socia-  
les representan en torno a la mitad del producto interior bruto,  
puede llegar a indemnizarse a una persona desempleada, durante 4  
años, con el 90% de su salario. Casi el 30% de las personas emple-  
adas cada año cambia de trabajo, lo cual conlleva cierta tasa de des-  
ocupación. Así, una cuarta parte de estas personas se encuentra en  
esta situación durante lo que se entiende como un breve periodo,  
mientras que se estima que alrededor del uno por ciento sufre esta  
situación durante un largo periodo. Esta movilidad comprendería  
graves riesgos de fractura social en todos aquellos sistemas que  
poco tengan que ver con el danés: debe existir una aceptación de la  
situación fundada sobre un buen sistema de ayudas. Se estima tam-  
bién que tras un año en situación de desempleo, el 75% de las per-  
sonas ha vuelto al trabajo.

Este sistema tiene un coste, y resulta necesario subrayar que este  
es alto. Tal y como señala el Ministro de Empleo de Dinamarca “mu-  
chos políticos europeos vienen a estudiar el sistema y lo encuentran  
tremendamente interesante por lo flexible, pero cuando hablamos de  
la parte de seguridad y de las políticas de educación, les cambia el  
semblante” (Frederiksen, 2007).

**Debe entenderse que la  
movilidad y la falta  
eventual de un trabajo  
constituyen una  
realidad propia de la  
actividad laboral y que,  
por tanto, debe ser el  
mismo sistema laboral  
el que haga frente a las  
necesidades que de esta  
situación se deriven**

## 4.1. LA TRAMPA DEL DESEMPLEO

La tendencia que existe en los últimos años es asegurar la disposición al trabajo de quienes tienen acceso a este y otros sistemas de ayuda. El sistema de ayudas que compone uno de los tres ejes de la flexiseguridad debía caracterizarse por su “generosidad”.

En el informe “Perspectivas de Empleo 2007” (OCDE, 2007) se analiza el impacto de las políticas del mercado de trabajo sobre la productividad y se concluye que las reformas que reducen los subsidios de desempleo tienden a reducir también la productividad.

Además, el informe no ve relación entre la “generosidad” de los subsidios al desempleo y el PIB per cápita, apuntando que cualquier impacto negativo sobre el empleo se ve contrarrestado por los impactos positivos sobre la productividad. Los sistemas con altos subsidios son, precisamente, los que permitirían a los trabajadores disponer de los recursos necesarios para acceder a un nuevo empleo más adecuado, ajustando mejor la oferta de empleo y las características de la mano de obra. En sentido inverso, aquellos sistemas que ofrecen menores subsidios dificultan la búsqueda de un empleo mejor, dado que para el trabajador prima la seguridad en el puesto sobre su calidad.

A pesar de ello, existen análisis que apuntan cómo el apoyo económico excesivamente elevado –que sería aquel que representa una importante parte de la cuantía que el trabajador percibiría en el desempeño de su trabajo- desincentiva la búsqueda activa de empleo. Situación esta conocida como la “trampa del desempleo”.

En la línea marcada por una época de carácter liberal, algunos de los países de la OCDE han realizado “algunas reducciones marginales en la generosidad de los derechos a beneficios” (CES, 2004). Una de estas reducciones marginales ha consistido en acotar al máximo las posibilidades de elección de las personas receptoras de ayudas cuando se presenta una oferta de trabajo, exigiéndose, de esta manera, mayores movilidad geográfica, disponibilidad horaria, aceptación de empleos inicialmente no deseados... De lo que se trataría, en suma, es de evitar tanto que el sistema de ayudas se convierta en un factor por el que las personas se desactiven, como que su participación en programas de activación se deba, únicamente, a continuar percibiendo dichas prestaciones.

Evitar una dependencia de las prestaciones a largo plazo precisa de una comunicación fluida entre la administración que gestiona las prestaciones por desempleo y las políticas activas de empleo.

**El sistema de ayudas que compone uno de los tres ejes de la flexiseguridad debía caracterizarse por su “generosidad”**

### Gráfico 17. Necesidad de una comunicación fluida



Se trata de evitar tanto que el sistema de ayudas se convierta en un factor por el que las personas se desactiven, como que su participación en programas de activación se deba, únicamente, a continuar percibiendo dichas prestaciones

## *5. ¿Flexiseguridad en la CAPV?*

## 5. ¿FLEXISEGURIDAD EN LA CAPV?

**E**n este capítulo del Cuaderno se analiza la situación de la CAPV en relación con la posible implantación de un modelo de flexiseguridad. Se trata de una primera aproximación que estudia algunos condicionantes ya reflejados con anterioridad, estableciendo una comparación entre nuestra situación y la que se produce en Dinamarca, como referente que ejemplifica el éxito del paradigma flexibilidad-seguridad.

El análisis de la implementación de la flexiseguridad en ese país revela, como se ha señalado, algunos condicionantes macroeconómicos que sin duda influyen en la viabilidad del modelo: desde una situación económica de crecimiento hasta una elevada productividad, pasando por una tasa de ocupación claramente superior a la media europea (supera en cerca de diez puntos la tasa del país vasco), y un sistema impositivo que establece una fuerte presión fiscal que es capaz de generar los ingresos necesarios para el abor-daje de un elevado gasto, tanto políticas activas (4,4% del PIB) como pasivas (2,7% del PIB).

**Tabla 6. Indicadores de referencia**

	DINAMARCA	CAPV
Presión fiscal	49% del PIB	31% del PIB (2005)
Empleo medio	77,5% (2000-2005)	55,1% (2008)

Fuentes: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: "Flexiseguridad: el caso de Dinamarca". Diario Oficial de la Unión Europea 18.8.2006; Eustat, tasa de actividad y paro de la población de 16 y más años por trimestre y Territorio Histórico; y Tribunal Vasco de Cuentas.

### 5.1. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DEL MERCADO LABORAL

Uno de los rasgos que caracteriza la situación en la CAPV, en este ámbito, es la falta de transferencia de competencias de las políticas del mercado de trabajo. Si en relación con las políticas pasivas el marco normativo estatal se aplica en la Comunidad en condiciones similares al resto del Estado, la falta de transferencias de las políticas activas ha llevado a la creación de un Servicio Vasco de Empleo que ofrece un sistema paralelo a los servicios prestados por el INEM.

#### 5.1.1. Políticas activas de empleo

La situación en la CAPV en materia de políticas activas parte, por tanto, de un desajuste, ya que existe cierta indeterminación política y

Uno de los rasgos que caracteriza la situación en la CAPV, en este ámbito, es la falta de transferencia de competencias de las políticas del mercado de trabajo

competencial. Las competencias no están traspasadas a la administración autonómica pero esta, en la medida de sus posibilidades, aborda determinadas políticas activas de empleo y formación. Hasta la fecha, la actual propuesta de traspaso (documento "Vías de superación de la situación actual del traspaso de Políticas activas de Empleo"), no ha registrado ningún avance.

Las competencias no traspasadas al ámbito económico vasco corresponden al SPEE-INEM. Las principales actuaciones en materia de formación continua son (Sistema Nacional de Empleo, 2007):

- Acciones formativas de las empresas y Permisos individuales de formación. Son las que las empresas planifican y gestionan para sus trabajadores; utilizan para su financiación la cuantía para formación que se asigna a cada empresa en función de su plantilla.
- Contratos Programa para la formación de trabajadores. Tienen por objeto la formación de los trabajadores en competencias transversales y horizontales a varios sectores de la actividad económica.
- Acciones complementarias y de Acompañamiento a la formación. Tienen por objeto la realización de investigaciones y la elaboración de productos y herramientas innovadores relacionados con la Formación Continua.

Más allá del análisis económico que se desprendería de las actuaciones del INEM, el acercamiento que se efectúa al eje de la política activa en empleo y formación en la CAPV se centrará en una serie de consideraciones, en torno a dos de sus vertientes: la formación durante toda la vida y la combinación de políticas activas y políticas pasivas.

Como se ha visto a través del caso danés, ambos acercamientos aparecen ligados a la necesidad de una estructura sólida sobre la que desarrollarse: un mercado laboral, vasco en nuestro caso, asentado sobre un marco institucional estable y clarificado.

La experiencia de un buen número de países indica que el desarrollo de nuevas políticas de empleo y formación debe fundamentarse en instituciones sólidas, pues sin ellas las inversiones en aprendizaje y formación corren el riesgo de ser ineficaces. El correcto desarrollo de los recursos humanos y la formación, requiere de un marco institucional que cuente con los siguientes elementos para el desarrollo (OIT, 2002):

- Un sistema diversificado de instituciones y proveedores públicos y privados de servicios de formación, que incluya mecanismos para supervisar la calidad y la pertinencia de sus programas.

**La necesidad de una estructura sólida sobre la que desarrollarse: un mercado laboral, vasco en nuestro caso, asentado sobre un marco institucional estable y clarificado**



- Una estructura descentralizada para la toma de decisiones respecto de la determinación de las necesidades de formación, del contenido y los programas de enseñanza y formación, y de la movilización y utilización de los recursos.
- La integración en el marco institucional del concepto y la práctica de la educación permanente; y el establecimiento de un marco de cualificaciones y de mecanismos para la homologación y la certificación de las cualificaciones a fin de apoyar la educación permanente.
- Instituciones para recopilar, analizar y difundir la información relativa al mercado de trabajo destinada a las agencias de colocación y a la asistencia para la búsqueda de empleo.

Se incluye, a continuación, un resumen con las recomendaciones de la Comisión en relación con las políticas de empleo que se aplican en el Estado y que sirve de marco genérico a las reflexiones sobre políticas activas de empleo en la CAPV.

**La experiencia de un buen número de países indica que el desarrollo de nuevas políticas de empleo y formación debe fundamentarse en instituciones sólidas, pues sin ellas las inversiones en aprendizaje y formación corren el riesgo de ser ineficaces**

### **Tabla 7a. Recomendaciones del consejo de 19 de enero de 2001 sobre la aplicación de las políticas de empleo de España (resumen)**

<b>Diagnóstico</b>	<p>El Reino de España ha venido registrando en los últimos años un crecimiento de la economía y del empleo, pero sigue habiendo problemas importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La tasa de empleo, aunque está aumentando, se sitúa entre las más bajas de la Unión Europea. El desempleo sigue siendo elevado (15,9 %) a pesar de un descenso importante desde 1996. La tasa del desempleo de larga duración también ha disminuido, pero las mujeres y los trabajadores de edad siguen estando especialmente afectados por el problema del paro.</li> <li>• La proporción de contratos de duración determinada es elevada. En su mayoría son de corta duración y afectan sobre todo a las mujeres y a los jóvenes.</li> <li>• Las diferencias regionales son importantes y la movilidad geográfica es muy baja.</li> <li>• Aunque la tasa de empleo de las mujeres ha venido aumentando, sigue siendo la más baja de la Unión Europea (37,6 %). La diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al empleo, que asciende al 30,3 %, es la más importante de la Unión Europea. El desempleo femenino es del 23,1%.</li> <li>• Menos del 35 % del grupo de población entre los 25 y los 64 años de edad tiene un nivel educativo de secundaria superior. Hay muchos casos de abandono escolar y la participación en la educación y la formación durante la edad adulta es especialmente baja. No hay un enfoque general de la formación continua.</li> </ul> <p>Tras el análisis pertinente, parece que son necesarios más esfuerzos para responder a las directrices para el empleo y las recomendaciones relativas a: las medidas de prevención y activación; la mejora del sistema de seguimiento estadístico; la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas y medidas; la formación permanente; la capacidad de adaptación y los regímenes de prestaciones y de fiscalidad.</p>
--------------------	--

**Tabla 7b. Recomendaciones del consejo de 19 de enero de 2001 sobre la aplicación de las políticas de empleo de España (resumen)**

<b>Recomendaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proseguir la modernización de los servicios públicos de empleo a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo para cubrir a todos los posibles beneficiarios. Dichos esfuerzos deben incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico de conformidad con el Plan nacional de acción y el Informe conjunto sobre el empleo.</li> <li>• Promover en mayor grado la igualdad de oportunidades con objeto de elevar la tasa de empleo femenino hasta la media comunitaria en un plazo dado, habida cuenta de la amplitud del problema, acorde con la urgencia de este objetivo.</li> <li>• Elaborar y aplicar una estrategia coherente en materia de formación continua que fije objetivos, incluya la educación y formación inicial y continua a fin de aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en las actividades de educación y de formación. Debería prestarse especial atención al problema del abandono escolar prematuro.</li> <li>• Proseguir los esfuerzos, en colaboración con los interlocutores sociales, para adaptar las relaciones laborales, incluida la normativa laboral, y desarrollar nuevas formas de organización del trabajo garantizando un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad para toda la mano de obra.</li> <li>• Estudiar los factores incentivos y desincentivos de los regímenes de prestaciones y de fiscalidad a fin de aumentar la participación en el mercado de trabajo y el empleo estable.</li> </ul>
------------------------	---

Fuente: Comisión Europea en CES (2004): Las políticas activas de empleo en la CAV y en la UE.

Si en la CAPV el diagnóstico de la situación del empleo es más favorable en algunos aspectos –tasa de ocupación, nivel de cualificación, tasa de desempleo...–, buena parte de las recomendaciones realizadas mantiene su vigencia.

En los últimos años se ha registrado un creciente desarrollo del Servicio Vasco de Empleo (Lanbide). El Plan de Empleo 2007-2010 sitúa algunos objetivos en esta materia, en línea con la Estrategia de

**Si en la CAPV el diagnóstico de la situación del empleo es más favorable en algunos aspectos, buena parte de las recomendaciones realizadas mantiene su vigencia**

**Tabla 8. Objetivos propuestos por el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 y resultados obtenidos en 2006**

	Objetivos propuestos	Resultados obtenidos
Total Tasa ocupación (15-64 años)	63%	66,5%
Total Tasa actividad (>16 años)	54,5%	54,6%
Total Tasa de desempleo	7%	4,1%
Mujeres Tasa de ocupación	50%	57,0%
Mujeres Tasa de actividad	44%	45,2%
Mujeres Tasa de desempleo	11%	4,5%
Jóvenes. Tasa desempleo	9%	8,2%

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (2007).

Lisboa. Por otra parte, son destacables algunos de los resultados del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, con logros en las tasa de ocupación, actividad, desempleo, etc.

Una de las políticas activas más estrechamente relacionadas con la transición entre empleos es la relativa a la formación de los trabajadores. Si en el caso danés dicha transición se produce con gran intensidad, en la CAPV se ha venido registrando, siguiendo la tónica estatal, una clara distinción entre la formación dirigida a trabajadores y la destinada a personas desempleadas, desarrolladas por organismos/entidades diferentes, y con escasa relación entre ambas.

Esta situación evoluciona con la reciente modificación, Sistema de Formación para el Empleo (RD 395/2007), que persigue la integración de los dos “subsistemas” preexistentes (Formación Ocupacional y Formación Continua) en un marco normativo y organizativo conjunto.

En la CAPV, la formación de trabajadores ha sido desarrollada por un organismo Autónomo tripartito –HOBETUZ–, que gestiona formación continua, al igual que la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo lo hace dentro del ámbito estatal. Esta coexistencia ha permitido una evolución en la que se identifican una serie de logros, tales como la implementación de un Sistema de Cualificaciones previo al estatal o el avance de estrategias complementarias de formación en las empresas, si bien también ha desembocado en un panorama que, para empresas y trabajadores, cabe calificar como confuso.

En su conjunto, el porcentaje de trabajadores formados a través del sistema de financiación de la formación continua –de oferta y demanda, gestionadas por Hobetuz y por la FTFE– sitúa a esta Comunidad entre las primeras en el ranking de cobertura formativa, si bien todavía lejos de la situación registrada en otros países europeos.

### **5.1.2. Sistema básico de ayudas**

El sistema básico de ayudas se identifica con la prestación por desempleo, competencia de la Administración central del Estado gestionada por el Instituto Nacional de Empleo.

En caso de que una persona se encuentre en desempleo, dos son los sistemas de protección que existen: en el nivel contributivo, la prestación por desempleo; y en el nivel asistencial, el subsidio por desempleo.

**Una de las políticas activas más estrechamente relacionadas con la transición entre empleos es la relativa a la formación de los trabajadores**

## Gráfico 18. Sistemas de protección por desempleo



La prestación por desempleo cubre a las personas que, “pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo de forma temporal o definitiva, o vean reducida temporalmente, al menos, en una tercera parte su jornada laboral, por expediente de regulación de empleo”

En el nivel contributivo, la prestación por desempleo está destinada a personas que cuenten con un período mínimo de cotización, y que no se encuentren en determinadas situaciones de incompatibilidad.

La prestación por desempleo cubre a las personas que, “pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo de forma temporal o definitiva, o vean reducida temporalmente, al menos, en una tercera parte su jornada laboral, por expediente de regulación de empleo, con la correspondiente pérdida o reducción análoga de salarios, por algunas de las causas establecidas como situaciones legales de desempleo”.

El INEM ha desarrollado una serie de guías particularizadas orientadas a los perfiles más frecuentes que presentan las personas con derecho a esta prestación. Algunos de estos perfiles son los siguientes:

- Si se ha perdido involuntariamente el empleo y se ha cotizado a desempleo 360 días o más.
- Si se ha agotado una prestación de nivel contributivo y se continúa sin trabajo.
- Si se tienen 52 años cumplidos y se ha trabajado los años necesarios para poder cobrar una jubilación.
- Si se ha estado trabajando en el extranjero o si se quiere marchar a otro país.
- Si se desea emprender una actividad como autónomo o como socio de una cooperativa o sociedad laboral.
- Si se es trabajador extranjero y reside en España.
- Si se ha cotizado desempleo entre 180 y 359 días, o entre 90 y 179 días y tiene responsabilidades familiares.

La duración de la prestación se establece en función del período de ocupación cotizado en los seis años anteriores a la situación de desempleo.

**Tabla 9. Duración de la prestación por desempleo por período de ocupación cotizada en los últimos 6 años**

Desde 360 hasta 539 días	120 días
Desde 540 hasta 719 días	180 días
Desde 720 hasta 899 días	240 días
Desde 900 hasta 1.079 días	300 días
Desde 1.080 hasta 1.259 días	360 días
Desde 1.260 hasta 1.439 días	420 días
Desde 1.440 hasta 1.619 días	480 días
Desde 1.620 hasta 1.799 días	540 días
Desde 1.800 hasta 1.979 días	600 días
Desde 1.980 hasta 2.159 días	660 días
Desde 2.160 días	720 días

Fuente: INEM (2007).

En el nivel asistencial, el sistema de protección que existe es el subsidio por desempleo. Esta protección consiste en una prestación económica y una aportación a la Seguridad Social. Junto con el derecho a la percepción del subsidio, y con el objetivo de alcanzar un empleo estable, se encuentra el derecho a tomar parte en acciones de formación, perfeccionamiento, orientación o reconversión, e inserción profesional.

Para evitar la trampa del desempleo, abordada en el capítulo anterior, en este caso podrán ser beneficiarias del subsidio por desempleo aquellas personas en paro que, figurando inscritas como demandantes de empleo, no hayan rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se hayan negado a participar sin justificación en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales. Por otra parte, la cuantía de las rentas de las personas receptoras no debe ser superior al 75% del Salario Mínimo Interprofesional.

Beneficiarias de este subsidio son las siguientes personas:

- Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares.
- Trabajadores mayores de 45 años que han agotado prestación contributiva por desempleo sin responsabilidades familiares.

**El subsidio por desempleo consiste en una prestación económica y una aportación a la Seguridad Social. Junto con el derecho a la percepción del subsidio se encuentra el derecho a tomar parte en acciones de formación, perfeccionamiento, orientación o reconversión, e inserción profesional**

- Subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado una prestación por desempleo de 24 meses.
- Trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva.
- Trabajadores emigrantes retornados.
- Liberados de prisión.
- Trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales, como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual.
- Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años.

La tasa de cobertura es la proporción de personas desempleadas que se beneficia de algún tipo de prestación por desempleo. Determinar la situación en la CAPV no es tarea sencilla puesto que, en 2006, y tomando las cifras de paro registrado del INEM, la tasa de cobertura es de casi el 60%, mientras que de acuerdo con los datos del EUSTAT se sitúa en el 110,9%.

Existe además en la CAPV un sistema de protección adicional, representado fundamentalmente por la Renta Básica, compatible con empleos de bajo nivel salarial. Esta prestación, de carácter periódico, económico y subsidiario, se halla dirigida a “aquellas personas empadronadas en cualquiera de los municipios vascos, con al menos un año de antigüedad, que teniendo en cuenta las rentas y patrimonio de la unidad de convivencia a la que pertenecen, carecen de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción social y laboral”. En 2006 más de treinta y tres mil (33.000) personas fueron beneficiarias del programa. En cuanto a la cuantía/mes establecida para una unidad convivencial de una persona, durante el año 2008 se sitúa en los 616 euros, ascendiendo hasta los 875 euros para unidades convivenciales de cinco miembros.

**Existe además en la CAPV un sistema de protección adicional, representado fundamentalmente por la Renta Básica. Esta prestación se halla dirigida a “aquellas personas empadronadas en cualquiera de los municipios vascos, con al menos un año de antigüedad, que teniendo en cuenta las rentas y patrimonio de la unidad de convivencia a la que pertenecen, carecen de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción social y laboral”**

**Tabla 10. Estimaciones del coste de Renta Básica**

Años	Euros
Año 2007	182.520.000
Año 2008	200.360.000
Año 2009	213.650.000
2007-2009	596.530.000

Fuente: Gobierno Vasco (2008).

## 5.2. UNA VISIÓN CUALITATIVA

Se ha llegado a definir la flexiseguridad como “la tercera vía” en materia laboral, al ser un nuevo marco de relaciones entre empresarios y trabajadores. Este marco exige de un pacto a través del cual la empresa tenga más fácil despedir a sus trabajadores y, en contrapartida, exista una garantía real tanto de ingresos destinados a esas personas desempleadas como de su integración en un proceso que las reincorporará al empleo.

A lo largo de todo el cuaderno han ido apareciendo intangibles necesarios para implementar la flexiseguridad, tales como la confianza en el sistema y en los agentes, y las creencias compartidas conducentes a una cultura de movilidad y de adaptación.

Esta confianza va asociada al control: así, un fuerte control que evite abusos, tanto por parte de la empresa como de los trabajadores y trabajadoras, se convierte en factor necesario para el correcto desarrollo del modelo.

El análisis realizado a través de este Cuaderno evidencia las diferencias existentes entre la CAPV y Dinamarca; diferencias que también se reflejan, aunque el asunto puede parecer menor, en torno a la religión, que tampoco comparten. La religión confiere, a lo largo de los siglos, una ideología y una cierta visión del mundo. En general, ha sido aceptada la teoría de Weber de acuerdo con la cual el capitalismo se desarrolló porque el protestantismo inculcó unos valores proclives a él, y diferentes al catolicismo. Los católicos, según esta visión, serían más proclives al derroche que a la acumulación, y también más proclives a la corrupción por ser la moral protestante muy severa con ella. Obviamente hay excepciones, como las “capitalistas” Venecia y Florencia medievales... o el propio País Vasco, citado por el mismo Weber como una excepción a la teoría por ser eminentemente católico y, sin embargo, contar con una cultura capitalista desde principios del siglo pasado (Vivanco, 2004).

Pero al margen de la trayectoria capitalista de la CAPV, el mayor o menor grado de tolerancia hacia la corrupción es un asunto directamente relacionado con la confianza y control que necesariamente debe acompañar a un mercado laboral basado en la flexiseguridad.

Los países del mundo que en la actualidad tienen menor índice de corrupción son, precisamente, Dinamarca y Finlandia (seguidos por Suecia, Islandia...).

**La flexiseguridad marco exige de un pacto a través del cual la empresa tenga más fácil despedir a sus trabajadores y, en contrapartida, exista una garantía real tanto de ingresos destinados a esas personas desempleadas como de su integración en un proceso que las reincorporará al empleo**

**Tabla 11. Índice de percepción de la corrupción 2007<sup>2</sup>**

Dinamarca	9.4	Eslovenia	6.6
Finlandia	9.4	Estonia	6.5
Suecia	9.3	Portugal	6.5
Islandia	9.2	Malta	5.8
Holanda	9.0	Hungría	5.3
Suiza	9.0	Chipre	5.3
Noruega	8.7	República Checa	5.2
Luxemburgo	8.4	Italia	5.2
Reino Unido	8.4	Eslovaquia	4.9
Austria	8.1	Letonia	4.8
Alemania	7.8	Lituania	4.8
Irlanda	7.5	Grecia	4.6
Francia	7.3	Polonia	4.2
Bélgica	7.1	Bulgaria	4.1
España	6.7	Rumania	3.7

Fuente: Transparencia Internacional (2007).

La percepción general en el Estado es la de que existe corrupción. El asunto es de calado, y el desarrollo de unos “códigos de conducta” tanto en éste como en la CAPV se convierte en una condición necesaria pero no suficiente. El marco de relaciones entre empresarios y trabajadores que exige la implementación de la flexiseguridad, debería contemplar esta circunstancia.

En consonancia, también se halla extendida la percepción de existencia de fraude fiscal. En el ámbito estatal, un 41% de las personas piensa que el pago de impuestos es “imperfecto”. Por su parte, los sindicatos vascos denuncian un fraude fiscal masivo, pues en su opinión

**El mayor o menor grado de tolerancia hacia la corrupción es un asunto directamente relacionado con la confianza y control que necesariamente debe acompañar a un mercado laboral basado en la flexiseguridad**

**Tabla 12. Evolución sobre las opiniones de la extensión del fraude fiscal**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En general se pagan los impuestos de un modo bastante correcto	65%	58%	58%	50%	55%	59%
El pago de los impuestos es muy imperfecto	35%	42%	42%	50%	45%	41%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Transparencia Internacional (2007).

2. La puntuación se refiere a las percepciones del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de diferentes países, y oscila entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).



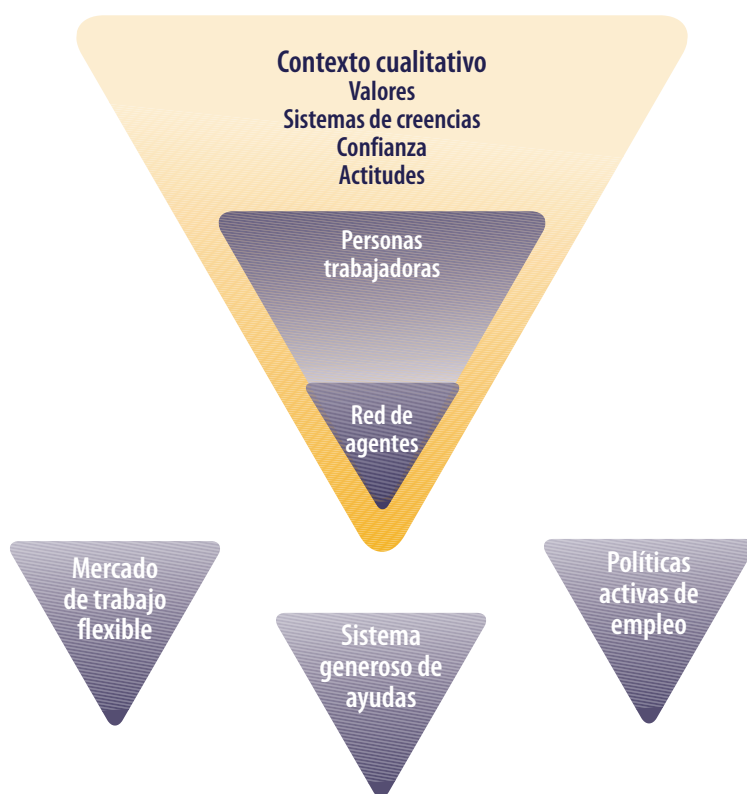
no se declaran "enormes cantidades de dinero" procedentes de actividades empresariales.

En el contexto vasco, la implementación de la flexiseguridad supondría una importante novedad cualitativa, por los profundos cambios en el sistema de valores que implicaría, por la cultura de confianza que habría que construir y por el marco coordinado de actuación que exigiría desarrollar.

Además de la confianza, el contexto necesario para un desarrollo efectivo de políticas en el mercado de trabajo requiere que exista un entorno con unos valores positivos hacia ellas, que haya un marco administrativo que las facilite, que se pueda acceder a estas políticas, y que los agentes sociales estén coordinados y sepan trabajar en red.

Para profundizar en esta visión cualitativa y poder extraer conclusiones sobre el previsible grado de viabilidad en la implementación de la flexiseguridad como modelo de referencia en la CAPV, en el sentido ya definido para cada uno de sus tres ejes, se abordará el sistema de valores que hay en la actualidad, a través de los valores de los y las trabajadoras vascas ante la movilidad, la formación, y la red de agentes a quien correspondería intervenir en este modelo.

### Gráfico 19. Contexto cualitativo para los ejes de la flexiseguridad



En el contexto vasco, la implementación de la flexiseguridad supondría una importante novedad cualitativa, por los profundos cambios en el sistema de valores que implicaría, por la cultura de confianza que habría que construir y por el marco coordinado de actuación que exigiría desarrollar

### 5.2.1. Desde las personas trabajadoras en la CAPV

Para acercarnos a algunos de los valores y actitudes de los trabajadores vascos que puedan mostrar su posible encaje o no en un modelo de flexiseguridad, se presentan algunos datos extraídos del Censo del Mercado de Trabajo 2006 y del Sociómetro Vasco nº 35 (Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 2007).

Un primer dato a tener en cuenta es que casi tres cuartas partes de las personas trabajadoras llevan más de diez años en el empleo que actualmente tienen. Es decir, la movilidad en el empleo no es algo a lo que esté acostumbrada la población trabajadora. Apunte este realizado sin entrar en consideraciones pormenorizadas en cuanto a la edad de estas personas, ya que muy probablemente serán las más jóvenes quienes más experiencia acumulen en el cambio de empleo y en la necesidad de una adaptación.

**Tabla 13. Tiempo en el empleo actual**

Más de 10 años	73,4%
Entre 3 y 10 años	15,3%
Últimos 3 años	11,3%
Total	100,0%

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (2007). Censo del Mercado de Trabajo 2006.

A lo largo del Cuaderno se ha visto que la capacidad de adaptación se encuentra estrechamente relacionada con la formación recibida y actitudes hacia la formación a lo largo de la vida. Sin embargo, los datos indican que la mayoría de las personas en edad laboral no ha recibido ningún tipo de formación en el último año.

**Tabla 14. Cursos recibidos en el último año (personas de 15 a 74 años)**

Curso del INEM, Escuela Taller u otro curso para Parados	0,7%
Curso de formación promovido por la empresa (Sólo Ocupados)	3,1%
Otros cursos (informática, preparación de oposiciones, idiomas en academias, cursos culturales o recreativos)	6,8%
No recibió	89,5%
Total	100,0%

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (2007). Censo del Mercado de Trabajo 2006.

**La movilidad en el empleo no es algo a lo que esté acostumbrada la población trabajadora de la CAPV**

La mitad de las personas ocupadas trabaja en jornadas con una duración diferente al estándar de las 40 horas semanales; la mayoría, entre 20 y 39 horas semanales (de media, se trabajan 37 horas). En este sentido, parece existir cierta disposición a flexibilizar la jornada laboral.

**Tabla 15. Horas de trabajo a la semana**

Menos de 20 horas	4,0%
Entre 20 y 39 horas	35,5%
40 horas	50,0%
Más de 40 horas	10,4%
Total	100,0%

Fuente: Gobierno Vasco, Gabinete de Prospección Sociológica (2007). Sociómetro Vasco nº 35.

Esta disposición a flexibilizar la jornada laboral se refrenda en las condiciones que se aceptarían para el desempeño de un trabajo. La mayoría de las personas consultadas aceptaría trabajos con una duración inferior a las 30 horas semanales, de una categoría inferior a la esperada o, en menor medida, aceptaría trabajos con ingresos inferiores a los correspondientes a la cualificación de que dispone. El cambio de residencia, por el contrario, es una condición que, mayoritariamente, no sería aceptado.

Parámetros estos que, parece claro, deberían incrementarse en un escenario definido por un mercado de trabajo flexible y con elevada movilidad.

**Tabla 16. Condiciones para aceptar un trabajo**

	Sí	No	Total
Aceptación de trabajo con cambio de residencia	31,5%	68,5%	100,0%
Aceptación de trabajo con ingresos inferiores a la cualificación que dispone	56,2%	43,8%	100,0%
Aceptación de trabajo con categoría inferior a la esperada	65,0%	35,0%	100,0%
Aceptación de trabajo con duración inferior a las 30h. semanales	67,2%	32,8%	100,0%

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (2007). Censo del Mercado de Trabajo 2006.

Ahondando en la cuestión de la movilidad física, tres cuartas partes de las personas que buscan empleo no se interesan por un trabajo ubicado fuera del Territorio Histórico de residencia y el 37% no lo hace si este está situado fuera del municipio de residencia.

**Ahondando en la cuestión de la movilidad física, tres cuartas partes de las personas que buscan empleo no se interesan por un trabajo ubicado fuera del Territorio Histórico de residencia y el 37% no lo hace si este está situado fuera del municipio de residencia**

**Tabla 17. Ámbito geográfico en el que se busca trabajo**

En el municipio donde reside	37,0%
En el Territorio Histórico donde reside	39,4%
En la Comunidad Autónoma donde reside	17,2%
En la CAPV y Navarra	1,6%
En todo el Estado	3,3%
Incluso en el extranjero	1,6%
Total	100,0%

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (2007). Censo del Mercado de Trabajo 2006.

El déficit de condiciones que daría lugar a un escenario de flexibilidad también tiene su reflejo en la prioridad de asuntos que se cree deberían negociar los sindicatos con el empresariado. Ni la promoción y movilidad laboral, ni la formación profesional son asuntos prioritarios de negociación, de lo que cabe colegir que no son aspectos que susciten excesiva preocupación.

**Tabla 18. Asunto que los sindicatos deben negociar con los empresarios**

	1er asunto	2º asunto	3er asunto
Regulación de la jornada laboral	25,2%	7,8%	7,7%
Salario y complementos salariales	32,0%	22,1%	9,0%
Salud y seguridad en el trabajo	19,0%	21,4%	17,0%
Valoración de los puestos de trabajo	6,4%	12,2%	12,4%
Promoción de igualdad entre sexos	3,6%	8,1%	12,6%
Vacaciones y días libres	1,6%	4,2%	6,2%
Prestaciones sociales complementarias (guarderías, comedor...)	2,7%	7,0%	6,9%
Formación profesional	1,5%	5,7%	8,5%
Conciliación de la vida familiar y laboral	6,5%	7,2%	11,2%
Normalización del euskera	0,9%	1,8%	3,3%
Promoción y movilidad laboral	0,7%	2,3%	5,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Gobierno Vasco, Gabinete de Prospección Sociológica (2007). Sociómetro Vasco nº 35.

**El déficit de condiciones que daría lugar a un escenario de flexibilidad también tiene su reflejo en la prioridad de asuntos que se cree deberían negociar los sindicatos con el empresariado. Ni la promoción y movilidad laboral, ni la formación profesional son asuntos prioritarios de negociación**

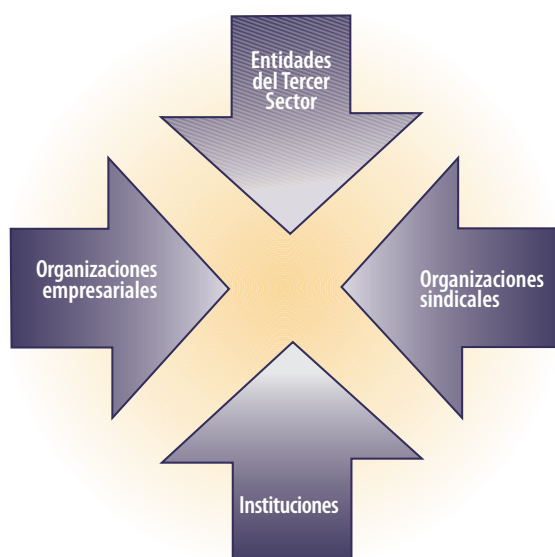
Como conclusión, cabe pensar que, en la actualidad, los valores de las personas trabajadoras en la CAPV apenas se adecuan a los que serían necesarios en un mercado flexible lo suficientemente legitimado.

### 5.2.2. Desde la red de agentes

Entendemos que la red de agentes la componen las instituciones públicas, las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales, y las organizaciones no gubernamentales.

La red de agentes debe favorecer un sistema de creencias compartido, dar legitimidad al sistema, procurar una flexibilidad sin excesos, una seguridad efectiva, siendo al mismo tiempo correa de transmisión en la relación entre las políticas activas con las prestaciones por desempleo y con el sistema formativo. Debe pues existir una alta cooperación entre los interlocutores sociales para constituir el marco adecuado para el correcto funcionamiento de un mercado de trabajo flexible e inclusivo.

#### Gráfico 20. Red de agentes



Vistos en el apartado anterior los valores y actitudes de las personas trabajadoras, de cara sobre todo a la implantación de un mercado laboral flexible, cabe preguntarse si la red de agentes cuenta con los mimbres necesarios para su correcto desarrollo o afianzamiento en la CAPV.

La confianza en los agentes que intervendrían en la construcción de un sistema que garantice y dé seguridad en el empleo, se perfila como elemento clave para el éxito de un modelo basado en la flexi-

**Como conclusión, cabe pensar que, en la actualidad, los valores de las personas trabajadoras en la CAPV apenas se adecuan a los que serían necesarios en un mercado flexible lo suficientemente legitimado**

seguridad. En este sentido, la ciudadanía vasca manifiesta un claro déficit de confianza. Las instituciones políticas como el Parlamento o el Gobierno suscitan un mayor grado de confianza, pero esta magnitud se ve radicalmente contrastada con la confianza depositada en los partidos políticos (que son, paradójicamente, quienes conforman las dos instituciones anteriores) y con la mostrada hacia los sindicatos (el 42,9% confía en ellos y un 43,5% no lo hace). Este dato es aún más relevante por cuanto que muestra una confianza significativamente menor en los sindicatos que la que se deposita en las empresas.

Un sindicato es una asociación permanente de trabajadores cuya finalidad es defenderlos y negociar con los empresarios sobre salarios y otras condiciones laborales. También podría definirse sindicato como un cártel o monopolio destinado a obtener los máximos beneficios para sus miembros. Pampillón (2007).

Podría calificarse de paradójico que la ciudadanía confíe menos en los sindicatos que en las empresas, puesto que los primeros representan, en teoría, los intereses de los y las trabajadoras, quienes, a su vez, constituyen la mayor parte de la ciudadanía.

**Tabla 19. Confianza en las instituciones**

	Tiende a confiar	Tiende a no confiar	Ns/Nc	Total
Gobierno Vasco	65,9%	26,7%	7,4%	100,0%
Parlamento Vasco	62,1%	28,1%	9,8%	100,0%
Partidos políticos	23,5%	66,7%	9,8%	100,0%
Sindicatos	42,9%	43,5%	13,6%	100,0%
Empresas	50,1%	37,0%	12,8%	100,0%

Fuente: Gobierno Vasco, Gabinete de Prospección Sociológica (2007). Sociómetro Vasco nº 35.

El desapego hacia los sindicatos tiene su reflejo en la escasa afiliación con la que cuentan. A nivel global, en todos los países del mundo, se registra una caída en el número de afiliaciones. En los países escandinavos este descenso ha sido gradual, pero en otros, especialmente en Gran Bretaña, ha sido muy notable, pasando, en veinte años, de aglutinar a la mitad de la ciudadanía a menos de un tercio de esta. En Francia, el porcentaje ha descendido desde el 20% a situarse por debajo del 10%, y en Italia, del 50% al 35% (Fuller, 2005).

**La confianza en los agentes que intervendrían en la construcción de un sistema que garantice y dé seguridad en el empleo, se perfila como elemento clave para el éxito de un modelo basado en la flexiseguridad. En este sentido, la ciudadanía vasca manifiesta un claro déficit de confianza**

Si en Dinamarca, el 80% de los trabajadores/as pertenece a un sindicato (EAPN, 2006), en la CAPV este porcentaje se sitúa, aproximadamente, en el 30%. La relación que existe en el país nórdico entre la seguridad en el sistema y su elevada tasa de sindicación es clara. En este marco, puede deducirse que en la CAPV, en un escenario de flexiseguridad, los y las trabajadoras tendrían problemas para confiar en la red de agentes.

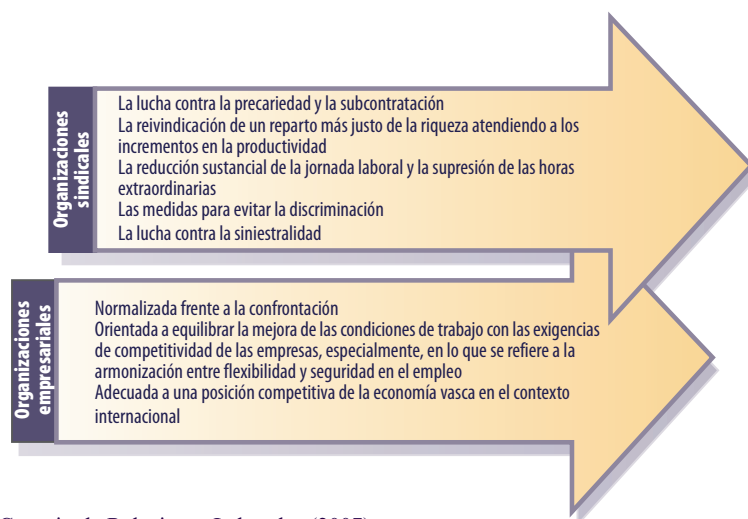
**Tabla 20. Afiliación a sindicatos en la CAPV**

Se está actualmente afiliado	30,5%
Actualmente no, pero se ha estado afiliado	12,2%
Nunca ha estado afiliado	57,3%
Total	100,0%

Fuente: Gobierno Vasco, Gabinete de Prospección Sociológica (2007). Sociómetro Vasco nº 35.

En la CAPV, la negociación colectiva es una de las principales tareas de la red de agentes y constituiría una de las vías por las que apuntalar los tres ejes de la flexiseguridad. Los intereses de cada agente son obviamente diferentes. Las orientaciones de sindicatos y patronal vasca para la negociación colectiva caminan de lo particular a lo general.

**Gráfico 21. Orientaciones para la negociación colectiva de 2006**



Fuente: Consejo de Relaciones Laborales (2007).

Entre las orientaciones de las organizaciones empresariales, destaca la flexiseguridad como un objetivo a perseguir, lo que demuestra que hoy por hoy, y en la línea de lo indicado en el capítulo “El nuevo paradigma”, la flexiseguridad pertenece más a lo que se entiende por discurso conservador que al discurso progresista.

Entre las orientaciones de las organizaciones empresariales, destaca la flexiseguridad como un objetivo a perseguir, lo que demuestra que hoy por hoy, la flexiseguridad pertenece más a lo que se entiende por discurso conservador que al discurso progresista

El Consejo de Relaciones Laborales (CRL) es el organismo público de la CAPV que tiene como finalidad la potenciación del diálogo y la resolución de conflictos en el mundo laboral entre la parte social –personas trabajadoras y sindicatos– y la parte empresarial. Puede decirse que supone la red de agentes de referencia cuya intervención resultaría crucial para desarrollar políticas orientadas al modelo de flexiseguridad.

Nadie puede negar que la aportación específica del Consejo y su verdadero valor añadido es contribuir a activar el diálogo entre los interlocutores sociales, trabar consensos básicos sobre las cuestiones fundamentales en materia de relaciones laborales y propiciar la suscripción de acuerdos generales o sobre materias concretas. Parece obvio reconocer que la situación actual está muy lejos del cumplimiento total o parcial de cualquiera de estos objetivos. (...) Aún más, la persistencia del desencuentro reflejado una vez más en el pobre balance de la negociación colectiva para el año 2006, que ha finalizado, en la línea de años anteriores, con un elevado porcentaje de convenios sin renovar, apunta hacia desencuentros que desbordan lo meramente coyuntural y adquieren caracteres estructurales.

(Martin Auzmendi, en la Memoria 2006 del CRL).

En la actualidad, el contexto para desarrollar estas políticas no resulta adecuado ya que el Consejo de Relaciones Laborales ha contado con un presidente dimitido que, sin embargo, prologa la Memoria 2006 con una fuerte autocrítica (Consejo de Relaciones Laborales, 2007). En dicho prólogo se menciona que la organización sindical ELA suspende su participación en el Consejo, y se reconoce la conflictividad existente entre las representaciones sindicales y empresariales que componen Hobetuz –Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua–, Osalan –Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales– y el Consejo Económico y Social. Obviamente, tampoco esta situación contribuye a favorecer un clima de confianza.

La caída de afiliaciones, anteriormente señalada, se relaciona con una mejora del bienestar económico. Debido a esto, en algunos países los sindicatos han optado por huir de la confrontación y apostar por el consenso con la patronal y gobierno (Pampillón, 2007). La CAPV parece encontrarse lejos aún del consenso. El Consejo de Relaciones Laborales no ha cumplido su objetivo de contribuir a activar el diálogo entre los interlocutores sociales, trabar consensos básicos sobre las

**El Consejo de Relaciones Laborales (CRL) es el organismo público de la CAPV que tiene como finalidad la potenciación del diálogo y la resolución de conflictos en el mundo laboral cuya intervención resultaría crucial para desarrollar políticas orientadas al modelo de flexiseguridad**



cuestiones fundamentales en materia de relaciones laborales, así como propiciar la suscripción de acuerdos, generales o sobre materias concretas.

El Consejo Económico y Social Vasco (2004) también critica la “descoordinación e ineficacia en las políticas de empleo en la CAPV” y solicita la inmediata transferencia del Estado. Como respuesta a esta situación, realiza una serie de propuestas como:

- Trabajo en red de todos los agentes que gestionan la política activa de empleo.
- Creación de una ventanilla única que facilite la integración laboral, especialmente de las personas menos motivadas.
- Necesidad de un único servicio público de empleo integral y gratuito, en el que estén presentes los agentes sociales y que tenga la responsabilidad de las políticas activas de empleo en la CAPV.
- Necesidad de un seguimiento y evaluación efectiva de los programas en favor del empleo.
- Equidad territorial en el gasto, pues hay zonas que necesitan más recursos que otras, y por colectivos de afectados.
- Creación de una base de datos común, que permita un buen diagnóstico y orientación de la persona objeto de las políticas activas de empleo, para lo que se necesita trabajar en red y confianza recíproca entre los agentes.
- Separación de lo puramente administrativo de reconocimiento y pago de beneficios sociales de lo que se dedica específicamente a proporcionar servicios de empleo. Esto implicaría una orientación mayor de “servicio al consumidor” con nuevas formas de organización, planes de acción individualizada, atención personalizada a los objetivos, indicadores de resultados, etc.

Del marco institucional depende la gestión del sistema, de prestaciones y formativo, y suya es la responsabilidad de garantizar el control sobre un mercado flexible para evitar abusos y generar confianza. Es responsabilidad del entramado institucional –bien complejo en la CAPV– desarrollar en toda la red de agentes una cultura común de aprendizaje y formación.

La confianza es, precisamente, aquello de lo que carece el modelo de flexiseguridad entre las organizaciones sindicales vascas. La opinión expresada por algunos sindicatos, y publicada en prensa, en relación con la flexiseguridad (Noticias de Gipuzkoa, 05/03/07), refleja su parecer acerca de la inviabilidad del modelo en el ámbito de la CAPV.

**La confianza es, precisamente, aquello de lo que carece el modelo de flexiseguridad entre las organizaciones sindicales vascas. La opinión expresada por algunos sindicatos refleja su parecer acerca de la inviabilidad del modelo en el ámbito de la CAPV**

- ELA: "hay personas interesadas en buscar palabras mágicas que puedan ser utilizadas para esconder la perversión de la cruda realidad que quienes nos gobiernan fomentan y su propia responsabilidad en ello". Se señalan algunas diferencias con Dinamarca como que en el país nórdico "la presión social es mucho más alta y los tipos marginales de quienes más ganan son 16 puntos superiores a los que tenemos en la CAV".
- LAB: "la realidad sociolaboral en Euskal Herria se caracteriza por la precariedad, la falta de calidad en el empleo y los insuficientes servicios sociales" por lo que se considera que "hablar de flexibilidad para la patronal y de seguridad para el trabajador es hablar de términos contrapuestos". "Se ha dado flexibilidad a las empresas a la hora de contratar a los trabajadores para organizar el trabajo y para despedir". En el contexto actual "es imposible encontrar un equilibrio entre seguridad y flexibilidad".
- CC.OO. Euskadi no valora la posibilidad de trasladar el sistema a la CAV "porque no se puede aislar la cuestión de la flexiseguridad al margen de todo lo demás". "La clave del sistema danés reside en que hay una cultura de búsqueda de acuerdos y consensos". En este sentido, se destaca que "la patronal danesa no sólo se preocupa de aumentar su beneficio empresarial, y los sindicatos daneses son copartícipes en muchos aspectos de la gestión de las empresas".

Por otra parte, aunque no formen parte del Consejo de Relaciones Laborales, las Entidades del Tercer Sector tienen también voz en el proceso de conformación de un modelo de flexiseguridad, ya que colaboran en la tarea de hacer frente a las consecuencias de un mercado no inclusivo, que es el más "sangrante" riesgo de un mercado flexible no controlado. Cabe aquí añadir que estas Entidades se encuentran cada vez más presentes en el mercado laboral, a través de iniciativas como el Programa de Empresas de Inserción. Y, a este respecto, cabe también señalar que en el apartado expresamente dedicado a la flexiseguridad ya se señalaban las demandas que en torno a ella realiza la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (2006).

El enfoque de las Entidades del Tercer Sector tiene en consideración a aquellas personas con menor capacidad de adaptación a un mercado laboral cambiante, y así mismo de elevada movilidad, y completa las orientaciones de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales.

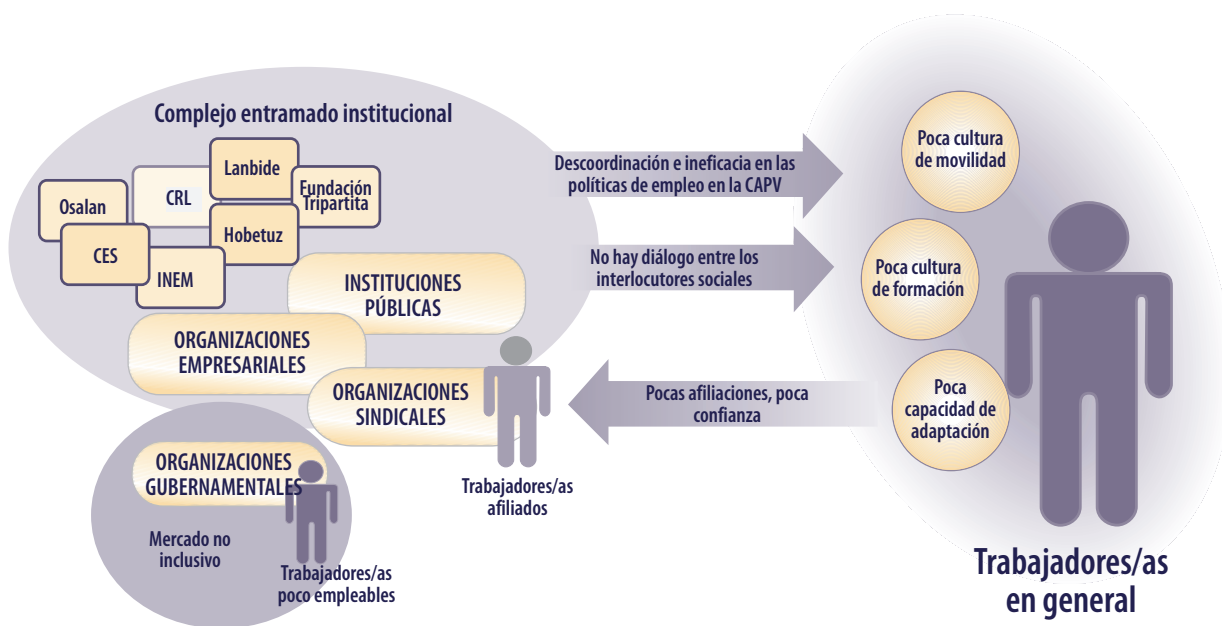
**Las Entidades del Tercer Sector tienen también voz en el proceso de conformación de un modelo de flexiseguridad, ya que colaboran en la tarea de hacer frente a las consecuencias de un mercado no inclusivo, que es el más "sangrante" riesgo de un mercado flexible no controlado**

**Gráfico 22. Orientaciones de las Entidades del Tercer Sector**



El enfoque de las Entidades del Tercer Sector tiene en consideración a aquellas personas con menor capacidad de adaptación a un mercado laboral cambiante y de elevada movilidad

**Gráfico 23. Contexto cualitativo vasco**



**5.3. A MODO DE CONCLUSIONES**

Las condiciones actuales en la CAPV no parecen las más idóneas para intentar con éxito la implementación de un modelo de flexiseguridad similar al que existe en Dinamarca. Ni las tasas de ocupación ni la presión fiscal actual garantizarían unos niveles de in-

gresos que permitieran el elevado gasto en políticas activas y pasivas que conlleva.

Además, la falta de transferencia de competencias y la diversidad de agentes institucionales que operan en el mercado laboral tampoco contribuyen a crear el clima necesario para su desarrollo.

Sin embargo, el aspecto más crítico del modelo es probablemente la falta de confianza en los agentes sociales, en particular hacia los sindicatos, y de los propios trabajadores, en que la flexiseguridad garantice realmente la segunda parte del binomio (seguridad) y no sea un mero pretexto para dismantelar los restos de un Estado del Bienestar que se perciben en retroceso en toda Europa.

Es cierto que en la CAPV existen algunas condiciones que cabe apuntar como más favorables para el desarrollo de la flexiseguridad respecto al conjunto del Estado: una tasa de desempleo más reducida, una mayor productividad, la existencia de una red de “garantía de ingresos” –en este caso asociados a las prestaciones sociales, y no relacionados con el empleo– más consolidada, o niveles educativos de la población más elevados. Las políticas activas desarrolladas, el importante esfuerzo de adaptación del sistema vasco de empleo a sus usuarios y usuarias, la búsqueda de empleo de calidad... son también factores positivos que sitúan a la Comunidad en una posición ventajosa.

Al mismo tiempo, se encuentran otros elementos claramente críticos, como el indefinido mapa institucional, derivado de las competencias pendientes de transferencia, o la situación de los organismos tripartitos en el ámbito económico y laboral –CES, CRL, Hobetuz–, que cabe calificar de muy negativa, y que deriva de los enfrentamientos de los agentes respecto al propio concepto de modelo vasco del mercado de trabajo y relaciones laborales.

Por todo ello, cualquier proceso que se iniciara en este sentido debería llevar implícito el desarrollo de una serie de condicionantes que claramente superan el marco de la flexiseguridad, y que resultan igualmente necesarios para afrontar con mayores garantías de éxito los retos económicos y sociales que presenta el mercado laboral en el siglo XXI.

**El aspecto más crítico del modelo es probablemente la falta de confianza en los agentes sociales, en particular hacia los sindicatos, y de los propios trabajadores, en que la flexiseguridad garantice realmente la segunda parte del binomio, la seguridad**

## Bibliografía

Alujas Ruiz, J. A (2002). *Políticas activas de mercado de trabajo en España (1985-2000)*. Tesis sin publicar.

Arundel, A.; Lorenz, E.; Lundvall, B.; Valeyre, A. (2006): *The Organization of Work and Innovative Performance: A comparison of the EU-15*. DRUID Working Paper N. 06-14.

Calcagno, A. (2006): *La política de empleo danesa*. Artículo publicado en el diario Hoy de La Plata, Buenos Aires el 29 de junio de 2006.

Chung, H., Kerkhofs, M., Ester, P. (2007): Working time flexibility in European companies. Establishment Survey on Working Time 2004–2005. *European Foundation for the Improvement of Living and Working*.

CIDEC (2000): *Reorganización del tiempo de trabajo. Medidas y efectos*. Cuaderno de Trabajo N° 32. Iniciativa promovida por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

CIDEC (2002). Cuaderno de Trabajo N° 36. *Aprendizaje a lo largo de la vida*. Iniciativa promovida por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007): *Libro verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007): *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

Comisión de las Comunidades Europeas (2006): *Flexiguridad: el caso de Dinamarca*. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*.

Comisión Europea (2004). Comisión sobre la Inclusión Social en los nuevos Estados miembros. *Síntesis de los memorandos conjuntos sobre la inclusión social*.

Comisiones Obreras – Federación de Comunicación y Transporte (2007): *Documentos y análisis federales. Flexiseguridad*.

Comité Económico y Social Europeo (2006): *Dictamen sobre el tema “Flexiguridad: el caso de Dinamarca”*. Diario Oficial de la Unión Europea 18.8.2006.

Comité Económico y Social Europeo (2006): *El CESE estudia la flexiseguridad danesa: ¿qué lecciones hemos de extraer para Europa?* Comunicado de prensa n° 50/2006, 16 de mayo de 2006.

Conferencia Internacional del Trabajo (2002). Informe IV. *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*. Organización Internacional del Trabajo.

Consejo de la Unión Europea (2006). *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social*.

Consejo de la Unión Europea (2007). *Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007*.

Consejo de Relaciones Laborales – Lan harremanen kontseilua (2007): *Informe sociolaboral 2006*.

Consejo de Relaciones Laborales – Lan harremanen kontseilua (2007): *Memoria 2006*.

Consejo Económico y Social Vasco (2004): *Las políticas activas de empleo en la CAV y en la UE*.

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (2007): *Plan de Empleo 2007-2010. Informe Final*.

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (2007): *Censo del Mercado de Trabajo, 2006*.

EAPN Position Paper (2006): *Will Flexicurity meet the needs of people experiencing poverty and social exclusion*.

EAPN: *Boletín de la red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social*. nº 119 jul-ago 2006

European Working Conditions Observatory, EWCO (2007): *Earnings of older employees lagging behind*.

Euzéby, C. (2004): La activación “a la Francesa” de las personas en situación de desempleo y de los beneficiarios de la asistencia pública: entre el Workfare anglosajón y la inserción escandinava. *Encuentro Renta Básica y Procesos de Inserción*, 1 y 2 de diciembre de 2004.

Frederiksen, C. (Ministro de Empleo de Dinamarca) (2007): Entrevista en suplemento “Nueva Economía” número 378. Diario *El Mundo* 24 de junio de 2007.

Fresno, J.M. (2006): *Descripción y análisis de las políticas europeas en materia de empleo: los fondos estructurales 2007-2013*. En Jornadas Cruz Roja Almería.

Fuller, T (2005): *Power ebbs at Europe's unions*. International Herald Tribune 10 de enero de 2005.

Gareis, K., Korte, W.B. (2002): *ICTs and the adaptability of work arrangements in the EU*. European Conference on Information Systems, Gdansk, 6–8 de junio de 2002.

Gobierno Vasco, Gabinete de Prospección Sociológica (2007). *Sociómetro Vasco* nº 35.

Instituto de Estudios Fiscales (2006): *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*. DOC. Nº 10/06.

La Caixa (2006). *Reforma del mercado laboral: un decálogo*. Informe mensual Febrero 2006.

Lasierra, J.M. (2006). La flexiseguridad: cómo conciliar intereses de empresas y trabajadores en el mundo del trabajo. En [lamp.itcilo.org](http://lamp.itcilo.org).

Madsen, K. (2002): *Security and flexibility: friends or foes? Some observations from the case of Denmark*. Second France/ILO Symposium. *The future of work, employment and social protection: The dynamics of change and the protection of workers* (Lyon, 17/18 enero 2002).

Madsen, K. (2004): The Danish model of "flexicurity": experiences and lessons. *Transfer. European Review of Labour and Research* 10.

Madsen, K. (2004): *The Danish model of "flexicurity": a paradise with some snakes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Interactions between Labour Market and Social Protection*, Bruxelles, 16 de mayo 2004.

Martínez, L. (2007): ¿Existe un modelo social europeo? Una contrastación de las experiencias británica y española. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 66. Economía y Sociología.

Muffels, R., Luijkx, R. (2005): Job mobility and employment patterns across European welfare states. Is there a “trade-off” or a “Double Bind” between flexibility and security? TLM Working paper Nº. 2005–12, Amsterdam, SISWO/Social Policy Research.

- Muñoz, A. (Responsable de Negociación Colectiva de ELA) (2007): Artículo “Ahora toca la flexise-guridad”. Diario *Gara* 3 de febrero de 2007.
- Noticias de Gipuzkoa* (2007): Artículo “Flexise-guridad: el paraíso imposible” 5 de marzo de 2007.
- OCDE (2008): *Perspectivas de Empleo 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Oficina Internacional del Trabajo: *Cambios en el mundo del trabajo*. Conferencia internacional del trabajo 95ª reunión 2006.
- Pampillón, R (2007): *¿Qué es un sindicato?* Economy Weblog 4 de febrero de 2007.
- Regini, M. (2000) : Between deregulation and social pacts: The responses of European economies to globalisation. *Politics and Society*, Vol. 28, Nº. 1.
- Safón, V. (1998): *¿Del fordismo al postfordismo? El advenimiento de los Nuevos modelos de or-ganización industrial*. I Congreso de ciencia regional de Andalucía.
- Subirats, J. (2005): Democracia, participación y transformación social. Revista On-Line de la Uni-versidad Bolivariana, Volumen 4, Número 12.
- Subirats, J. (2007): *¿Qué servicios sociales necesitamos?* Jornada Sistema vasco de servicios so-ciales: nuevos derechos de ciudadanía. 20 abril 2007.
- Transparencia Internacional* (2007). Índice de Percepción de la Corrupción 2007.
- Valeyre, A. (2006): *Conditions de travail et santé au travail des salariés de l’Union européenne: des situations contrastées selon les formes d’organisation*. Centre d’études de l’emploi
- Weiler, A. (2007): *Conditions Working conditions surveys. A comparative analysis*. European Foun-dation for the Improvement of Living and Working.
- Wilthagen, T., Tros, F. (2004): The concept of flexise-gurity: a new approach to regulating employ-ment and labour markets. *Transfer*, vol.10, nº2, 2004.