



# **EL SISTEMA SOCIAL ESPAÑOL EN UN MARCO DE FLEXISEGURIDAD. Análisis comparado de algunas experiencias europeas y lecciones para el caso español.**

**(Capítulos 1- 8)**

**RESPONSABLE: D. SANTOS MIGUEL RUESGA BENITO**

**Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)**

**La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.**

# EL SISTEMA SOCIAL ESPAÑOL EN UN MARCO DE FLEXISEGURIDAD. Análisis comparado de algunas experiencias europeas y lecciones para el caso español



**Proyecto de investigación dirigido por:**

*Santos Miguel Ruesga Benito, Universidad Autónoma de Madrid*

**Equipo de Investigación compuesto por:**

*Domingo Carbajo Vasco, Agencia Española de Administración Tributaria,*

*Valeriano Gómez, Instituto Universitario Ortega y Gasset,*

*Julimar da Silva Bichara, Universidad Autónoma de Madrid,*

*Sandro Monsueto, Universidad de Goiás (Brasil) y*

*Manuel Pérez Trujillo, Universidad Autónoma de Madrid*



# Índice

<b>CAPITULO I.PRESENTACIÓN</b> .....	6
<b>CAPITULO II. OBJETO Y METODO DE LA INVESTIGACION</b> .....	9
II.1. REFLEXIONES PRELIMINARES.....	9
II.2. LAS RESTRICCIONES A TENER EN CUENTA EN LA INVESTIGACION.....	14
II.3. EL MARCO GENERAL DEL MODELO DE “FLEXISEGURIDAD” Y LAS RESTRICCIONES DE LA INVESTIGACION .....	17
II.4. EL COMPONENTE “SEGURIDAD” EN EL MODELO .....	21
II.5. LOS FINES GENERALS DELA INVESTIGACION .....	26
II.6. FUENTES ESTADISTICAS SOBRE GASTOS SOCIALES EN LA UE.....	27
II.7. SOBRE LAS RESTRICCIONES DE LAS ESTADISTICAS DE POLITICAS LABORALES/SOCIALES.....	28
II.7.1. Estadísticas de políticas laborales.....	28
II.7.2. Estadísticas laborales versus estadísticas sociales.....	30
II.7.3. Sobre estadísticas sociales.....	33
II.7.4. Metodología SEEPROS .....	38
II.7.5. El MISSOC .....	40
II.7.6. El nivel de información.....	43
<b>CAPÍTULO III. SOBRE EL CONCEPTO DE “FLEXISEGURIDAD”</b> .....	45
III.1. INTRODUCCIÓN. ....	45
III.2. ¿QUÉ ÉXITOS CONSEGUIR EN EL MERCADO DE TRABAJO?.....	48
III.3. POLITICAS Y MERCADOS DE TRABAJO.....	51
III.4. LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO A ESTUDIAR.....	68
<b>CAPITULO IV. PRESTACIONES SOCIALES EN LOS PAÍSES CONSIDERADOS</b> .....	75
IV.1. INTRODUCCIÓN .....	75
IV.2. ALGUNOS RASGOS GENERALES DEL GASTO SOCIAL EN LA OCDE DESDE 1980.....	77
IV.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA POR PERSONA.....	81
IV.3.1. Tendencias generales.....	81
IV.3.2. Evolución por partidas.....	96
IV.4. LAS PRESTACIONES SOCIALES EN DINAMARCA.....	99
IV.5. LAS PRESTACIONES SOCIALES EN HOLANDA .....	107
IV.6. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA .....	115
IV.7. UNA ADVERTENCIA: LA VARIABILIDAD DE LOS COMPONENTES DEL MODELO DE “FLEXISEGURIDAD”. EMPLEABILIDAD Y REFORMA SOCIAL EN HOLANDA.....	122
IV.7.1. Cambios en los dos componentes.....	122
IV.7.2. Otro experimento de la flexiseguridad en Holanda. Sobre el sistema de “reintegración” privada al mercado de trabajo .....	127
IV.7.2.1. Cuestiones generales .....	127
IV.7.2.2. El proceso de “reintegración”. Desarrollo .....	131
IV.8. EMPLEABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN DINAMARCA Y HOLANDA. EL CASO DE LAS PENSIONES.....	134

	137
<b>CAPITULO V. EMPLEABILIDAD, SEGURIDAD Y POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO</b> .....	137
V.1. INTRODUCCIÓN.....	139
V.2. ALMP Y “FLEXISEGURIDAD”.....	144
V.3. ANALISIS DE LOS DATOS SOBRE LAS ALMP EN LOS PAISES CONSIDERADOS..	159
<b>CAPITULO VI. VARIABLES DEMOGRAFICAS Y LABORALES Y PROTECCION SOCIAL</b>	159
VI.1. INTRODUCCION.....	161
VI.2. LA INCIDENCIA DE LAS VARAIBLES DEMOGRAFICAS Y LABORALE EN LA INTENSIDAD DELA PROTECCION SOCIAL. HIPOTESIS DE PARTIDA.....	163
VI.3. EL CICLO ECONÓMICO Y LA SEGURIDAD EN EL MERCADO LABORAL.....	164
VI.4. LA DINAMICA DEMOGRÁFICA EN LOS PAÍSES EN ANÁLISIS.....	168
VI.5. LA DINAMICA LABORAL.....	177
	177
<b>CAPITULO VII.FLEXISEGURIDAD Y CALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO</b> .....	179
VII.1. INTRODUCCIÓN.....	179
VII.2. EL MODELO TEÓRICO: MODELO <i>MATCHING</i> .....	186
VII.3. POLÍTICAS LABORALES ACTIVAS Y COMPORTAMIENTO DE LOS MERCADOS DE TRABAJO.....	191
VII.4. PRESTACIÓN POR DESEMPLEO Y CALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO .....	194
VII.5. EVIDENCIAS EMPÍRICAS SOBRE POLÍTICAS ACTIVAS .....	197
VII.6. EVIDENCIAS EMPÍRICAS SOBRE PRESTACIÓN POR DESEMPLEO .....	200
VII.7. EL MODELO ECONOMÉTRICO .....	206
VII.8. RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES .....	206
<b>CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	229
VIII.1. CONCLUSIONES GENERALES .....	229
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b> .....	243
<b>INDICE DE ACRONOMIOS</b> .....	255
<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXOS AL CAPÍTULO IV</b> .....	A-IV.1
ANEXO A-IV-1. ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCION SOCIAL EN DINAMARCA.....	A-IV.1
ANEXO A-IV-2. ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCION SOCIAL POR PRESTACION EN DINAMARCA.....	A-IV.2
ANEXO A-IV-3. ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCION SOCIAL EN HOLANDA.....	A-IV.49
ANEXO A-IV-4. ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCION SOCIAL PRESTACION EN HOLANDA.....	A-IV.50
ANEXO A-IV-5. ORGANIZACIÓN DELA PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA.....	A-IV.98
ANEXO A-IV-6. ORGANIZACIÓN DELA PROTECCION SOCIAL POR PRESTACION EN DINAMARCA.....	A-IV.99
<b>ANEXOS AL CAPÍTULO V</b> .....	A-V.1
A-V-1. INFORMACION ESTADISTICA SOBRE POLÍTICAS LABORALES EN	

DINAMARCA.....	A-V.1
A-V-2. INFORMACION ESTADISTICA SOBRE POLÍTICAS LABORALES EN HOLANDA.....	A-V.4
A-V-1. INFORMACION ESTADISTICA SOBRE POLÍTICAS LABORALES EN ESPAÑA.....	A-V.7
<b>ANEXOS AL CAPÍTULO VI.....</b>	<b>A-VI.1</b>
A-VI-1. INFORMACION ESTADISTICA SOBRE POBLACION Y MERCADO DE TRABAJO EN DINAMARCA.....	A-VI.1
A-VI-1. INFORMACION ESTADISTICA SOBRE POBLACION Y MERCADO DE TRABAJO EN HOLANDA.....	A-VI.6
A-VI-1. INFORMACION ESTADISTICA SOBRE POBLACION Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA.....	A-VI.11
<b>ANEXOS AL CAPÍTULO VII. CONTRASTES DE RAÍZ UNITARIA SOBRE LOS RESIDUOS.....</b>	<b>A-VII.1</b>

## CAPITULO I. PRESENTACIÓN

---

Podíamos, a la manera marxiana, decir “*que un fantasma recorre Europa, es el fantasma del desempleo*” y no estaríamos muy lejos de señalar, lo que se considera como el problema más grave social y, por ende, económico de las economías occidentales en estos momentos, producto directo de la crisis sistémica que las mismas vienen padeciendo desde, aproximadamente, el verano de 2008<sup>1</sup> y que ha supuesto que en la Unión Europea (en adelante, UE) el paro alcance la cifra de 23 millones de trabajadores <sup>2</sup>.

Es más, la situación tampoco puede calificarse como de optimista para el ejercicio 2011, pues las estimaciones más recientes, “OECD Economic Outlook. Summary of Projections”, prevén un paro del 10,1 por ciento de la población activa en la zona euro frente al 8,2 por ciento en todos los Estados miembros de la OCDE.

Con este término de “amenazador fantasma”, nos referimos, lógicamente, a los elevados y persistentes niveles de paro que afectan a las economías europeas y, en especial, a España.

Con un porcentaje de desempleados situado en el 9, 8 por ciento de la Población Activa y con alguno de los Estados miembros de la UE en situaciones mucho más precarias al respecto, caso de España y Letonia, por poner sólo los dos ejemplos más representativos de las economías europeas con mayores niveles de desempleo; lo cierto es que, tanto los políticos, como la sociedad civil, los interlocutores sociales (trabajadores y empleados) y, lógicamente, los profesionales y técnicos han vuelto sus ojos al análisis de las Políticas Públicas que se consideran más acertadas para recuperar el empleo, analizando diferentes mercados de trabajo en el interior de la UE, para, con la vista puesta en imitar los que hayan producido mejores resultados en la variable de

---

<sup>1</sup> Algunos anticipan los comienzos de la presente crisis económica a mediados del ejercicio 2007, cuando empiezan a aparecer en los Estados Unidos de América (USA ó EEUU) los primeros problemas con las denominadas “hipotecas subprimes”.

<sup>2</sup> Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA-TUCA), Confederación Europea de Sindicatos (ETUC/CES) y Confederación Sindical Internacional (ITUC.CSI.IGB). Cumbre Sindical ALC-UE, 4 y 5 de mayo de 2010. “Llamamiento a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y Caribe”.

desempleo y otros parámetros del mercado de trabajo, tratar de incorporar a su práctica nacional el “mix” de Políticas Públicas aplicadas en tales Estados exitosos.

En principio, parecería, de escuchar simplemente la opinión popular, las encuestas y los comentarios de los medios de comunicación, que la única finalidad de cualquier Política, laboral o no, en estos momentos, sería lograr una reducción de la tasa de paro y que, en consecuencia, aquellas sociedades (caso, por ejemplo, de Alemania donde, incluso tras la recesión, el porcentaje de desempleo es menor que hace cinco años)<sup>3</sup> donde los niveles de desempleo fueran reducidos, deberían ser imitadas.

Ahora bien, inmediatamente surgen las cualificaciones y los matices, empezando por los debates acerca de cuál es el nivel óptimo de paro, de la medición del mismo, del tipo de protección social de los desempleados, de la calidad de trabajo de las personas empleadas, etc. y siguiendo por las discusiones acerca de si relevante es centrar el éxito en el mercado de trabajo, de manera exclusiva, en el porcentaje de población desempleada o en un concepto más amplio, aunque más arduo de medir como es la “empleabilidad”, pues también resulta evidente que el porcentaje de paro no es sino un ratio entre los desempleados y la población activa, por lo cual, puede ser tan importante para la mejora del mercado de trabajo aumentar esta última como reducir el desempleo.

De esta forma, la doctrina de la OCDE<sup>4</sup> y, en general, las nuevas corrientes de la Economía Social consideran que tan relevante es obtener un nivel reducido de paro como una alta tasa de población activa, aunque solamente sea porque ambos factores parecen interrelacionados y que resulta más flexible y con capacidad de reacción ante las futuras crisis una población activa en diferentes situaciones de empleo, el factor de la “empleabilidad”, es decir, la capacidad de una persona para trabajar durante su vida laboral, a lo largo de su vida y adecuadamente cubierta por una red de protección social, en períodos de inactividad que intentar, a cualquier costa, la salida de un número de significativo de trabajadores de la situación estadística de “desempleo”, si con ello no aseguramos una capacidad de la población empleada en un momento dado para no caer, rápidamente, en situaciones de precariedad, empleo parcial, mecanismos cuasi-públicos de trabajo temporal, jubilaciones anticipadas, etc.

---

<sup>3</sup> “Europe’s engine. Why Germany needs to change, both for its own sake and for the others”, *The Economist*, March 13th 2010, página 13.

<sup>4</sup> Bassanini, Andrea; Duval, Romain. *Employment Patterns in OECD Countries: Resassing the Role of Policies and Institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 35; DELSA/ELSA/WD/SEM (2006) 4, 9-Jun.-2006.

De hecho, uno de los grandes éxitos de la “flexiseguridad” es que, al parecer, permite obtener los dos objetivos: alto porcentaje de población activa sobre la población total de cada país, incluyendo la capacidad para recuperar tales niveles tras circunstancias puntuales de crisis económica y bajos niveles de desempleo, entre otros factores, porque pone el énfasis en la idea de “empleabilidad” y de activación de mano de obra, en este último supuesto, no sólo de los desempleados, sino de todo tipo de población “inactiva”: discapacitados, trabajadores en baja por enfermedad, jubilados anticipados, etc.,

En realidad lo significativo para los países que practican este modelo es considerar la situación del trabajador como un “continuum” de actividad laboral a lo largo de su vida activa, complementado, en aquellos interregnos en que, por cualquier causa, no esté trabajando, por mecanismos suficientes de protección social, minusvalorando de este modo la importancia que, tradicionalmente, se da a las cifras de desempleo como representativas del éxito o fracaso de una Política Social.

Esta investigación que aquí se presenta, cuyo proyecto fue galardonado con un premio FIPROSS 2009, aborda el estudio detallado de una serie de instrumentos de protección social que constituyen una buena parte de los contenidos de “seguridad”, que conforman de los denominados modelos de “flexiseguridad”, en dos de los países de la UE considerados paradigmáticos en la praxis de estos modelos de organización de los sistemas socioeconómicos.

Los resultados de tales análisis nos han permitido llevar a cabo diferentes ejercicios de carácter comparativo para la actual realidad española en este terreno de la protección social, lo deriva, finalmente en la extracción de ciertas conclusiones y recomendaciones prospectivas en el objetivo de que el sistema español de relaciones socioeconómicas camine en una senda orientada hacia la implementación de un modelo más intenso de “flexiseguridad”.

## CAPÍTULO II. OBJETO Y MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

---

### II. 1. REFLEXIONES PRELIMINARES

Si bien la finalidad fundamental de nuestra investigación es determinar si las Políticas de mercado de trabajo de dos Estados miembros de la UE: Dinamarca y Holanda, caracterizados por su alta tasa de actividad y su escaso nivel de desempleo, pueden resultar apropiadas y en qué medida, para utilizarse en el mercado laboral español, es preciso, previamente, determinar cuáles son los objetivos que un “exitoso” mercado de trabajo ha de cumplir.

Tales fines, conviene dejarlo claro desde el primer momento, no se centran, de manera exclusiva, en un determinado coeficiente o volumen de desempleados sobre la Población Activa en un país y en un tiempo concreto.

De esta forma, antes de entrar en el análisis de las Políticas Sociales danesa y holandesa, es preciso delimitar claramente los contenidos y la finalidad de nuestra investigación, lo que supone, en primer lugar, explicitar en qué consiste un mercado de trabajo exitoso y cómo se mide tal éxito y, en segundo orden, al menos, exponer las diferentes razones o Políticas conductivas para tal buen resultado.

Y, creemos, que responder a las preguntas anteriores no es nada fácil, ni puede suponerse que desde el principio se conozcan las razones o políticas que modulan un mercado de trabajo o que exista consenso sobre qué “ratios” determinan la validez de tal mercado.

Además, hay que tomar en consideración las restricciones de espacio, tiempo y finalidades de la propia investigación, las cuales nos impedirán tomar en consideración todos los factores e instrumentos que determinan la “empleabilidad” de la mano de obra.

Ciertamente, todo el mundo es consciente de que sólo una recuperación económica constante y sostenible podrá, como ya sucedió en décadas anteriores,

aportar nuevos puestos de trabajo y soluciones permanentes a estos elevados porcentajes de desempleo, pero también es verdad que la situación económica, por un lado, no explica por sí sola las grandes diferencias que, en materia de actividad, niveles de desempleo, tasa de retorno, modalidades de contratación, etc., existen entre los diversos 27 Estados miembros de la UE y tampoco los variados niveles de recesión económica europea (pues no olvidemos que, mientras, economías como Francia y Alemania, ya han salido técnicamente de la recesión, España, al haber disminuido en términos intertrimestrales su PIB en el IV trimestre de 2009 un 0,1 por ciento, sólo ha emergido de ella en el primer trimestre de este ejercicio 2010<sup>5</sup> y con el escaso aumento del PIB que tal recuperación ha supuesto: el 0,1 por ciento,<sup>6</sup> sigue en ella) han tenido consecuencias iguales sobre el mercado de trabajo.

De hecho, los resultados negativos en materia de empleo de esta etapa de marasmo económico se han concentrado en algunas naciones europeas, supuestos de España o Letonia, pero no han trasladado sus efectos, de manera automática, a otros países, verbigracia, Alemania o Italia, aunque, lógicamente, la menor actividad económica si ha incidido, de forma general, en la contracción del empleo europeo.

Esta diversidad de situaciones, así como el gran diferencial de los efectos de la crisis económica sobre los mercados de trabajo en Europa, ha acrecentado el interés por determinar:

- a) En primer lugar, qué factores o qué Políticas inciden en el mercado de trabajo y en su evolución y
- b) Tratar de aplicar en aquellos Estados europeos, donde los resultados del mercado de trabajo son más decepcionantes, caso de España, las medidas adoptadas por otras naciones más exitosas.

Téngase en cuenta, a este respecto que, tanto la Comisión Europea como, en general, la opinión pública y las instituciones directamente implicadas en la Política Social de un país, habían conceptuado tradicionalmente la tasa de desempleo como el indicador más importante del éxito de las Políticas Sociales en un Estado, de ahí, la

---

<sup>5</sup> Y, recuérdese, que la estimación oficial de la evolución del PIB para este año 2010 sigue siendo de un descenso de 0,3 por ciento. Asimismo, los resultados del crecimiento intertrimestral, correspondientes al III trimestre del ejercicio 2010, reflejan un total estancamiento de la realidad económica, con una evolución del PIB del 0%, según el Banco de España y el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>6</sup> Idéntica situación de recuperación débil, en forma de L, atenaza las economías de la UE, pues en el primer trimestre de 2010 la elevación del PIB ha sido exclusivamente del 0,2 por ciento. Esa es la cifra de crecimiento interanual que ofrece el Banco de España para el conjunto del país a la altura del tercer trimestre de 2010 y que, posteriormente, con datos reales de este último trimestre, sigue conservando como porcentaje para todo el año.

relevancia de conocer qué factores y qué instrumentos o herramientas la determinaban.

Sin embargo, tal y como hemos indicado con anterioridad y como se insistirá más adelante, no toda la doctrina coincide, ni siquiera tradicionalmente, en identificar una tasa de paro reducida como único indicador del éxito del mercado de trabajo, ni se puede, directamente, considerar su contraimagen: la tasa de actividad como índice alternativo, pues relevantes colectivos pueden encontrarse en situaciones intermedias: discapacitados, personas con permisos prolongados, no activos variados, etc. y lo significativo sería mediar la capacidad de “empleabilidad” que tiene una economía para encontrar trabajo a personas inactivas en diferentes momentos de su vida.

De hecho, se aprecia una evolución en las propias instituciones de la UE que, de centrarse exclusivamente en el porcentaje de desempleo para evaluar los resultados de una determinada Política Laboral, han pasado a medir los éxitos de la misma y a considerar como finalidad fundamental de la Política Social europea una serie de parámetros más amplios del mercado de trabajo, los cuales tendrían en cuenta, a lo largo de la vida laboral de una persona, su capacidad para emplearse en un trabajo apropiado, así como su adaptabilidad a los entornos sociales y económicos, junto con un mayor énfasis en la calidad de ese trabajo y en su competitividad.

Así, se afirma:

*“Hay que reformar el mercado de trabajo y modernizar el funcionamiento de las empresas: la revolución tecnológica exige cambios para aprovechar toda su potencialidad. Algunos países de la UE han avanzado reformas exitosas en flexiseguridad que debemos analizar y adaptar a nuestras realidades. Tenemos que asegurar la empleabilidad de los trabajadores y la adaptabilidad de las empresas en una economía en cambio constante. La mejora de la productividad por hora de trabajo es imprescindible y debe estar vinculada a las rentas percibidas, tanto directas como indirectas.”<sup>7</sup>*

Y, ello, a pesar de que en el última gran reforma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, integradas ahora bajo el marco de la novedosa persona

---

<sup>7</sup> Gonzalez, Felipe et. al. (2010) *Proyecto Europa 2030: Retos y Oportunidades*. En [http://www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Informe\\_Grupo\\_Reflexión.pdf](http://www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Informe_Grupo_Reflexión.pdf)

jurídica “Unión Europea”, UE; nos referimos al llamado “Tratado de Lisboa”<sup>8</sup>, se sigue mencionando como objetivo fundamental de la Unión, artículo 2.3:

*“...una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social...”*,

Aunque también en este mismo apartado, segundo párrafo, se señala:

*“La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.”*

De cualquier manera, suponer que el éxito del mercado de trabajo se mida exclusivamente por un solo factor, fuera cual fuese su importancia, por relevante que sea, conduce a un reduccionismo y a un simplismo total, aunque, solamente sea porque la situación de los parados, es decir, la vertiente negativa de tal éxito, en la acepción popular y en los estudios tradicionales de Economía Social, varía enormemente de nación a nación, dependiendo de los niveles de protección social y, a su vez, porque el sistema de protección social influye directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo.

De esta forma, las autoridades de la UE y diferentes instituciones europeas, han ido matizando la obtención de un tanto por ciento de desempleo, como objetivo sustancial de las Políticas que inciden sobre el mercado de trabajo, exigiendo otro tipo de componentes y elementos para calificar una determinada situación laboral como óptima o sus Políticas como “buenas prácticas”, a imitar por el resto de las naciones europeas u occidentales.

En otro orden de cosas, esta búsqueda de un mercado de trabajo de referencia, del cual extraer experiencias, buenas prácticas, recomendaciones o iniciativas a impulsar en España, viene condicionada por el convencimiento, social, institucional e, incluso, legislativo de que el modelo de economía social de mercado (cuyos fundamentos aparecen ínsitos en la Política Social europea) sigue siendo el más apropiado en sociedades democráticas, de capitalismo avanzado e instituciones consensuales, para lograr no sólo la coherencia y la estabilidad sociales, sino también unos mayores grados de eficacia y eficiencia económicas.

---

<sup>8</sup> Cuyo Instrumento de Ratificación por España ha sido publicado en el “Boletín Oficial del Estado”: en adelante, BOE, de 27 de noviembre de 2009, bajo la rúbrica “Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Piénsese, además, que la pertenencia a la UE condiciona, incluso legislativamente, el tipo de Políticas e instrumentos que se pueden adoptar para obtener ciertos resultados en el mercado de trabajo y que las condiciones laborales europeas no son totalmente abiertas o susceptibles de cambio radical o total, sino que se enmarcan en determinados parámetros sociales e institucionales, regulados de forma cada vez más acusada, dicho sea de paso, por el propio Derecho Comunitario que suponen ya un cierto “modelo de mercado de trabajo”, al cual deberían acceder los 27 Estados miembros de la UE y centrados en ese modelo de “economía social de mercado” que hemos mencionado anteriormente.

Esta limitación previa, restringe desde el principio las opciones en materia de Políticas e instrumentos del mercado laboral y harían imposible, llegado el caso, la introducción, por ejemplo, de determinados rasgos del modelo norteamericano, ver *infra*, por ejemplo, su sistema de despido prácticamente libre.

El sistema de protección social que el “modelo europeo de bienestar social” conlleva ha funcionado y funciona en diferentes entornos legales, institucionales, políticos y económicos. Lo que significa que los mercados de trabajo, con su correspondiente peso histórico y las diferentes Políticas Sociales aplicadas en cada país, presentan variadas especificidades y problemas singulares de adaptación a tales entornos; agudizándose tal complejidad por la incidencia directa en los mismos de la actual crisis económica internacional (sin ningún género de dudas, la de mayor impacto negativo en las economías occidentales desde la Gran Depresión de 1929).

En estas condiciones, si bien, la gran preocupación de los Gobiernos occidentales es la reducción de las tasas de desempleo, tal fin ha de hacerse, conservando los rasgos esenciales del “modelo europeo de bienestar social” (de amplia aceptación social y que ha proporcionado indudables niveles de desarrollo económico y social, el denominado “from cradle to death”).

En consecuencia, no se puede pretender sólo que nuestro modelo laboral de referencia suponga reducidas tasas de desempleo, sino que conlleve un determinado nivel de protección social para los parados y trabajadores; a la vez que su funcionamiento mejore en términos de eficiencia y competitividad; precisamente, para recuperar el empleo, potenciar la calidad y valor añadido del trabajo y, por último, hacer más productivos y competitivos a sus respectivos sistemas productivos.

Todo ello, unido a la búsqueda de modelos productivos más flexibles, dotados de una mayor capacidad de adaptación, con rapidez, a los cambios en el entorno tecnológico y de la demanda, lo que conlleva, además de Políticas Sociales, la adopción de relevantes medidas económicas que condicionan y se ven afectadas por la evolución de los mercados de trabajo.

## II. 2. LAS RESTRICCIONES A TENER EN CUENTA EN LA INVESTIGACIÓN

Es preciso advertir previamente, en relación a alguno de los problemas estadísticos y metodológicos que plantean las categorías, fuentes y datos que existen respecto de las prestaciones sociales, así como justificar por qué razón, básicamente en nuestro estudio y en el modelo econométrico que trate de evaluar la traslación de algunos de estos rasgos de la “seguridad” a España, se partirá de los datos proporcionados por una de las fuentes estadísticas sobre gastos sociales más relevante en la UE, la protección social en términos SEEPROS.

En general, como hemos señalado con anterioridad, no resulta posible en una investigación de estas características analizar todos los elementos que conforman los sistemas sociales de protección de Dinamarca, Holanda y España, es decir, el segundo bloque, “seguridad”, del modelo de flexiseguridad.

La situación se complica, si consideramos que una de las características esenciales de las Políticas Laborales desarrolladas en Dinamarca y Holanda<sup>9</sup> es su variabilidad. Constantemente, los Gobiernos de estas naciones y las instituciones directamente relacionadas con el mercado de trabajo que funcionan en estos Estados: Gobierno, empresarios, sindicatos, pero también las entidades locales, alteran sus Políticas activas y pasivas, ajustándose a los cambiantes entornos de la realidad económica y social.

Asimismo, en los momentos actuales, el reciente cambio de coalición de Gobierno en Holanda estamos seguros que conllevará alguna actualización del modelo de “flexiseguridad”; de hecho, alguno de los partidos miembros de la coalición

---

<sup>9</sup> Y también, por qué no, en España, pues todos los instrumentos de una Política Social sufren algún tipo de adaptación a los diversos contextos en los cuales se inscriben, incluyendo los cambios en la ideología de los Gobiernos democráticos de turno. Piénsese sino en la reciente reforma del mercado laboral en España, julio de 2010, la cual acaba de ser aprobada por el Parlamento y convertida en Ley 35/2010.

han manifestado su interés por explorar la posibilidad de incorporar al mercado laboral de los Países Bajos mecanismos derivados del sistema alemán de empleo a tiempo parcial conocido como “Kurzurbeit”<sup>10</sup>

En este sentido, también es relevante recordar que, a pesar de considerarse a los dos países como ejemplos prototípicos del modelo laboral de “flexiseguridad” existentes en Europa, hay importantes diferencias entre los mismos, reflejando, en principio, sus variadas historias y sus diversas circunstancias, en lo que se refiere a la Población Activa, situación demográfica, instituciones, situación económica, etc.

En todo caso, sí hay algunos factores comunes, por ejemplo, su extensión territorial es reducida<sup>11</sup>, sus niveles de imposición relativamente elevados (Dinamarca aparece, casi siempre, en los primeros lugares de carga tributaria de la OCDE), su población es pequeña también y, asimismo, sus niveles de renta per cápita son superiores a la media de la UE y a la española.

Estos factores sí afectan a los mercados de trabajado de las dos naciones, pues, por ejemplo, permiten en Holanda la introducción de un sistema de “valoración” de los desempleados, “chance-meter”, en terminología anglosajona, que gradúa, entre otros factores, la distancia entre la residencia del parado y el centro de trabajo como uno de los elementos a considerar en la probabilidad de empleo, teniendo en cuenta siempre que en la oferta del puesto de trabajo se parte de la base de que en tres horas, como máximo, un trabajador holandés alcanzará su centro de trabajo.

Este sistema de “evaluación” y personalización de la empleabilidad de los inactivos, adaptando su vida laboral y su “currículum vitae” (en adelante, CV) a la oferta del mercado de trabajo, preparando, incluso, la formación del desempleado o inactivo, es mucho menos costoso y más factible de realizar en mercados de población reducida y dimensiones espaciales limitadas, como sucede en Dinamarca y Holanda, que en España, donde el número de potenciales oferentes de empleo, aunque solamente sea por el diferente tamaño de la población (España tiene un número de habitantes que resulta ser, aproximadamente, 5 veces el número de holandeses), es muy superior al de los otros dos Estados considerados en la investigación.

---

<sup>10</sup> “Economic Focus. Hoard instinct”, *The Economist*, July 10<sup>th</sup>, 2010, página 71.

<sup>11</sup> En el caso danés, nos referimos al área danesa, sin considerar los territorios daneses de las islas Farøe y de Groenlandia, especialmente, esta última que, incluso, es el único caso en la historia en que, por razones vinculadas a la Política Pesquera Común, abandonó la UE.

También influye a favor de esta mayor individualización y conocimiento de las capacidades de trabajo de los inactivos (que la doctrina, en general, considera uno de los factores de éxito, a la hora de lograr emplear de forma rápida a los desempleados) la densidad de la población y su concentración territorial, muy alta en los dos Estados citados, frente a una densidad mucho menor y con mayores irregularidades en su distribución geográfica en España.

Por otro lado, téngase en cuenta que nuestra investigación se centrará solamente en algunos elementos de la red de protección social que incorpora el sistema de “flexiseguridad”, aunque no todos, pues, por ejemplo, no consideramos los efectos de las pensiones y de la Seguridad Social en las rentas de personas jubiladas, obviamente, estas personas han abandonado el mercado de trabajo, pero también hemos de tomar en cuenta, por un lado, que la jubilación no siempre se produce a la edad legalmente requerida, de forma muchas veces compulsoria, sino que las propias Políticas Laborales modulan la edad de retiro, introduciendo fuertes elementos de flexibilidad en la misma por razones ocupacionales, en particular, sistemas de prejubilación y de jubilación por incapacidad, cuyas verdaderas causas tienen poco que ver con la existencia de un límite legal para jubilarse.

En estas condiciones, los colectivos de “inactivos” que entran en la situación legal de jubilación, sí deberían ser conceptuados (y así lo son en todos los mercados laborales europeos) como un colectivo laboral específico, con problemas de integración en el mercado de trabajo diferenciados y, por la misma causa, así como por razones de coste de oportunidad, el tratamiento tributario de las pensiones y la inexistencia, en la práctica mayoría de los Estados europeos de cotizaciones sociales sobre las mismas, actúa como un “driver”, es decir, como un elemento conductor a la hora de posicionar sujetos activos, laboralmente hablando, en condiciones de “inactividad”.

Dada la complejidad de los efectos tributarios y de Seguridad Social sobre tales inactivos, así como sobre los trabajadores en general, su análisis queda fuera, asimismo, del ámbito de este documento,<sup>12</sup> además de que los sistemas de pensiones públicas están siendo objeto de reformas constantes, ante retos como el incremento

---

<sup>12</sup> Keenay, Gordon; Whitehouse, Edward. *Financial resources and retirement in nine OECD countries: the role of the Tax System*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n ° 8, DELSA/ELSA/WD/SEM (2003) 8, 06-June-2003.

de la esperanza de vida de la población<sup>13</sup> o la reducción de la tasa de natalidad de las mujeres, por debajo de la tasa de reposición de la población (2,1 hijos por mujer).<sup>14</sup>

En estas circunstancias, no cabe sino reiterar que nuestra investigación focaliza su atención en parcelas muy concretas del área de “seguridad” que integra el modelo que estamos analizando y, por esta misma causa, no puede pretenderse que explique de manera integral las razones que justifican el éxito de los modelos danés y holandés para activar a sus “desocupados”, cualquiera que sea la categoría de inactividad en la que estos se encuentren.

### **II. 3. EL MARCO GENERAL DEL MODELO DE “FLEXISEGURIDAD” Y LAS RESTRICCIONES DE LA INVESTIGACIÓN.**

Junto a ello, existen otros rasgos que identifican el modelo seguido por las dos naciones citadas, a pesar de las diferencias entre las mismas, dentro de un sistema de “flexiseguridad” laboral, donde lo esencial es mantener a lo largo de una vida laboral de duración creciente y potenciarla la “empleabilidad” de un trabajador, permitiéndole una rápida incorporación al mercado de trabajo desde diferentes situaciones de inactividad, las cuales no se reducen, exclusivamente, al tradicional estado de desempleo o paro.

Bajo esta perspectiva, lo importante no es, por tanto, asegurar un puesto de trabajo de por vida para cada trabajador sino impulsar un proceso continuo de acumulación de capital humano, evaluándolo (“metering”), mejorando la formación del trabajador y adaptándola a los cambios en la estructura productiva y el contexto económico social; en suma, individualizando sus capacidades para ocupar un puesto de trabajo apropiado para él y para las necesidades económicas de la nación (lo que conllevaría mayor productividad y competitividad).

Esta empleabilidad constante y adaptada (“flexibilidad”), supondría una garantía de empleabilidad para el trabajador y de productividad ascendente para el

---

<sup>13</sup> Lo mismo sucede en España, con la propuesta, actualmente en discusión bajo la égida del “Pacto de Toledo”, de elevar la edad estándar de jubilación desde los actuales 65 a 67 años. En Francia, asimismo, hay una propuesta legislativa, ya aprobada por las dos Cámaras, para incrementarla de 60 a 62 años y en Grecia, en el contexto de su emergencia financiera, ha pasado, para los hombres, a los 60 años.

<sup>14</sup> Cfr. Gómez, Valeriano. “¿Por qué hay que seguir reformando el sistema español de pensiones?”, *Revista la Factoría*, Enero - Febrero de 2010 · nº 45.

sistema productivo, cubriendo con diferentes fórmulas de prestaciones sociales y económicas, a través del sistema social, las diversas contingencias adversas que puedan surgir a lo largo del itinerario laboral y vital de los trabajadores, siendo esta segunda vertiente el componente de “seguridad” del modelo, de red que impediría no sólo situaciones de pobreza, inequidad y crisis social, sino también la pérdida de capacidades de ese mismo trabajador, su “inactividad” constante y, en última instancia, la minoración de sus posibilidades de empleabilidad.

De esta forma, los dos grupos del modelo de “flexiseguridad” se complementan y retroalimentan mutuamente.

Este itinerario laboral es un “continuum” que lo que pretende, precisamente, es reducir al menor tiempo posible las situaciones de “inactividad”, dentro de las cuales figura el desempleo, pero pueden hallarse otras circunstancias: enfermedad, incapacidades diversas, prejubilaciones anticipadas, etc.

De hecho, una de las claves del modelo de “flexiseguridad” es el énfasis puesto en la “empleabilidad” máxima de la mano de obra, incorporando colectivos, supuesto de los discapacitados, normalmente, marginados en las consideraciones sobre el empleo.

Como veremos, los rasgos específicos de este modelo son muy distintos entre Dinamarca y Holanda pero, en todo caso, se siguen necesitando grandes recursos públicos para sostener el modelo; bien por la constancia de las diferentes prestaciones sociales que se desarrollan a lo largo de la vida laboral, bien por la relevancia de las Políticas Activas de empleo aplicadas y, en última instancia, porque la “medición” de las capacidades de empleabilidad del “inactivo”, requiere una atención individualizada del mismo, la construcción de un itinerario laboral personalizado y una formación profesional específica.

A este respecto, algunos autores llegan a afirmar que este modelo sólo tiene sentido y es compatible en sociedades que aceptan, tradicional o políticamente hablando, Estados del Bienestar con gran nivel de protección social y, por consiguiente, elevada presión tributaria, supuesto de los Estados Escandinavos.

Sin embargo, Holanda no dispone de tal nivel de carga tributaria y, en algunos aspectos, caso del desarrollo de las entidades “holdings”, dispone de una estrategia fiscal muy competitiva, por lo que es dudoso que unos niveles de presión tributaria

absoluta, es decir, ingresos coactivos por PIB superiores al 50 por ciento, sean imprescindibles para configurar un modelo de “flexiseguridad”.

Respecto a otra de las críticas más comunes al sistema “flexi”, el hecho de que algunas investigaciones empíricas hayan mostrado la estrecha relación estadística entre flexibilidad en el empleo y precariedad laboral, lo que indicaría que un elevado nivel de flexibilidad no conduciría a aumentar la empleabilidad de los trabajadores, sino todo lo contrario, incluso en un contexto de seguridad de rentas, lo cierto es que la experiencia holandesa, ver *infra*, no parece corroborar tal aserto.

En cualquier caso, lo significativo es que la búsqueda de la “flexiseguridad” como mecanismo para mejorar la eficacia y eficiencia de las Políticas Sociales y, en particular, como fórmula ideal para evitar los problemas que el paro derivado directamente de la crisis sistémica que padecemos, provoca, está siendo objeto de un debate intenso y de un interés creciente por parte de diferentes Estados europeos, organizaciones internacionales y por la propia Comisión Europea, encargada, como sabemos, de preparar la Política Social Europea, implantarla y extraer resultados de su aplicación.

En las próximas páginas desarrollaremos algunos de los aspectos de la protección social y la empleabilidad en Holanda y Dinamarca, pues tales rasgos parecen ser los que diferencian al modelo “flexi” de otros modelos de mercado de trabajo y, además, son los que nos permiten analizar los límites de espacio y medios de nuestro trabajo.

Por último, recordamos que, según la OCDE y, sintetizando, el concepto de “flexiguridad” es caracterizado de la siguiente manera: moderada protección de empleo por la legislación; subsidios de paro adecuados; participación activa en el aprendizaje de por vida; gasto considerable en políticas de mercado de trabajo; amplio alcance de los sistemas de Seguridad Social y extensa cobertura sindical, por lo que si se pretendiera conocer el efecto de la introducción del modelo en el sistema español, no bastaría considerar exclusivamente (como hace nuestro trabajo) la incidencia de cambios en los elementos sociales del modelo.

Los resultados son las altas tasas de empleo y bajas tasas de pobreza. La Organización internacional del Trabajo (en adelante la OIT) y la Comisión Europea sostienen de manera común el criterio de que estas políticas de flexiseguridad son responsables de resultados favorables en la dinámica laboral y, en consecuencia, es

relevante para España plantearse la incorporación de alguno de estos rasgos, lo cual, al fin y al cabo, es la finalidad política fundamental de este estudio, sin detenernos en otras cuestiones, supuesto de la alteración de las denominadas “Políticas activas” en el mercado de trabajo que forman parte, sin embargo, también del modelo de “flexiseguridad”.

De hecho, la OCDE y la UE, según alguna doctrina y documentos oficiales, han adoptado oficialmente la flexiseguridad. Ahora bien, mientras algunos países de la UE pueden reunir ciertos elementos de este concepto, sólo Dinamarca y los Países Bajos tienen sus características en la totalidad.

En cualquier caso, la propia evolución de las instituciones de estos últimos dos países refleja la gran diferencia entre los dos ejemplos. Así, ha llevado más de 100 años a Dinamarca arraigar el modelo de ‘flexiseguridad’, como resultado de negociaciones que implican a los sindicatos, a los representantes empresariales y al gobierno” (Krishna, 2008), mientras que Holanda ha alterado desde la década de los 80 del siglo XX en diversas ocasiones sus Políticas Sociales y, por lo tanto, el modelo resultante es más reciente y variable.

Una cuestión adicional relevante hace referencia al método de construcción de los modelos de flexiseguridad.

En este sentido, se ha señalado que:

*“.....una pregunta fundamental consiste en dilucidar que agentes sociales deben asumir la principal responsabilidad para asegurar tanto seguridad como flexibilidad: ¿los empleadores?, ¿el Estado?, ¿una combinación de los dos en conjunción con los otros actores sociales? La responsabilidad para el desarrollo de un modelo de flexiseguridad debe ser compartida entre todos los socios implicados y todos los niveles, si pretende ser un enfoque exitoso” (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008).*

En Dinamarca, como hemos señalado previamente, la combinación consolidada e histórica de normas ágiles de contratación y de despido, asistencia pública sólida y una Política Laboral activa es producto de la socialdemocracia de un país muy autóctono y con una larga tradición de confianza entre interlocutores sociales y empresarios, que deriva en una notable ausencia de fraude.

En cualquier caso, el modelo danés y su expresión de “flexiseguridad”, tan hábilmente acogida entre las instituciones comunitarias como referente a seguir en el

futuro, no puede acusarse de inverosímil o ficticio y su consolidada estructura y buenos resultados ameritan su estudio y la posible introducción de algunos de sus instrumentos en España.

Sin embargo, en Holanda, por el contrario, los agentes que han operado en los mercados laborales han sido, en muchos supuestos, privados y, conscientemente, se ha querido dotar de gran protagonismo a los mercados, además de que la creación del sistema de “flexiseguridad” ha sido más reciente y tiene más componentes de variabilidad que el caso danés.

Tales circunstancias refuerzan la opinión de los autores de que es imprescindible diferenciar entre los caminos recorridos por Dinamarca y Holanda, a la hora de evaluar los componentes de la “seguridad” del sistema, pues sus trayectorias han sido distintas y por esta razón en nuestro estudio matizaremos adecuadamente el estado de diferentes elementos de la “seguridad” entre los tres Estados en liza: Dinamarca, Holanda y España.

#### **II. 4. EL COMPONENTE “SEGURIDAD” EN EL MODELO. OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA INVESTIGACIÓN.**

Como hemos anticipado anteriormente, nos centramos en el conjunto de prestaciones sociales, cuyas características suponen rasgos peculiares en la vertiente “seguridad” del modelo “flexi”.

Esto conlleva, en primer lugar, establecer la lista de prestaciones sociales que, potencialmente, se pueden incluir como herramientas que afectan a la protección social del trabajador e influyen en el mercado de trabajo. Asimismo, supone establecer la dimensión histórico-institucional en las tres naciones consideradas (Dinamarca, Países Bajos y España) y analizar cómo su evolución histórica explica los diferentes resultados alcanzados, junto con otros factores, verbigracia, el número de habitantes que son necesarios para analizar el impacto de las citadas prestaciones sociales per cápita.

Desde una perspectiva histórico-institucional, tal y como hemos indicado con anterioridad, las prestaciones a analizar deberían ser las siguientes:

1. Seguro de desempleo.

2. Rentas básicas o subsidios complementarios.
3. Indemnizaciones y prestaciones por accidentes de trabajo.
4. Prestaciones por incapacidad laboral en sus diversas vertientes y situaciones, verbigracia, temporal vs. permanente.
5. Prestaciones de supervivencia: orfandad, viudedad, etc.
6. Prestaciones familiares: asistencia a la infancia, atención a la tercera edad, pagos por supuestos de dependencia o minusvalías, pagos por hijos, prestaciones parentales o maternas, subsidios económicos a familiares, etc.
7. Pensiones de jubilación
8. Pagos por vivienda o acceso a la misma, por ejemplo, rentas de emancipación, subvenciones al alquiler, etc.
9. Políticas activas del mercado de trabajo.
10. Otras prestaciones sociales.

La simple visión de la lista anterior, del mapa de contingencias cubierto por tales prestaciones, sus coberturas y el impacto de las mismas en la situación de “empleabilidad” del trabajo, a lo cual habría que añadir las diferentes formas de gestión de las prestaciones (dado su impacto en la eficacia y eficiencia de las mismas, en el momento de afectar al cumplimiento de sus finalidades), la comparación entre los diferentes sistemas institucionales de las tres naciones y el añadido de enlazar las prestaciones y su cobertura con la incidencia en el mercado de trabajo, manifiesta que sería inabarcable un estudio de tales características.<sup>15</sup>

De hecho, tal listado entra en otra problemática doctrinal como es si, en realidad, a la hora de estudiar la incidencia de diferentes instituciones y herramientas públicas en el mercado de trabajo, cabría analizar, de manera comprensiva, todas las medidas de carácter social o, simplemente, lo significativo es concentrarse en las herramientas activas y pasivas de las Políticas Laborales, desprovistas de elementos sociales que, para algunos, escasa relación tienen con la dinámica del mercado de trabajo.

---

<sup>15</sup> Y todo ello, sin tomar en consideración el impacto que en las prestaciones, su cobertura y su influencia en el mercado de trabajo tiene el componente impositivo, pues, por poner un ejemplo significativo, no es lo mismo percibir la cuantía de una prestación bruta, al estar exonerada de imposición que percibirla neta, al conceptuarla sujeta a la imposición sobre la renta de las personas físicas.

El ejemplo significativo son las pensiones. Para alguna corriente doctrinal, las pensiones de jubilación son, como su propio nombre indica, un elemento de carácter social, ligado fundamentalmente a cuestiones socio-demográficas y de Política de rentas, pero de impacto relativamente pequeño en la empleabilidad de la mano de obra o de escasa importancia a la hora de configurarlas como un mecanismo para aumentar esa empleabilidad.

A pesar de que ese último planteamiento tiene cada vez menos adeptos, especialmente, si, como sucede con los investigadores de este informe, se acepta que la finalidad fundamental de todas las Políticas Laborales es mejorar la “empleabilidad” de la mano de obra a lo largo de su vida laboral; lo cierto es también que en una obra de estas dimensiones resulta imposible incluir a las pensiones de vejez en su análisis y, asimismo queda fuera de su ámbito de trabajo el plantearse la conexión entre medidas sociales y de rentas y mercado de trabajo.

Por ello, desde el principio, hemos dejado a un lado, para futuras investigaciones, el incorporar el tratamiento de las pensiones y de su contrapartida por el lado de los ingresos: las cotizaciones a la Seguridad Social en el ámbito de nuestro estudio.

Refuerza la idea anterior, hechos como que, en Dinamarca, nos encontremos con en materia de pensiones, un instrumento propio de la protección social para los “inactivos” que han finalizado su vida laboral y que, en principio, no se prevé retornen a la vida laboral, resulte que la presión fiscal sobre las mismas, incluyendo las correspondientes a los planes privados, siga siendo progresiva y muy elevada; diferenciándose enormemente en este terreno, incluso, de otros Estados nórdicos, supuesto de Noruega.

Además, esta carga tributaria no excluye a las pensiones más bajas, pues éstas también han de pagar impuestos.<sup>16</sup>

Ahora bien, el régimen de pensiones en Dinamarca y en Holanda no es, en primer lugar, tan vasto como pudiera parecer; así, con datos de 2005, mientras que el gasto público en pensiones de la OCDE era del 7,0 por ciento, en Holanda ascendía al 6,5 por ciento y en Dinamarca se situaba en el 5 por ciento.

---

<sup>16</sup> Whitehouse, Edward; D'Addio, Ania; Reilly, Andrew. *Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n ° 87, DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 15, 05-Jun-2009.

La razón esencial detrás de esta extraña paradoja es que, en Dinamarca y Holanda, así como en Suecia, existen esquemas de pensión privados, “casi-obligatorios”, pues cerca del 80 por ciento de los convenios cubren con tales sistemas de pensión privada a los trabajadores.

De esta forma, un sistema de pensiones seguro, estable, con un fuerte componente público, pero también con una parte derivada de los acuerdos entre trabajadores y empresarios y donde la media de percepción del pensionista medio, comparada con la media de la OCDE, la llamada “tasa de reemplazo neta” (lo que supone el ingreso por pensiones, tras impuestos, comparado con el ingreso medio del trabajo), es muy elevada en países como Dinamarca y Holanda: frente al 58,7 por ciento en la OCDE, en Dinamarca es del 76 por ciento y en los Países Bajos supera el 80 por ciento, con datos del ejercicio 2007. Todo ello es una característica de estas naciones que revela que el sistema de protección social de estos países es muy fuerte y no sólo se extiende a la vida activa y laboral de la persona, sino al supuesto típico de inactividad por razones de edad: las pensiones.

Ahora bien, esta circunstancia se produce mediante una mezcla de elementos públicos de pensiones y componentes privados de las mismas, generados por los acuerdos entre las empresas y los representantes de los trabajadores, acuerdos industriales que también forman parte del modelo de “flexiseguridad”.<sup>17</sup>

Por otra parte, a pesar de esta seguridad en los mecanismos de protección social, también en Dinamarca y Holanda se ha producido, desde la década de los 80 del siglo pasado, una pérdida del valor real de las pensiones, sea en términos reales a lo largo del tiempo, sea considerando su “tasa de reemplazo”, es decir, el porcentaje que la pensión media supone respecto a los ingresos medios del trabajador; sin duda, porque los mecanismos de indexación de las pensiones lo han sido a partir del índice de inflación anual, mientras que los salarios han crecido más rápidamente.<sup>18</sup>

Pero, en cualquier caso, un estudio más profundo de esta materia queda fuera de nuestro alcance.

---

<sup>17</sup> Martin, John P.; Whitehouse, Edward. *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 66; DELSA/ELSA/WD/SEM (2008) 3, 30-Jun—2008.

<sup>18</sup> Whitehouse, Edward. *Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 77; DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 3, 28-Jan—2009.

Por causas similares, excluimos de nuestra investigación las siguientes prestaciones:

1. De supervivencia.
2. De jubilación.
3. Vinculadas a la política de vivienda.
4. Algunas familiares, excepto las de viudedad y defunción.

Sin perjuicio de que, al menos, describamos algunos componentes de las mismas en las naciones analizadas en este trabajo.

Asimismo, hay que tomar en consideración que:

1. No siempre los conceptos integrantes de las partidas anteriores, tanto por el lado de la propia prestación (gasto, vertiente de salida) como por el componente de la financiación (ingreso, vertiente de entrada), se han definido de la misma forma en los Estados considerados en el trabajo, ni han estado compuestos por los mismos componentes. La propia evolución hacia modelos mixtos de financiación de las pensiones, otrora puramente públicas, en Dinamarca, es un buen ejemplo de lo que estamos afirmando.
2. La búsqueda de datos estadísticos relativos a estos componentes, conlleva, en principio, la utilización de dos fuentes estadísticas: una, derivada de los trabajos de la Dirección para el Empleo, el Trabajo y los Asuntos Sociales, DELSA, de la OCDE y otra, de las informaciones de EUROESTAT, SERPROSS.

Como más adelante desarrollaremos, no siempre los citados datos estadísticos a lo largo de un período largo de tiempo son coherentes, ni homogéneos, lo cual obliga a atender, por razones de homogeneidad, ver *infra*, a una sola fuente estadística.<sup>19</sup>

Y con las restantes prestaciones, nuestro modelo expondría con los datos de Dinamarca, Holanda y España la conexión ente las prestaciones y los resultados del mercado de trabajo, es decir:

---

<sup>19</sup> OCDE. DELSA. "Long time series for Public Expenditure on Labour Market Programmes", DELSA/ELSA/WD/SEM/ (2008)10, 21-Nov-2008.

CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES DE TRABAJO	RESULTADOS DEL MERCADO
I. COBERTURA (POBLACIÓN PROTEGIDA)	1. Tasa de ocupación.
II. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	2. Tasa de desempleo.
III. CUANTÍA ECONÓMICA DE LA PRESTACIÓN.	3. Tasa de temporalidad
IV. GASTO DE LA PRESTACIÓN.	4. Salario medio. 5. Tasa productividad. 6. Variación costes laborales Unitarios. 7. Elasticidad salarial (incremento salarial versus variación desempleo)

## II. 5. LOS FINES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

Por ello, se pueden sintetizar los objetivos de nuestra investigación en los siguientes epígrafes:

El conocimiento, con cierto detalle, de las características de los sistemas sociales implicados en el estudio comparativo; de un lado, los de Dinamarca y Países Bajos y, de otro, el de referencia, España.

Tal conocimiento se aborda desde varios planos diferentes. Se trata en definitiva de:

- Interpretar el mapa de contingencias, sus coberturas y el impacto en los costes globales de la prestación, derivados de las singularidades sociodemográficas descritas en el apartado anterior.
- Analizar las diferentes modalidades de gestión de las prestaciones y su posible incidencia en la aplicación más o menos eficiente de las mismas.
- Estudio comparativo de las situaciones en los casos analizados: Dinamarca y Holanda versus España: convergencias y divergencias en:
  - Mapa de prestaciones y cobertura
  - Incidencia de variables sociodemográficas.

- Incidencia de praxis de la dinámica de los mercados laborales.
- Recomendaciones de reformas en el sistema de protección social español en la perspectiva de alcanzar un modelo de flexiseguridad (en la vertiente de protección).

Una aproximación a la inversión requerida para alcanzar los objetivos propuestos.

Lógicamente, no es una pretensión exponer todos los puntos anteriores de una manera exhaustiva, pero sí indicar que sólo un estudio conjunto y completo de los mismos (imposible de realizar en los límites de la investigación) permitiría disponer de una buena visión de la vertiente “secu” del modelo de flexiseguridad, a efectos comparativos.

## II. 6. FUENTES ESTADÍSTICAS SOBRE GASTOS SOCIALES EN LA UE

Dado que nuestra investigación requiere series largas de partidas o funciones de gastos sociales ligados al mercado de trabajo y homogéneas, lo primero, es exponer qué modalidades de Bases de Datos estadísticas pueden proporcionarnos tales series.

En primer lugar, se ha atendido a dos boques de fuentes estadísticas donde podrían encontrarse datos al respecto; en principio, unas que analizan Políticas Públicas que califica o considera la propia institución recopiladora de la información como “Políticas Laborales”, activas o pasivas y, en segundo término, las correspondientes a las “Políticas Sociales”, siempre respecto de naciones integradas en nuestro entorno económico y social: la UE, a la cual pertenecen los tres Estados a comparar y cuya legislación social incide también decisivamente en las medidas de este tipo a adoptar.

De hecho, la simple constatación de que necesitamos acceder a este segundo bloque de información estadística, el relativo a las “Políticas Sociales”, manifiesta, por un lado, la insuficiencia de considerar el problema del desempleo y, en general, la empleabilidad de la mano de obra como una cuestión puramente “laboral”, susceptible de solucionarse con la adopción de una determinada “Política Laboral”, más o menos activa, pues la “empleabilidad” de la mano de obra viene condicionada por multitud de factores desde el precio de la vivienda hasta la calidad de la educación recibida pasando por las cotizaciones a la Seguridad Social que se abonan.

Ciertamente, es la recuperación económica el factor que la mayoría de los Estados consideran decisivo para la paralela recuperación en el empleo, pero la correlación no es siempre inmediata, ni todo crecimiento económico se traduce, de manera automática, en mayor empleo.

De hecho, existe una preocupación significativa en muchas autoridades económicas, especialmente, al otro lado del Atlántico, por constatar que los aumentos trimestrales del PIB no se están traduciendo en mayor empleo, es decir, por el fenómeno conocido por “jobless recovery”; es más, también puede estar sucediendo lo contrario, así, en el caso alemán, mientras que su PIB cayó un 4 por ciento en dos años hasta finales de 2009, su tasa de empleo aumentó el 0,7 por ciento.

Sea esto debido a la eficacia del mecanismo de reducción de horas subsidiado a las empresas conocido por “Kurzubeit” o por los componentes estructurales de la recesión alemana, que no dañó al sector exportador, lo cierto es que tal dato es un buen ejemplo de que la “empleabilidad” de la mano obra depende de múltiples factores sociales y económicos.<sup>20</sup>

Por otra parte, el hecho de que en muchas fuentes sobre Políticas Laborales, empezando por el propio “Employment Outlook” (uno de los clásicos de la OCDE en este terreno), se incluyan múltiples informaciones y datos sobre partidas sociales, empezando por los gastos por desempleo, indica también las dificultades que existen, en muchos casos, para diferenciar entre diversas medidas e instrumentos incluidos en tales fuentes estadísticas, revelándose por enésima vez que, en materia laboral, la “empleabilidad” es un “continuum”, necesitado de la adopción de complejos instrumentos, laborales o no, actuando de manera coordinada entre sí.

## **II. 7. SOBRE LAS RESTRICCIONES DE LAS ESTADÍSTICAS DE POLÍTICAS LABORALES/SOCIALES.**

### **II. 7.1. Estadísticas de Políticas Laborales.**

En primer lugar, existen dos grandes fuentes de bases de datos a largo plazo, al menos desde la mediados de la década de los 80 del siglo XX, en lo que se refiere a

---

<sup>20</sup> “Economic focus. Hoard instinct”, *The Economist* July 10<sup>th</sup> 2010, página 71.

información sobre los gastos nacionales en materia de programas laborales, tanto en Políticas Activas como en Políticas Pasivas, pero centradas solamente en el componente Laboral, y no social, de las mismas o, mejor dicho, en aquellas Políticas Públicas que las entidades encargadas de la recopilación de estas Bases de Datos conceptúan como “laborales”.

Por un lado, nos encontramos con la información proporcionada por la Dirección para el Empleo, el Trabajo y los Asuntos Sociales de la OCDE, DELSA/ELSA y, en segundo término, las estadísticas que, desde 1988, viene recopilando la Oficina Estadística de la Unión Europea, EUROSTAT.

En línea con los acuerdos para coordinar bilateralmente estas colecciones de datos, la OCDE (y, asimismo, por el reconocimiento de que EUROSTAT era una fuente de mayor calidad estadística) , adoptó, poco después del mencionado año 1988, tanto para los Estados miembros de la UE<sup>21</sup> que, a su vez, pertenecían a la OCDE, como para los otros países, muchas de las características del sistema de información aplicado por EUROSTAT, hecho que ha permitido, especialmente, a partir del ejercicio 2002 que las series históricas de las dos fuentes estadísticas sean muy homogéneas.

La “adaptación” de los datos recopilados por la OCDE desde 1985 hacia atrás a la metodología EUROSTAT, plantea dificultades para aquellos supuestos en que se desea obtener información sobre períodos anteriores al precitado ejercicio.<sup>22</sup>

En general, una serie histórica larga se dispone desde 1985 al año 2002, pues desde 2005, cuando se publicaron los datos del período 2002/2003, la OCDE adoptó la mayoría de las características y contenidos de la fuente EUROSTAT como “nueva” clasificación de sus datos sobre Políticas Laborales.

Desde el ejercicio 2006 (con datos referidos al año 2004), la OCDE usa la información recogida por EUROSTAT como fuente primaria de datos en relación a los países que, por ser miembros de la UE más Noruega, deben proporcionar la misma a la Oficina Estadística de la UE y para los restantes miembros de la OCDE, ésta trata de acomodar las clasificaciones de partidas de gasto a los conceptos EUROSTAT.

---

<sup>21</sup> También EUROSTAT incorpora entre las naciones de las cuales informa sobre gastos en programas laborales a Noruega.

<sup>22</sup> Esto sucede, fundamentalmente, en lo que hace referencia a categorías de “Políticas Activas” del mercado de trabajo, por ejemplo, la adaptación entre la vieja categoría “Medidas para la juventud”, categoría 3 que es, ahora, ubicada en categorías como “Formación” o “Creación directa de puestos de trabajo”.

La mayoría de los problemas conceptuales se refieren a elementos de las Políticas Activas de gasto y no a los componentes sociales de la “flexiseguridad”, salvo algunos conceptos ligados a la protección de los discapacitados.

Sin embargo, con anterioridad a este último año 2006, las divergencias en conceptos, información, cantidades, etc., de las dos fuentes son significativas en algunos aspectos.

En otro orden de cosas, las dos fuentes de información estadística plantean problemas en sí mismas, por ejemplo<sup>23</sup>, a la hora de determinar con exactitud lo que cada Estado miembro entiende en relación a alguno de los programas laborales o sociales cuya información se incluye en la serie.

Estas cuestiones son, en muchos casos, insolubles, por ejemplo, porque ha existido un cambio en la persona del informante nacional que entregaba el dato a la OCDE o EUROSTAT, porque es ardua la interpretación de alguna modificación en la denominación de la línea o partida de un programa, porque a veces bajo un mismo epígrafe se integran programas o partidas diferentes en cada año, etc.

Otro problema es que las dos fuentes mencionadas, además de la clásica dificultad de la distinción entre “Políticas activas” frente a “Políticas pasivas” del mercado de trabajo que la doctrina conceptúa cada vez más compleja, no suelen incluir elementos de gasto social que, por el contrario, son esenciales para nuestra investigación, por lo cual, se hace inevitable recurrir a estadísticas de gasto social, ni conceptual, ni metodológicamente, homogéneas con las de naturaleza laboral.

## **II. 7.2. Estadísticas laborales versus estadísticas sociales**

De hecho, la Base de Datos de la OCDE sobre Gasto Social, SOCX, a la que nos referiremos posteriormente, toma información de determinados gastos de las “Políticas Activas” de trabajo que conceptúa como “gasto social”, pero obtenidos de las Estadísticas “laborales” anteriores, mientras que volúmenes sobre otros gastos, relativos a Seguridad Social, Salud y programas conexos, derivan de la información

---

<sup>23</sup> Para una mayor información acerca de las discrepancias y problemas de las dos fuentes, nos remitimos al documento: OECD. DELSA. *Long Time-Series for Public Expenditure on Labour Market Programmes*, OECD Social, Employment and Migration Papers n° 73; DELSA/ELSA/WD/SEM (2008)10, 21 November 2008.

proporcionada por Ministerios nacionales diferentes de los de Trabajo, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad, lo que dificulta “agregar” ambas Bases de Datos.

Esto plantea la necesidad, para obtener información comparable y homogénea (siempre con restricciones y “caveat”) sobre las “medidas sociales” a las que se refiere nuestra investigación, de recurrir a otra fuente de datos, de estadísticas de naturaleza social, tal y como sucede con SOCX ó SEEPROS que, si bien incluyen o matizan alguno de los problemas metodológicos anteriores, se centran específicamente en los gastos sociales que, para nosotros, cubren la vertiente “segu” del modelo de “flexiseguridad”.

De cualquier manera, un problema ya detectado en la elaboración de las estadísticas sobre Políticas Laborales: las dificultades para obtener adecuada información sobre el alcance de los programas locales y regionales, se agudiza en los aspectos sociales; lo cual puede incidir, por ejemplo, en la calidad de las informaciones referidas a Holanda, donde la intervención de las autoridades locales en el manejo de la oferta-demanda de trabajo es muy significativa.<sup>24</sup>

En este sentido, puede suceder que gastos de naturaleza social, no dirigidos directamente a un colectivo desempleado, hayan sido reportados como “políticas pasivas” del mercado laboral y, sin embargo, no aparezcan en las estadísticas de gasto social.

Esta circunstancia parece haber sucedido en Holanda, donde muchos gastos sociales gestionados a nivel local se han conceptualizado como gastos de “formación de desempleados” y, en consecuencia, sus programas y cantidades aparecen en las estadísticas de Políticas Laborales, es decir, como un componente más de la “flexi”, cuando deberían, en puridad, haber sido conceptualizados como integrantes del lado “secu”.

Así se afirma:

*“...solo Dinamarca y Holanda informan acerca de los beneficios pagados por autoridades regionales y municipales en asistencia social a los desempleados como si se tratase de una compensación por desempleo; pero los beneficios de la asistencia social en otros Estados tienen en una proporción significativa de casos*

---

<sup>24</sup> “...Many countries fail to fully report labour market measures financed and implemented by regions and municipalities (in most cases, targeted on social assistance beneficiaries). At the same time, resource constraints in national offices make it difficult to survey regional and municipal spending regularly and in a consistent way from year to year”, página 35.

*la condición de que la persona que vaya a recibirlos esté dispuesta a trabajar y, sin embargo, no encuentre un trabajo apropiado...”.<sup>25</sup>*

En el caso de programas descentralizados, la situación se puede complicar todavía más, ya que podía suceder que un Municipio contratase un determinado programa con un desempleado, mas sin embargo la financiación de tal programa se haya efectuado, al menos en parte, con fondos estatales.

En general, la información proporcionada por las autoridades locales tanto en programas laborales como en programas de contenido social es deficiente, diferentes autoridades locales pueden gestionar programas idénticos pero con definiciones distintas, la información sobre el contenido exacto del programa no suele ser adecuada, etc.

De esta forma, la propia OCDE reconoce que áreas de gastos manejadas, generalmente, por los Ministerios de Trabajo, verbigracia, para seguir la filosofía “making work pay”, se califican como medidas de Política Laboral y, sin embargo, su contenido es más propio de un gasto social, por ejemplo, las bonificaciones en cotizaciones a la Seguridad Social para determinados grupos de edad o zonas geográficas.

En suma, un análisis en un plazo relativamente largo de la evolución del importe de las Políticas Laborales/Sociales, no es nada sencillo, ni está exento de grandes riesgos estadísticos<sup>26</sup>, aunque es imprescindible para obtener una visión adecuada de la evolución de las políticas sociales y su efecto en el mercado de trabajo. Por ello, nuestro modelo econométrico se extiende desde 1990 hasta hoy, ver *infra*.

---

<sup>25</sup> *Idm*, página 32.

<sup>26</sup> En el supuesto de las estadísticas de Políticas Laborales la situación es muy clara en Dinamarca, en el momento de convertir la “vieja” serie de la OCDE en la “nueva”, a partir de la información proporcionada por EUROSTAT, produciéndose la cesura en el período 1998/2002 con un “*overlapping*” de series de tres años.

Así, en el año 2000 el total del gasto activo en Políticas Laborales era un 29 por ciento superior que el correspondiente a la nueva clasificación, mientras que el monto de las partidas pasivas un 21 por ciento inferior. Ver las páginas 44 a 48 del Informe de la OCDE citado.

Para Holanda, por el contrario, la verdadera problemática es el cambio de clasificación entre los antiguos y los nuevos datos, no su volumen, ver páginas 56 a 59.

En España, por el contrario, los problemas derivan de la alta descentralización de determinadas Políticas activas del mercado de trabajo, páginas 64 y 65.

## II. 7.3. Sobre estadísticas sociales.

El sistema de información SOCX de la OCDE, acrónimo de: “Gross and net indicators in the OECD Social Expenditure Data Base”<sup>27</sup>, proporciona información sobre gastos y financiación de naturaleza social en los países de la OCDE.

Lo primero que reconoce es la necesidad de delimitar previamente lo que se entiende por “gasto social”, el cual define como:

*“La provisión por instituciones privadas y públicas de beneficios para, y contribuciones financieras dirigidas a, hogares e individuos en orden de proporcionar apoyo durante circunstancias que afectan adversamente su bienestar, siempre que la provisión de tales beneficios o contribuciones financieras no constituya ni un pago directo por un bien o servicio particular ni un contrato individual o transferencia.”*<sup>28</sup>

Esta delimitación del gasto social ya nos genera determinadas dudas, en principio, porque incluye provisiones del sector privado, en segundo lugar, porque es demasiado amplia (por ejemplo, integra a los gastos fiscales con un propósito social concreto, caso de la protección de los hijos o de los discapacitados) y, por último, porque sus criterios tienen poco qué ver con un enfoque de “segu” o protección de la empleabilidad de las personas, lo que dificulta su articulación a efectos de nuestro estudio.

De hecho, a esta Base de Datos le preocupan más las relaciones con las estadísticas de salud que con las Bases de Datos de carácter laboral, aunque se afirme que es “ampliamente compatible” con el SEEPROS elaborado por EUROSTAT, el cual se reconoce, en todo caso, es más amplio, al incluir la financiación; así como más limitado en otros terrenos, por ejemplo, el SEEPROS se centra en las transferencias a los individuos.

Para la fuente SOCX, lo social tiene que reunir dos características:

a) Los beneficios deben dirigirse a uno o más propósitos sociales y

---

<sup>27</sup>Adema, W., Ladaique, M. “How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 92, OECD Publishing.

<sup>28</sup> *Idm*, página 8.

b) Los programas que regulan tales beneficios tienen que implicar una redistribución personal o la participación obligada de los beneficiarios.

Sin embargo, su clasificación en nueve áreas de Política incluye expresamente prestaciones sociales que inciden en nuestro análisis.

De esta forma (se subrayan en el texto) tendríamos las siguientes áreas de intervención social:

1. Vejez<sup>29</sup>: pensiones<sup>30</sup>, pensiones para jubilación anticipada, ayudas para la casa y servicios residenciales de los ancianos, distinguiendo entre:
  - a) Beneficios en dinero: pensiones, jubilación anticipada y otros.
  - b) En especie: servicios de ayuda a domicilio, cuidado en residencias y otros.
2. Supervivientes: pensiones y pagos por entierro, diferenciando entre:
  - a) Dinerarios: pensión y otros.
  - b) En especie: gastos de entierro y otros beneficios.
3. Beneficios relacionados con la incapacidad: servicios de cuidado, beneficios para los discapacitados, beneficios relacionados con una incapacidad profesional y la legislación de accidentes, pagos por enfermedad a los trabajadores. Se clasifican en:
  - a) Dinerarios: pensiones de discapacidad, pensiones (lesiones profesionales y enfermedad), pagos por enfermedad en el trabajo (por razones profesionales y enfermedad), otros pagos diarios por incapacidad en el trabajo y otros.
  - b) En especie: residencias, servicios de cuidado en el hogar, servicios de rehabilitación y otros.

---

<sup>29</sup> Nos centraremos en aquellas partidas sociales que analizamos en nuestro informe.

<sup>30</sup> La importancia de la fecha de jubilación y medidas conexas, por ejemplo, la facilidad o no para prejubilarse, es un tema recurrente en la reciente doctrina sobre el mercado de trabajo y está detrás de todas las decisiones políticas adoptadas por muchos Estados europeos para retrasar la citada edad.

Sobre su incidencia beneficiosa en el mercado de trabajo, *passim*. Boersch-Supan, Axel H., Ludwig, Alexander. *Old Europe Ages. Reforms and Reforms Backlashes*, National Bureau of Economic Research, NEBR Working Papers, n.º 15744, 2010.

4. Salud: gastos en el cuidado de los enfermos, tanto en establecimientos médicos como fuera de ellos, medicinas y prevención. Todos ellos están calificados como “beneficios en especie”.
5. Familia: pagos y créditos por los hijos, cuidado de la infancia, rentas pagadas durante los permisos de maternidad, pagos a familias monoparentales.
6. Políticas Activas del mercado de trabajo: servicios de empleo, formación, incentivos al trabajo, integración de los discapacitados, creación directa de puestos de trabajo e incentivos a la creación de empresas, a su vez, divididos en: servicios de empleo y administración, formación laboral, medidas para los jóvenes, empleo subsidiado y medidas de empleo para los discapacitados.
7. Desempleo: prestaciones por paro y jubilación anticipada por razones laborales, los cuales se estructuran en:
  - a) Dinerarios: compensaciones por desempleo/indemnizaciones por despido, jubilación anticipada por razones laborales.
  - b) En especie.
8. Vivienda: entregas para la casa y subsidios de alquiler.
9. Otras áreas de Política Social: beneficios en dinero para los hogares con rentas baja y otros servicios sociales, supuesto de los subsidios para comprar alimentos.

Basta ver el listado anterior para apreciar las dificultades, si quisiéramos contrastar los datos o analizar los programas que engloban las prestaciones de carácter social ligadas a la vertiente “segu” del modelo, para cohonestar la información de esta fuente con la derivada de las estadísticas laborales anteriormente citadas: conceptual y metodológicamente son muy distintas.

De hecho, se afirma: “...los límites del dominio social no es claro inmediatamente pues los objetivos políticos son diferentes entre los países...”<sup>31</sup>; en particular, la diferencia con algunas Políticas Laborales es imprecisa, así no engloban los pagos de remuneración de los trabajadores por sus actuales trabajos, pero esto genera

---

<sup>31</sup> *Idm.*, página 10.

controversias, verbigracia, en materia de remuneraciones salariales diferidas o pagos por servicios prestados con anterioridad.

Es más, si las pensiones se conceptúan como un “gasto social”, ¿por qué no hacerlo con prestaciones similares?, lo cual puede ser importante en alguno de los países considerados en nuestro informe, supuesto de Dinamarca, donde muchos pagos de pensiones derivan de planes privados generales.

Por otra parte, algunos de los problemas metodológicos definidos en materia de Políticas Laborales en la documentación de la OCDE se trasladan también a esta estadística, pues parte de los datos en materia de salud y de Políticas Activas de mercado de trabajo se obtienen precisamente de la Base de Datos de la OCDE sobre Políticas Laborales; en cambio, SEEPROS es utilizada para las estadísticas ligadas a los gastos de desempleo de naturaleza monetaria.<sup>32</sup>

Asimismo, los problemas de ausencia de información sobre los gastos realizados por algunas entidades locales en pagos laborales se reproducen también en el contexto social, por ejemplo, en el área de cuidado de los niños.

Esta circunstancia es muy significativa en Holanda, donde, precisamente, como medida “segu” se potencia que los Ayuntamientos se hagan cargo de los niños de las personas que buscan empleo, actuando el componente social “childcare” como una medida para la integración en el mercado de trabajo.<sup>33</sup>

En estas condiciones, donde, por un lado, la OCDE en sus estadísticas de Políticas Laborales opta decididamente por nutrirse de la información de EUROSTAT y, en lo que se refiere a sus estadísticas de gasto social plantea diversos problemas metodológicos y de calidad en la información, así como el hecho de que, normativamente, la EUROSTAT es la Oficina Estadística de la UE, parece lo más conveniente recurrir para nuestro trabajo a los datos que, en materia de gasto social, derivan de esta Oficina Estadística Oficial de la UE.

En consecuencia, se puede y se debe recurrir para nuestro informe, en general, a las estadísticas SEEPROS elaboradas por EUROSTAT, partiendo de la base de que las mismas no incluyen todos los gastos públicos relacionados con la salud ni los gastos en Políticas Laborales, porque se identifican con el componente “social” de las Políticas Públicas.

---

<sup>32</sup> *Idm.*, página 21.

<sup>33</sup> En este sentido, se pronuncia la página 12 del texto de la OCDE.

Es más, la utilización de una Base de Datos elaborada por EUROSTAT permite que, cuando por razones operativas, tengamos que aplicar otras fuentes estadísticas o cualquier otra partida, por ejemplo, población, datos del PIB a precios corrientes y constantes, natalidad, población ocupada, etc., acudamos a la información que sobre estas conceptos proporciona la propia EUROSTAT, logrando de esta manera una mayor homogeneidad en nuestros datos y cálculos.

Por lo tanto, en nuestro estudio acerca de la evolución de determinadas partidas de gasto social en los tres países que consideramos: Dinamarca, Holanda y España recurriremos, en general, a las estadísticas SEEPROS, dado que son uniformes para toda la UE (incluyendo, además, Islandia, Noruega y Suiza) y oficiales en la misma, al provenir de la Oficina Estadística Oficial de la Comisión Europea: EUROSTAT y porque, conforme a la doctrina dominante, se acercan más a una visión social de las Políticas Públicas.

Ciertamente, la definición de “gasto social” de SOCX y SEEPROS es similar, pero existen algunas diferencias de cobertura y organización, en general, todos los beneficios sociales incluidos en SEEPROS figuran en SOCX excepto:

- Los relativos a los servicios de salud y enfermedad que derivan de los datos de la OCDE sobre datos de salud.
- Los programas sobre integración económica de los discapacitados y las compensaciones abonadas por formación de los desempleados y los servicios para los desempleados que derivan de las Estadísticas Laborales de la OCDE (“Active Labour Market Policies”, ALMP).

Asimismo, hay algunos reagrupamientos de partidas<sup>34</sup>, en general:

- (1) Los beneficios de protección social según SEEPROS,
- (2) SEEPROS integración económica de los discapacitados.
- (3) SEEPROS beneficios para los enfermos en especie.
- (4) SEEPROS pagos para formación laboral y beneficios en especie para desempleo.
- (5) Servicios de salud (Base de Datos de la OCDE en Salud).

---

<sup>34</sup> *Idm.*, página 52.

(6) Cuidados infantiles (“childcare”) y guarderías (Base de Datos sobre Educación la OCDE para algunos Estados).

(7) ALMP

=

(8) Gastos públicos sociales de la Base de Datos SOCX

(9) SOCX gastos sociales privados obligatorios, incluyendo esquemas obligatorios privados SEEPROS.

(10) SOCX gastos sociales privados voluntarios, incluyendo esquemas SEEPROS privados y voluntarios, y

(11) Seguros privados de salud (Base de Datos de Salud de la OCDE).

Fuente: OCDE, op. cit., página 52.

## II. 7.4. Metodología SEEPROS

Por otra parte, la metodología SEEPROS (siglas del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), se encuentra detallada en el Reglamento n<sup>o</sup> 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de abril de 2007, lo que refuerza la idea de que ésta sea nuestra fuente estadística primordial, dado el principio de legalidad que rige en todas las actuaciones administrativas y su aplicación obligatoria y homogénea para todo el territorio UE.

De hecho, la metodología SEEPROS busca, entre sus finalidades fundamentales, obtener datos comparables y homologables, los cuales puedan proveer estadísticas comparables, actuales y fiables en el sector de la Política Social.

La metodología está concebida de forma flexible y modular, permitiendo el desarrollo desigual, es decir, más o menos detallado, de cada una de las partes de aquélla, en función de las informaciones disponibles y de los objetivos concretos que se persigan.

Las fuentes utilizadas para obtener los datos relativos a las estadísticas de la protección social, derivadas del trabajo de las entidades nacionales competentes, serán las siguientes:

- Registros y otras fuentes administrativas.
- Encuestas.
- Estimaciones.

Dicha metodología se organiza en dos secciones:

Ingresos y gastos, que conforman el sistema central de SEEPROS, al atender a los dos componentes esenciales de toda prestación social: la financiación y el pago, es decir, que pretende (otra cosa es que lo consiga, dadas la imposibilidad de atribuir fuentes de financiación específicas a funciones de protección social en muchos supuestos), un análisis coste-beneficio de la protección social en la UE.

Los gastos se clasifican en:

- a) Prestaciones de protección social, a su vez, estructuradas en:
  - Funciones, correspondientes a cada riesgo a cubrir.
  - Cada función desglosada en:
    - Prestaciones sometidas y no sometidas a control de recursos, y
    - Prestaciones en metálico y en especie.
- b) Gastos administrativos.
- c) Transferencias a otros regímenes.
- d) Otros gastos.

Por su parte, los ingresos se clasifican en:

- a) Cotizaciones sociales.
- b) Aportaciones de las Administraciones Públicas.
- c) Transferencias de otros regímenes.
- d) Otros ingresos.

Aunque el eje de la información proporcionada por SEEPROS (al contrario que el MISSOC, ver *infra*) es cuantitativo, también expone información cualitativa por regímenes y prestaciones detalladas, describiendo de forma general, cada función de protección social cubierta con un estudio de los cambios y reformas recientes.

Respecto de la categoría de prestaciones cubiertas, donde se recogen los datos sobre los individuos beneficiarios de las prestaciones, definidos como personas que

reciben de un régimen de protección social una o varias de las siguientes prestaciones periódicas en metálico:

- Pensión por discapacidad.
- Prestación por jubilación anticipada debida a una capacidad laboral reducida.
- Pensión de jubilación.
- Pensión de jubilación anticipada.
- Pensión de supervivencia.
- Prestación por jubilación anticipada debida a motivos del mercado laboral.

El hecho de disponer de información cuantitativa per cápita, centrada en la persona del beneficiario de cada prestación resulta ser, para nosotros, una de las grandes ventajas de esta fuente estadística, ya que lo significativo, a efectos de determinar el grado de “seguridad” que ofrecen los modelos de protección, no es tanto la cuantía absoluta de recursos que aportan, ni siquiera su porcentaje sobre el PIB u otro parámetro o variable económica, sino la cantidad que percibe cada beneficiario de la función o partida social que estamos analizando en nuestro trabajo.

Los datos del año  $n$  se transmitirán por las autoridades de los países competentes el 31 de mayo del año  $n + 2$  desglosados por regímenes de protección social y por sexos para el total de los regímenes, publicándose por EUROSTAT a más tardar el 31 de octubre del año  $n + 2$ .<sup>35</sup>

## II. 7.5. EL MISSOC

Otra fuente estadística con datos sobre prestaciones sociales es el denominado MISSOC, “Mutual Information System on Social Protection”, preparada, asimismo, por la Comisión Europea, Dirección General para el de Empleo, los Asuntos Sociales y la Igualdad de Oportunidades.

---

<sup>35</sup> Más información sobre la metodología del SEEPROS en:

- EUSTAT, [www.eustat.es/prodserv/vol32\\_c.html](http://www.eustat.es/prodserv/vol32_c.html).
- EUSTAT. Nota metodológica: Cuenta de protección social (SEEPROS), [www.eustat.es/document/Nota\\_por\\_ciento20met\\_SEEPROS03\\_c.pdf](http://www.eustat.es/document/Nota_por_ciento20met_SEEPROS03_c.pdf)

Esta documentación estadística<sup>36</sup>, aunque proporcionada por una institución de la UE, como es la propia Oficina Estadística, EUROSTAT, la cual también edita SEEPROS, tiene algunas diferencias metodológicas con respecto a esta última.

En primer lugar, su ámbito espacial es algo distinto, al extender su información al Espacio o Área Económica Europea, EEA (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y Suiza, en segundo término, el MISSOC empieza su funcionamiento en 1990 como “...un instrumento para servir el intercambio continuo y comprehensivo de información sobre protección social en los diferentes Estados miembros de la UE...”<sup>37</sup>, por lo cual el período de análisis que cubre es algo menor del que buscábamos con nuestra investigación, al carecer de datos sobre la década de los 80 del siglo XX.

En segundo término, desde el punto de vista metodológico, a nuestro entender, una de las grandes ventajas del MISSOC es que refleja la estructura organizacional de la protección social en cada Estado comprendido en el análisis, lo que permite comprobar cómo en muchos supuestos el contenido de la información que se dispone, cualitativa y cuantitativa, sobre los programas y funciones de protección social desarrollados en cada país varía, según los cambios institucionales y las autoridades nacionales encargadas de transmitir esta información al correspondiente órgano de la UE.

Por último, el problema central del MISSOC es que más que una estadística, es una información de naturaleza legal y organizativa sobre funciones y partidas sociales, pero carente de datos cuantitativos, por lo que no resulta válida para elaborar el modelo de intervención social que planteamos, es decir, qué supondría la aplicación en España en un momento dado de las partidas sociales utilizadas como marco “secu” en Dinamarca y Holanda.

Su validez informativa deriva de que, como hemos señalado con anterioridad, a veces, los cambios de metodología y las alteraciones en las Bases de Datos sobre programas de protección social poco tienen que ver con auténticas modificaciones en las Políticas Sociales, en sus cuantías o en su configuración, sino que pueden deberse a puras consideraciones organizativas: modificaciones de denominación, agrupación de partidas, cambios de criterios entre los informadores nacionales, etc.

---

<sup>36</sup>European Commission.Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.4.*Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, Organisation of social protection. Charts and descriptions, Situation on 1 July 2009.*

<sup>37</sup> *Idm.*, página 4.

En otros aspectos, sin embargo, la información que proporciona el MISSOC es muy limitada, así, su foco de atención se centra principalmente en los sistemas legales de protección social, lo que dificulta encontrar en la misma datos sobre el complejo mundo de la protección social privada y, especialmente, de la mixta (por ejemplo, vía contribuciones y seguros obligatorios de las empresas), la cual cada vez es más relevante en alguno de los Estados europeos.

Es decir, incluye datos sobre el “primer pilar” de la protección social, el obligatorio; pero los sistemas suplementarios, los conocidos como “segundo” y “tercer” pilares, ligados a acuerdos colectivos o seguros voluntarios, no se cubren generalmente por el MISSOC.

Asimismo, como sucede en general con las otras Bases de Datos analizadas, ver *supra*, nuevamente, se anota la ausencia de información sobre programas y datos de cualquier tipo vinculados a la protección social llevada a cabo por las entidades locales. Lo mismo pasa con otro colectivo con grandes dificultades para disponer de una información homogénea respecto de su protección social: los autónomos.

Por otra parte, la estructura de la información proporcionada por el MISSOC tampoco es totalmente equivalente a la clasificación de los programas y funciones sociales de las otras Bases de Datos mencionadas en este texto, lo cual complica la comparación y contrastar la homogeneidad y calidad de los datos.

La información se estructura en XII Cuadros que son los siguientes:

- Cuadro I. Financiación.
- Cuadro II. Cuidados de salud.
- Cuadro III. Enfermedad. Beneficios en dinero.
- Cuadro IV. Maternidad/Paternidad.
- Cuadro V. Invalidez.
- Cuadro VI. Vejez.
- Cuadro VII. Supervivientes.
- Cuadro VIII. Lesiones laborales y enfermedades profesionales.
- Cuadro IX. Beneficios familiares.
- Cuadro X. Desempleo.

- Cuadro XI. Rentas mínimas de garantía.
- Cuadro XII. Cuidados en el largo plazo.

Basta la lectura de estas denominaciones, para darse cuenta de que:

- Algunas de ellas escapan del ámbito de las prestaciones cubiertas por nuestro trabajo.
- Su contenido y criterios de clasificación no siempre son coincidentes con las clasificaciones de programas y funciones ofrecidas en otros documentos estadísticos.

Por ello, la utilizaremos más como referencia a efectos de normativa legal o en materia de cuestiones organizativas, pues en aspectos cuantitativos nos parece de mayor calidad y cobertura SEEPROS.

## II. 7.6. El nivel de información

Otras relevantes ventajas de SEEPROS es que, por un lado, sus datos se presentan en Unidades PPA (Paridades de Poder Adquisitivo) y en unidades PPS, con una visión actualizada del gasto social, por lo cual eliminan los problemas de variación de tipo de cambio, inflación y otras puramente monetarias; en segundo lugar, la variedad de las unidades a las que se refieren sus funciones de protección social, pues no sólo presenta porcentajes sobre el PIB o valores absolutos por países, período, valoración o funciones, sino que ofrece también estimaciones por persona.

Para comparar el nivel de protección social entre los tres Estados a los que se refiere nuestro trabajo: España, Dinamarca y Holanda, afirmamos que lo relevante no es la cuantía absoluta del gasto, aun expresado en PPA y en euros (téngase en cuenta que los tres países analizados forman parte de la zona euro)<sup>38</sup> o lo que suponen tal cantidad en relación al PIB de cada nación, sino lo que cada beneficiario de una particular función social recibe en euros constantes por ejercicio.

Estos beneficiarios son diferentes en atención a las diferentes funciones sociales estudiadas, así, en materia de prestaciones de vejez, lo significativo para

---

<sup>38</sup> De los 27 Estados miembros de la UE, 16 integran la denominada "zona euro", aquella donde esta divisa es la moneda nacional. Desde el 1 de enero de 2011, Estonia se integrará como Estado número 17 en la mencionada zona.

conocer qué nivel de protección, de “seguridad” ofrece tal prestación, no es el volumen total de lo pagado por estas prestaciones, sino lo que recibe de las mismas cada pensionista en valores constantes, PPA.

Asimismo, SEEPROS utiliza otro indicador “constante” de la protección social en un país y en un momento dado que es el PSS, pero dado que no sólo estamos utilizando indicadores de protección social, sino de otro tipo: demográficos, de Políticas Activas de Mercado de Trabajo, et. y que, además, en nuestro modelo de “flexiseguridad”, no solamente cuenta la vertiente seguridad, sino otros componentes, ver supra, hemos preferido centrar nuestros trabajos en datos PPA, cuando sea necesario.

Ciertamente, sería más riguroso analizar el valor “neto” de esta prestación, tomando en cuenta la financiación de la misma, es decir, lo que ha aportado cada uno de los receptores de la función para obtener tal beneficio, pero aunque SEEPROS incluye los componentes de financiación en su Base de Datos, tal individualización en la vía de los ingresos no siempre es posible, especialmente, si consideramos las prestaciones sociales que se financian mediante impuestos generales o sistemas universales de financiación.

Por último, una mayor rigor comparativo se conseguiría si tuviéramos en cuenta el factor de la eficiencia, es decir, cuánto cuesta gestionar cada prestación, pues el valor “neto” de la misma varía mucho atendiendo a los costes de administrar cada función social.

Nuevamente, tal análisis resulta extremadamente complejo, empezando porque los organismos encargados de gestionar tal o cual función social no siempre administran una sola partida, asimismo, como hemos indicado con anterioridad, la estructura organizativa del sistema de asistencia social es muy mutable en el tiempo y, por lo tanto, resulta arduo conocer qué unidades administrativas (o privadas o mixtas, según los encargados de esta gestión) se encargan de manejar las prestaciones y, por último, tampoco existe en muchos casos información detallada e individualizada, prestación por prestación, partida por partida, respecto a los gastos administrativos del sistema de gestión social en un país y en un momento dado.

Por ello, en general, nuestro análisis comparativo se centrará en los gastos brutos de protección social por persona beneficiada, por países, período y función expresados en Unidades PPA (Paridades de Poder Adquisitivo), según SEEPROS.

## CAPÍTULO III. SOBRE EL CONCEPTO DE “FLEXISEGURIDAD”.

---

### III.1. INTRODUCCIÓN.

Las experiencias de determinados Estados de la UE, generalmente, de raigambre escandinava, supuesto de Dinamarca, pero también con otras tradiciones institucionales y políticas de empleo, caso de Holanda, en materia de resultados de la gestión de las políticas sociales y de empleo en el comportamiento de sus respectivos mercados laborales han encontrado creciente eco en los documentos de organizaciones internacionales ligadas a la Política Social (como la Organización Internacional del Trabajo, OIT, entre otras), en las instancias políticas de la propia UE y en la comunidad científica internacional, porque reúnen en un mismo modelo y durante significativos lapsos temporales tres elementos que se consideran óptimos en materia de mercados de trabajo:

1. Reducidos niveles de desempleo y su contrapartida de altas tasas de actividad.
2. Flexibilidad en la entrada y salida del mercado de trabajo.
3. Protección social significativa para empleados y parados.

Unidos y vinculados a una actividad económica significativa, índices de crecimiento económico relevantes, buena competitividad internacional y, en general, una estabilidad notable en las finanzas públicas; entendiéndose que el éxito en sus mercados laborales, sin merma significativa de los niveles de protección social, es una de las razones que explican sus buenos resultados económicos.

De esta forma, una relevante corriente doctrinal y las propias instituciones europeas vienen considerando este modelo de organización de las relaciones laborales, propio de Dinamarca y Holanda; dados sus buenos resultados en el mercado de trabajo, conservando empleo y, a la vez, manteniendo los niveles de protección social, como un sistema de Política Social y Laboral muy atractivo, una “buena práctica” (por utilizar una

terminología ya clásica en la UE) como sistemas de referencia o experiencias de las cuales podrían extraerse lecciones útiles para otros Estados de la UE, con diferentes Políticas de empleo o sociales.

Estos modelos socio-laborales se conocen, prácticamente, desde la década de los años 80 del siglo XX pasado, como “modelos de flexiseguridad” y queremos, desde el principio, manifestar que, superando concepciones simplistas anteriores, no buscan exclusivamente reducir la tasa de desempleo, sino que introducen otras consideraciones en sus mercados de trabajo.

También es importante resaltar desde los inicios de esta investigación que la “flexiseguridad” ha venido a la par que cambios en el sistema productivo de estas naciones, por ejemplo, con la incorporación en Dinamarca del énfasis por las actividades productivas respetuosas del Medio Ambiente y el impulso dado a las energías alternativas.

De esta forma, modelo laboral, protección social y sistema productivo van a la par y no pueden disociarse entre sí.

Es más, los estudios que pretenden encontrar una correlación entre la situación del mercado de trabajo y el impacto que en el mismo tienen determinadas Políticas Económicas y situaciones institucionales, supuesto del poder de los sindicatos o su capacidad para imponer las negociaciones laborales, han obtenido resultados muy dispares a la hora de correlacionar determinadas Políticas Laborales con resultados efectivos en el mercado de trabajo.

A pesar de que la OCDE ha insistido recientemente en que los factores más negativos para el mercado de trabajo son: los altos niveles de prestaciones de desempleo y la larga duración de las mismas, los impuestos diferenciales que soportan los salarios que producen una gran diferencia entre el salario bruto percibido y el neto que ingresan los trabajadores (“tax wedges”) (anualmente, la propia OCDE publica el documento “Taxing Wages” al respecto) y la ausencia de mercados de competencia perfecta en productos y servicios; lo cierto es que tales correlaciones difieren mucho según países y los propios estudiosos del mercado de trabajo siguen analizando el efecto de otros factores, por ejemplo, la cuantía de los salarios mínimos o la situación del mercado de la vivienda.

Sin embargo, los mismos estudios, a pesar de las dudas y discusiones respecto de qué factores inciden en el mercado de trabajo, coinciden en señalar que, tanto Dinamarca como los Países Bajos, se han caracterizado por sus buenos resultados y por el carácter “global” que tan tenido sus reformas laborales, frente a otros países que han preferido optar por modificaciones parciales o cambios en determinados elementos e instituciones que inciden en el nivel de empleo, sin entrar en una reforma global.

Estas condiciones hacen todavía más atractivo el estudio del modelo de “flexiseguridad” desde la perspectiva española, pues la actual crisis por la que atraviesa nuestro sistema económico y los problemas de nuestro mercado de trabajo incorporan como solución, respecto al panorama mundial, un elemento de singularidad referido a los caracteres idiosincrásicos de su modelo productivo anterior, excesivamente volcado hacia la actividad inmobiliaria.

Así pues, la situación recesiva por la que estamos atravesando, ha puesto en el orden del día de la gestión político-económica, con mayor urgencia si cabe, la necesidad de impulsar en España un cambio intenso del modelo productivo caminando hacia otro que prime y se nutra de la innovación tecnológica, potenciación del capital ecológico y del desarrollo del capital humano propio.

De esta forma, la idoneidad de aproximarnos al sistema de “flexiseguridad” holandés y danés tiene una doble pertinencia: como marco del factor productivo trabajo que puede facilitar, por un lado, un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible y productivo y, en la mismo paquete, como modelo de relaciones laborales que asegure pleno empleo, flexibilidad de la mano de obra y protección social, facilitando la competitividad económica y la sostenibilidad de las Finanzas Públicas.

En una senda de salida de la crisis, optando por un nuevo modelo productivo, el debate sobre la necesidad de promover cambios en el sistema de relaciones laborales para que se adecuen a las características y demandas de ese nuevo modelo productivo, incorpora la necesidad de un nuevo mercado laboral.

## III.2. ¿QUÉ ÉXITOS CONSEGUIR EN EL MERCADO DE TRABAJO?

Ciertamente, tal y como hemos señalado con anterioridad, en los momentos actuales de crisis sistémica, el gran objetivo, el objetivo aparente, en lo que se refiere al mercado de trabajo, de cualquier grupo político o interlocutor social, sea éste representante de los trabajadores o de los empresarios y, en general, de la sociedad civil, es reducir los niveles de desempleo.

Un bajo porcentaje de paro es, en la opinión común, similar a éxito en el mercado de trabajo. Pero esto no ha sido siempre, ni debe convertirse, tal y como hemos indicado previamente, en la única finalidad de las Políticas Laborales y Económicas, porque supone desconocer otros aspectos del mercado de trabajo y, además, no aseguraría un modelo productivo (como la propia reciente experiencia española nos indicada) sostenible y competitivo.

En primer lugar, sólo cuando el pleno empleo (cuya medición en términos de Población Activa tampoco está consensuada, situándose, según las estimaciones y países, entre el 5 y el 8% de la población activa) se obtiene durante un período de tiempo largo, puede hablarse de verdadero éxito en el mercado de trabajo, utilizando exclusivamente este indicador para medir tal resultado.

Nuevamente, la propia experiencia de Estados como España demuestra que, calificar como “exitosas” situaciones coyunturales en el mercado laboral, dependientes de “burbujas” especulativas o de circunstancias muy particulares, puede conllevar falsos espejismos y, a la postre, recaídas muy fuertes en la tasa de desempleo, generadas, precisamente, por no haber actuado en los mercados de trabajo con Políticas activas o modificaciones en otros factores que los condicionen durante del pretendido “boom”.

Ello, en principio, porque ese “pleno empleo” puede obtenerse mediante la entrada masiva de mano de obra escasamente cualificada, poco productiva y con salarios bajos; lo que, a la postre, destruye la competitividad económica y produce una disminución de las tasas de crecimiento del PIB, sin asegurar ninguna calidad, ni protección social adecuada a esa mano de obra.

El ejemplo español es, por enésima vez, significativo de esa necesidad de definir como único y exclusivo logro en el mercado de trabajo la obtención de un reducido nivel de desempleo o, si se quiere, de un nivel de pleno empleo durante un período de tiempo

suficientemente largo, cinco años, por poner un ejemplo estándar y con la adecuada estabilidad de los porcentajes a lo largo de ese lapso temporal.

Asimismo, hemos de poner de manifiesto que la definición de “pleno empleo”, además de estar sometida a discusiones en términos de porcentajes sobre la Población Activa, requiere otras cualificaciones, según manifiesta la propia definición de este concepto por parte de la Organización Internacional del Trabajo.

Así, para la OIT se requiere que este pleno empleo sea productivo, libremente elegido y no discriminatorio.

Si el denominado “pleno empleo” está compuesto de trabajadores realizando trabajos inútiles, escasamente productivos o, simplemente, puestos de trabajo, cuya misión resulta ser, precisamente, cubrir la imagen de plena actividad en un país, entonces, la realidad es otra, apareciendo el fenómeno, arduo de estimar y cualificar, del subempleo y decimos arduo de “cualificar”, pues no siempre es posible separar el mismo de otras medidas del mercado de trabajo como es el “trabajo a tiempo parcial”, el cual, a su vez, no puede ser identificado con “empleo temporal”.

De hecho, la proliferación de empleos temporales ha sido una de las típicas medidas de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo en períodos de crisis económica; por esa razón, cuando se habla de “pleno empleo”, es necesario modular también la medida del tiempo de trabajo que los trabajadores aplican a su empleo.

Téngase en cuenta, asimismo, que el denominador del coeficiente de pleno empleo es la Población Activa y ésta puede verse afectada por factores muy variables, naturales, de tipo demográfico, pero también ligados a Políticas Sociales, así, es clásico el uso de la jubilación anticipada para reducir el desempleo, pero además hay fenómenos escasamente controlables, supuesto del desánimo de muchas personas para solicitar un empleo que afectan decisivamente el nivel de “pleno empleo” obtenido por un país en un momento dado.

De hecho, no debería hablarse de “pleno empleo”, sin tener en cuenta en su medición, el valor del denominado “desempleo oculto”:

*“...concepto mal definido que sólo debería incluir a los trabajadores desalentados y a otras categorías que no participan activamente en el mercado del empleo, pero no*

*a las personas cuya situación en el mercado laboral está bien definida y que cuentan con un ingreso de sustitución, justificado por su edad o por motivos de salud.”<sup>39</sup>*

En otro orden de cosas, muchas personas que, estadísticamente, se encuentran bajo la rúbrica del pleno empleo, pueden, efectivamente, no estar trabajando, verbigracia, por encontrarse enfermas o por hallarse en situaciones de incapacidad temporal.

Respecto a la libertad de elección del puesto de trabajo, es claro que los modelos occidentales no admiten fenómenos de trabajo forzado, supuesto de dictaduras como la birmana.

Por último, el logro de la igualdad y las consideraciones derivadas de la perspectiva de género, “gender mainstreaming”, presionan a favor de un pleno empleo no discriminatorio, no sólo en términos de sexo, sino teniendo en cuenta otros factores demográficos y sociales significativos, supuesto de la edad.

En todo caso, la finalidad del “pleno empleo”, como objetivo central y medición casi única del resultado, éxito o fracaso, de un mercado de trabajo, ha de ser cualificada y, en términos estadísticos, evaluada de forma homogénea, para de esta manera comparar los diferentes “éxitos” obtenidos por cada país, de forma tal que Estados con resultados inferiores puedan conceptuar, de manera válida, la posibilidad de adoptar medidas de reforma laboral adoptadas con anterioridad por las naciones exitosas.

Todos estos factores conducen a que la OIT, frente a la antigua medición europea, mucho más simplista, centrada, exclusivamente, en el logro de una elevada tasa de empleo, considere que los éxitos en el mercado de trabajo, tomando en consideración la “empleabilidad” de la mano de obra, deben medirse, al menos, utilizando tres variables:

1. Tasas de empleo elevadas.
2. Tasas de desempleo bajas y
3. Tasas de inactividad reducidas.

En suma, insistiendo en lo dicho con anterioridad, el objetivo de un mercado de trabajo eficiente no puede, de manera exclusiva, centrarse en la obtención de una baja tasa de paro (y su contraimagen, una elevada tasa de actividad), pues han de

---

<sup>39</sup> Auster, Peter. *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos*, Ed. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

incorporarse otros indicadores y otros aspectos laborales y sociales; demostrándose, una vez más, el acierto de la “flexiseguridad” que, como modelo, plantea varias dimensiones y logros para los mercados laborales que la aplican.

Podemos hablar, pues, de multidimensionalidad en los éxitos de los mercados de trabajo, los cuales deben, asimismo, responder al logro de varias variables o indicadores durante un período de tiempo representativo.

Incluso, si seguimos a la OIT y, una vez establecidas con las tres variables anteriormente expuestas, los resultados a lograr por un mercado de trabajo exitoso, con todas las limitaciones conceptuales, estadísticas, etc., que se quieran y fijada en un rango limitado la variación de estas tasas; permitiendo, de esta forma, la medición homogénea de las mismas a lo largo del tiempo que deseamos evaluar y comparar, tendríamos, por un lado, que añadir a tales variables los componentes de flexibilidad en la entrada y salida del mercado de trabajo y los aspectos de protección social para los trabajadores y desempleados, si quisiéramos poner como perspectiva de trabajo un sistema moderno de mercado social para analizar.

Seguidamente, nos quedaría por estudiar qué factores o variables explican y, a la vez, pueden ser utilizados para obtener tales resultados óptimos.

Esta pregunta, las “razones de los éxitos”, conlleva, previamente, determinar y conocer qué elementos, factores o instituciones afectan al mercado de trabajo y los resultados del mismo.

### **III.3. POLÍTICAS Y MERCADO DE TRABAJO**

Lo primero, en consecuencia, en nuestro estudio sería identificar el conjunto de Políticas Públicas que condicionan y componen el mercado de trabajo en un país y en un momento dado.

Sin embargo, es difícil determinar qué factores inciden y en qué medida en la situación del mercado de trabajo en un territorio y en una época determinada, además, de que la variedad en la combinación de los mismos y su evolución a lo largo del tiempo, hacen volátil cualquier comparación, es decir, los éxitos en los mercados de trabajo son multidimensionales y, siempre relativos.

Baste con considerar que España fue, en los comienzos de este siglo XXI, puesta como ejemplo de economía dinámica, creadora de puestos de trabajo (prácticamente, la mitad de los puestos de trabajo en Europa, durante los primeros años del siglo XXI, se generaron en España), para darse cuenta de la incertidumbre de los mercados de trabajo y de lo arduo que resulta exponer qué factores determinan su comportamiento y en qué medida construyen sus variables: tasa de actividad, volumen y porcentaje de desempleo, distribución por sexos de las variables laborales, tasa de retorno, etc.

De hecho, generalmente, se ha indicado que es la situación económica, como hemos indicado anteriormente, la que explica directamente la tasa de desempleo.

Si la economía se encuentra en momentos de crecimiento, “boom” o en circunstancias de recesión económica, “bust”, se producen resultados muy diversos en términos de nivel de desempleo.

Sin embargo, la evolución de la economía, medida por la variable del PIB y sus porcentajes de variación interanual, no explica por sí sola la evolución del mercado de trabajo, pues porcentajes similares de aumento o de disminución del PIB, como la propia experiencia europea demuestra, se traducen en resultados muy variados en el mercado de trabajo, por lo que han de analizarse otras causas para explicar tal variedad de resultados.

Es más, alguna doctrina incorpora a este análisis elementos como el nivel educativo, el sistema institucional, la situación política del país estudiado, su historia reciente en materia de relaciones laborales, los modelos de familia, la cultura y la visión del trabajo en esa sociedad, etc.; es decir, elementos socio-culturales de carácter cualitativo, arduos de modelizar y cuantificar y plagados de importantes componentes subjetivos, lo que hace, prácticamente, imposible su comparación internacional.

Ahora bien, tales factores históricos, culturales y sociales, incluso, religiosos, no son despreciables y no puede negarse que no tengan influencia directa, sino en el mercado de trabajo en su conjunto o, en particular, el indicador más sensible: la tasa de desempleo, sí en algunos rasgos de ese mercado laboral, por ejemplo, la perspectiva de género, “gender mainstreaming”, es decir, las diferencias entre hombres y mujeres, a la hora de evaluar cualquier resultado o variable de los mercados de trabajo.

De hecho, los componentes institucionales, mezcla de algunos elementos cualitativos citados en los párrafos anteriores, han sido considerados por algunos

estudiosos como decisivos a la hora de explicar los variados comportamientos del mercado de trabajo, con independencia, incluso, de la situación económica.

Así, si comparamos la situación europea, con otro modelo socio-económico de economía occidental, caso de los Estados Unidos de Norteamérica siempre se ha recalcado como causa explicativa de sus mayores tasas de actividad y su menor desempleo comparativo en esta última (aunque, nuevamente, habría que matizar, pues determinados Estados de la UE disponen de tasas de paro inferiores a las americanas en estos momentos), la mayor “flexibilidad” de esta segunda economía.

De acuerdo con este criterio, la enunciada “flexibilidad” permitiría a la economía americana, a pesar de disponer Europa de tasas de crecimiento económico (medido en términos de aumento del PIB) comparables y, a veces superiores, a las de los Estados Unidos durante largos períodos de tiempo, gozar comparativamente de reducidas tasas de desempleo y, en consecuencia, la “flexiseguridad” a la cual tendría que llegar Europa sería la correspondiente al modelo americano.

Actualmente, la recesión ha golpeado en medida similar a varios Estados de la UE y a los EEUU y, nuevamente, se ha producido un efecto diferente en las tasas de paro, aunque, en algunos países europeos, los resultados han sido, también comparativamente, más favorables.

Ahora bien, el modelo americano ni siquiera se vende como modelo de “flexiseguridad”, sino de pura “flexibilidad” de la mano de obra, pues la protección social que recibe el trabajador es muy escasa y el nivel de pagos por desempleo muy reducido, además, de que de todos es conocida la ausencia de prestaciones sociales y de Sanidad Pública en los EEUU que puedan compararse a la Red de protección social europea. En consecuencia, la doctrina acepta con generalidad, no sólo que el modelo norteamericano nada tiene que ver con la idea de “flexiseguridad”, al no disponer de los elementos de protección social que este último dispone, sino que es totalmente incompatible con el sistema de “economía social de mercado” europea.

En otro orden de cosas; esta “flexibilidad” del mercado de trabajo americano se descompone, cuando se trata de analizar su contenido, en elementos muy variopintos: facilidad para el despido, movilidad de la mano de obra, modalidades de contratos de trabajo, formación de la mano de obra, actuación de las autoridades públicas en los mercados, impuestos, etc., por lo que tampoco es tan sencillo solicitar la introducción del

citado modelo, sin considerar sus diferentes partes y la articulación de las mismas entre sí.

Por otro lado, este complicado elenco de elementos que conllevan una mayor “flexibilidad” del mercado de trabajo norteamericano, a la hora de la verdad, compelen a dotar de un gran sesgo ideológico en los estudios, pues el término “flexibilidad” se identifica, inmediatamente, con mercados de trabajo escasamente regulados, facilidad para el despido, protección al desempleo escasa y gran movilidad de la mano de obra.

Ahora bien, ni es cierto que el mercado de trabajo USA se haya comportado, medido en términos exclusivos de porcentajes de desempleados, mejor que algunas economías europeas, por ejemplo, no lo ha sido, si el conjunto de Estados europeos con los que se comparan los EEUU fuera Escandinavia, ni tampoco puede aceptarse, como simplista, recoger como medida de éxito de un mercado de trabajo la tasa de desempleo, pues ésta puede encontrarse afectada por muchos elementos cualitativos, empezando por el sistema de protección de desempleo que se aplique.

Asimismo, son tantos los ingredientes de la pretendida “flexibilidad” norteamericana que resulta extremadamente complicado extraer los más representativos, conocer en qué medida afectan al mercado de trabajo o qué Políticas directamente ligadas a los aspectos laborales hacen que los resultados americanos sean “mejores” que los europeos.

Casi, al final, se llega a la conclusión de que los EEUU funcionan, pretendidamente mejor en materia de trabajo, porque su historia, sus instituciones, su cultura y sus Políticas Laborales, activas y pasivas, son diferentes a las europeas y, en estas condiciones, resulta imposible extraer cualquier consecuencia de tal diferenciación.

Por ello, nuestra “flexibilidad”, al adaptarse al modelo social europeo y exigir elevados niveles de protección social reúne, en sí misma, dos de los grandes “éxitos” que se demandan a los mercados de trabajo modernos: que sean competitivos y, a su vez, que no supongan una disminución de la protección social de los trabajadores y también, por este segundo componente de la Política Social, se habla de “flexi-seguridad” y no, simplemente, de mercados de trabajo flexibles.

En estas condiciones, ya podemos señalar un rasgo relevante de nuestro modelo de comparación: la red de seguridad de la que disponen los trabajadores en aquellos

momentos de su vida laboral en que, por determinadas circunstancias, se encuentran fuera del mercado de trabajo.

De esta forma, la protección social del trabajador o del desempleado constituye un aspecto particular de los mercados de trabajos danés y holandés y al conocimiento de esta particularidad debe dirigirse nuestra investigación, tal y como se indicaba expresamente en la Memoria presentada a tales efectos.

Es más, la “flexiseguridad” europea es, en parte, una respuesta a la pretendida “flexibilidad” norteamericana que no asegura los adecuados niveles de protección social que exige el modelo social europeo y, en consecuencia, diferenciar el segundo fragmento de la idea de “flexiseguridad”, la seguridad, supone un elemento importante y original del modelo, aunque solamente sea por su compatibilidad con el modelo de economía social de mercado de la UE.

Así pues, el concepto de flexiseguridad surge con fuerza en el contexto europeo, en respuesta a las tensiones que en el debate social introducen las tendencias políticas que apuestan decididamente con fuerza por una transformación de las relaciones laborales vigentes durante varias décadas, a la búsqueda de un modelo más flexible, que permita a los gestores empresariales adaptarse con celeridad y sin cortapisas a los cambios de ciclo en la demanda específica de su sector productivo<sup>40</sup>, pero que conserve una red de protección social, característica propia de las sociedades avanzadas europeas.

Se trataría, en general, de inscribir el modelo laboral de “flexiseguridad” en un proceso de modernización del Estado del Bienestar europeo que tuviera en cuenta las transformaciones sociales y económicas de los últimos tiempos, las cuales pueden resumirse en cinco grupos:

1. El cambio hacia una economía del conocimiento, “donde la inteligencia sustituye al músculo” y los servicios.

---

<sup>40</sup> A partir de la experiencia danesa, se ha definido este concepto como:

*“This is a system with very high tax ratios for companies. In general, taxes are 50% of the GDP, the second highest level in the OECD after Sweden. Nearly 90% of people belong to unions. Companies can contract people in different timetables of fulltime and part time jobs and they don't have any difficulty to dismissing them when they think it is necessary, the only condition being that they have to give notice. Those who have been fired can continue getting an unemployment grant as I described only with the obligation to take part in a training process –financed by the state- linked, connected to jobs which are offered by other companies. Despite the fact that unemployment subsidies can continue for 4 years! (before 1993 it was for 9 years) the vast majority returns to work within 6 months” (Szederkenyi R., 2009).*

2. Las tendencias hacia la igualdad de género y una modificación en los roles hombre/mujer en la sociedad y en el mercado de trabajo.
3. Un cambio de valores, un mayor fraccionamiento y complejidad social, con un creciente individualismo.
4. Un aumento de la esperanza de vida, lo cual plantea cuestiones novedosas en el mercado de trabajo, por ejemplo, la empleabilidad de las personas mayores de 65 años y su potencialidad como agentes productivos.
5. El impacto de la globalización económica, la crisis sistémica y otros problemas económicos internacionales, verbigracia el cambio climático.<sup>41</sup>

El modelo de “flexiseguridad” sería, en el mercado de trabajo europeo, por un lado, el resultado de estas tendencias y, por otra parte, la respuesta a las mismas, para seguir conservando el pleno empleo o, mejor dicho, la empleabilidad de la mano de obra a lo largo de una vida laboral ampliada y renovada, a la vez que se incrementaba la productividad de la mano de obra y se conservaban los elementos de protección social, ínsitos en la “economía social de mercado” europea.

El impulso de las corrientes de pensamiento que abogan por una mayor dosis de flexibilidad en el marco de relación laboral, llegó a poner en entredicho las esencias del denominado modelo de bienestar, hegemónico en el espacio centroeuropeo y aledaños durante las décadas posteriores a las II Guerra Mundial.

En concreto, dicho modelo mantenía como eje esencial la estabilidad en el empleo, en un contexto de modelo productivo autorreproductivo y centrado en los mercados de los propios países desarrollados.

Los cambios acaecidos con posterioridad a las crisis de los setenta del siglo pasado han ido impulsando una aceleración intensa del proceso globalizador, lo que ha supuesto, entre otras cuestiones de singular trascendencia, la aparición en el escenario económico mundial de los denominados “países emergentes” (desde China hasta Brasil) y los otros factores de cambio social y económico (sin considerar el impacto creciente de la crisis sistémica internacional que padecemos), a los que nos hemos referido, brevemente, con anterioridad.

---

<sup>41</sup> *Passim*. Mulas-Granados, Carlos. *El Estado modernizador. Nuevos riesgos. Nuevas Políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*, Ed. Universidad Complutense, FIIAAPP, ICEI, Madrid, enero de 2010.

Esta demanda preeminente y la urgencia por recuperar la senda del crecimiento económico aceleran la necesidad de lograr un funcionamiento del mercado de trabajo más flexible, con dosis más elevadas de productividad laboral, lo que significa dotarle de mayores incentivos a la formación y cualificación y de otros rasgos novedosos: empleo de personas mayores y discapacitadas, por poner un ejemplo; acceso de la mujer en igualdad de condiciones al mercado laboral (con la subsiguiente problemática de la conciliación entre la vida familiar y laboral), etc. En suma, replanteándose la empleabilidad del factor mano de obra y sustituyendo el simplismo de la búsqueda de “pleno empleo” como objetivo fundamental de las Políticas Laborales por una mayor “empleabilidad”, con sus correspondientes dosis de flexibilidad en el acceso de la mano de obra.

Esto por el lado de la “flexibilidad” del modelo; mas por la vertiente de la “seguridad”, factor propio de la realidad europea, el modelo de “flexiseguridad” también altera el concepto de seguridad laboral desde la continuidad en la percepción de la renta salarial ligada a la estabilidad-permanencia en el empleo a un proceso de transiciones en la vida laboral, con garantía de percepción de renta pero no necesariamente con continuidad en el mismo puesto de trabajo.

Nuevamente, pues, son tres los aspectos del mercado de trabajo que han de conseguirse a la vez, bajo las premisas de la “flexiseguridad” y operan como logro del modelo:

1. Tasas reducidas de desempleo y elevadas de actividad.
2. Flexibilidad para contratar y despedir a los trabajadores.
3. Protección social a lo largo del ciclo flexible de trabajo.

La globalización económica y financiera acelera la competencia internacional, impulsando cambios más rápidos en la demanda agregada y desarrollando nuevas formas productivas para generar riqueza y obliga a introducir unos menores costes para la entrada y salida del mercado de trabajo que es, precisamente, la pretendida virtud que ofrece el modelo “flexible” norteamericano.

A ello, hay que añadir los cambios sociodemográficos que conlleva una sociedad que envejece de manera intensa y acelerada, una feminización creciente de la fuerza de trabajo y, a resultas de todo ello, la aparición de nuevas demandas al sistema de relaciones laborales para hacer compatible la vida familiar con la prestación laboral.

De aquí que también surjan demandas específicas de flexibilidad en la organización del trabajo por parte del propio trabajador y no sólo por el lado del empresario.

En esta perspectiva, como hemos indicado con anterioridad, lo esencial no es, por tanto, asegurar un puesto de trabajo de por vida para cada trabajador, lo que revela, nuevamente, el error de centrar el éxito del mercado laboral, sintéticamente, en obtener un determinado porcentaje de desempleo o sino impulsar un proceso continuo de acumulación de capital humano, garantía de empleabilidad para el trabajador y productividad ascendente para el sistema productivo, cubriendo con diferentes fórmulas de prestaciones sociales y económicas, a través del sistema social, las diversas contingencias adversas que puedan surgir a lo largo del itinerario laboral y vital de los trabajadores.

En general, puede decirse que, por “modelo de flexiseguridad”, se consideran aquellas legislaciones e instituciones socio-laborales que, por un lado, facilitan la movilidad y el despido de los trabajadores, reduciendo los costes de transacción entre diferentes situaciones laborales y diversos empleos y, por otra parte, otorgan una gran protección social y sanitaria a los trabajadores afectados por este modelo, especialmente, de darse la situación de desempleo.

Es decir, hablar de flexiseguridad significa:

1. Libertad para contratar y despedir a trabajadores (flexibilidad para el empresario).
2. Elevada generosidad de las prestaciones por desempleo (seguridad para el parado).
3. Políticas activas de búsqueda de empleo (Naranjo, M. 2008).
4. Individualización y evaluación de las condiciones del “inactivo” para acceder al puesto de trabajo.

De esta forma, se combina (o eso, al menos, mantienen sus defensores) un mercado laboral abierto, con fuerte rotación de la mano de obra, reducidos costes e indemnizaciones por despido, formación continuada de la mano de obra, existencia de múltiples situaciones de empleo parcial que coadyuvan a potenciar determinados rasgos familiares y sociales (por ejemplo, el permiso parental intransferible) con una alta tasa de bienestar y cuidado social para los afectados), enmarcados en Políticas Sociales

modernas de conciliación de la vida laboral y familiar, “gender mainstreaming”, “life-long learning”, etc.

Se afirma por parte de los países y defensores del mencionado modelo de “flexiseguridad” que el mismo no sólo asegura tasas menores de paro, sino que incrementa la productividad, dinamismo y competitividad de la mano de obra, haciéndola muy productiva en el contexto internacional y coadyuvando a este crecimiento económico que, también desde una perspectiva simplista, algunos consideran como el único medio para obtener el “éxito” del pleno empleo.

Asimismo, produce “dobles dividendos”, pues coadyuva a mejorar diferentes problemas sociales como son el envejecimiento de la población, al facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sin dejar de atender a la procreación y a los cuidados de la progenie y la familia dependiente, conciliando la vida familiar y laboral, impulsando la igualdad entre hombre y mujer y, en general, aumentando la satisfacción de las personas con su entorno laboral, al adaptarse el trabajo a los diferentes períodos de ciclo de vida y necesidades por las cuales pasa el ser humano.

También reduce los conflictos sociales y es más apropiado, dada su flexibilidad, adaptabilidad y rotación de los puestos de trabajo, a las sociedades modernas actuales, que requieren movilidad, formación permanente de la mano de obra y gran adaptación al impacto de las denominadas “tecnologías de la información y de las comunicaciones”, las omnipresentes TIC.

Tal corriente doctrinal defiende que la superioridad relativa de este modelo de “flexiseguridad” se hace más acuciante en la situación actual de crisis económica, pues permite ajustar rápidamente las producciones empresariales a la reducción de la demanda privada, trasladando el exceso de mano de obra de un sector a otro o de una economía en su conjunto a una situación transitoria de desempleo o readaptación de la mano de obra excedentaria, sin excesivos costes de transacción, ya que se reducen los problemas sociales y económicos que, para las empresas, supone despedir a la mano de obra, a la vez que el trabajador tampoco se ve avocado a rechazar situaciones transitorias de paro, trabajo temporal o nueva formación laboral, pues durante las mismas mantiene íntegra su red y apoyos sociales y económicos, a la vez que se beneficia, durante esta situación, de instrumentos de formación del capital humano y de fórmulas flexibles de trabajo que permiten, tanto a la empresa como el trabajo, no sólo conservar

íntegramente sus potenciales como fuerza productiva, sino mejorarlas y entrar en una nueva situación de pleno empleo con gran capacidad productiva.

Ciertamente, no todo el mundo considera “óptimo” este modelo, ya que para alguna corriente de pensamiento supone un crecimiento inusitado de la rotación de la mano de obra y de modalidades de contratación laboral con escasa protección, supuesto del trabajo temporal; a la vez que, algunos de sus supuestos (el carácter secundario y marginal del trabajo de la mujer con hijos o con potencialidades biológicas de tenerlos), son cuando menos, discutibles ideológica y socialmente hablando.

Asimismo, se debate si los costes de mantener este modelo para las autoridades públicas son mayores o menores que otras alternativas, pues la reducción que logra el sector privado en las indemnizaciones de despido y en conflictos laborales o el propio sector público, al minorarse las partidas de gasto público destinadas al desempleo, pueden verse más que superadas por los gastos públicos destinados a mantener altas tasas de protección social para las situaciones, en principio, transitorias, de desempleo, trabajo a tiempo parcial, etc..

En esta línea argumental, se apunta que:

*“...los más críticos con la teoría europea de la flexiseguridad, ven el problema en que el enfoque que le quiere dar la Unión Europea considerando que parte de unas bases erróneas porque pretende igualar los derechos de los trabajadores a la baja y apuestan por reformar la legislación en vez de impulsar la negociación colectiva y el diálogo social. Consideran que hablar de despido libre queda feo delante de la opinión pública europea y por eso se inventan este nuevo concepto de flexiseguridad. Sus promotores, sin embargo, ven en ella una receta mágica que transformará el mercado laboral y lo hará más eficiente. La idea es combinar más flexibilidad en los contratos y despidos para el empresario con más empleabilidad del trabajador, es decir, más formación y ayudas estatales para cambiar de empleo sin traumas. Pero, ¿Podría ser la flexiseguridad un modelo aplicable en nuestro país?” (Naranjo, 2007).*

Y, a este respecto, algunos autores llegan a afirmar que este modelo sólo tiene sentido y es compatible en sociedades que aceptan, tradicional o políticamente hablando, Estados del Bienestar con gran nivel de protección social y, por consiguiente, elevada presión tributaria, supuesto de los Estados Escandinavos.

Evidentemente, este planteamiento coadyuva a su aceptabilidad y adecuación por parte de las instituciones de la UE y a su integración en nuestro modelo social, por lo que supone, para nosotros, una nueva razón para observarlo como objetivo óptimo de los mercados de trabajo, además, de ser coherente con los elevados niveles de protección social que la “flexiseguridad” conlleva y diferenciarse por la red de protección social que implica de la simple “flexibilidad” que modelos, como el norteamericano, implican.

Además, la existencia de esta protección social asegura la integración de este tipo de Políticas Sociales en la normativa europea y supone una defensa y modernización del Estado del Bienestar que los autores de esta investigación defendemos como alternativa óptima para salir de la presente crisis sistémica internacional.

De hecho, el sistema es “flexible”, pues niega la existencia de un trabajo de por vida, obliga a los desempleados a responsabilizarse individualmente de su inserción laboral, con mayor o menor apoyo público (impulsando políticas de activación en el empleo), pero mantiene una serie de “garantías vitales” para los trabajadores a lo largo de su ciclo vital (la red de protección), ya que lo importante es la empleabilidad de la mano de obra, su disponibilidad para obtener un empleo, sea éste temporal, fijo, con tele trabajo o por obra y servicio, en cualquier momento.<sup>42</sup>

Ciertamente, algunas investigaciones empíricas muestran la estrecha relación estadística entre flexibilidad en el empleo y precariedad laboral, lo que indicaría que un elevado nivel de flexibilidad no conduciría a aumentar la empleabilidad de los trabajadores, sino todo lo contrario, incluso en un contexto de seguridad de rentas.

De aquí que, se concluya, por los críticos a la alternativa de la “flexiseguridad” que, a pesar de las buenas intenciones de la Comisión Europea, la flexiseguridad no pueda ser implementada de forma consistente (Tangian, 2008a).

Nuestra investigación tratará en los apartados siguientes de contestar a estas críticas o de matizarlas o de proponer soluciones mixtas, siempre desde varias perspectivas:

- a. *Entender que la existencia de una red de protección social para los trabajadores desempleados o en situaciones de precariedad es imprescindible, tanto como*

---

<sup>42</sup> Daguerre, Anne. “Nuevas políticas activas para dinamizar el mercado el mercado laboral europeo”, en Mulas- Granados, Carlos (coord.). *El Estado dinamizador...;\_op. cit.*, páginas 175 a 190.

*rasgo esencial del modelo, la vertiente “seguridad”, como porque mejora la propia productividad y empleabilidad de la mano de obra.*

En todo caso nuestra investigación no puede estudiar todos los elementos de la “flexiseguridad”, sino que, ver *infra*, nos dedicaremos al estudio de algunos aspectos de sus mecanismos de protección social.

Es más, pensamos que esta parte de la “seguridad”, de la conservación de una “serie de garantías vitales” para el trabajador o potencial obrero (porque está parado, en situación de enfermedad, es discapacitado, tiene permiso parental, etc.), es donde radica la originalidad del modelo, ya que las ideas de flexibilidad o de impulso a las Políticas Activas del Mercado de Trabajo son comunes en la Europa Occidental. Lo verdaderamente peculiar es la mezcla de los dos elementos.

Asimismo, la red de protección social garantiza la conservación del “capital social”, la cohesión en el seno de las sociedades, la reducción de las desigualdades de renta y de otras cesuras sociales, por ejemplo, la tecnológica, etc. y hace más eficaz el modelo, generando una serie de economías externas sobre las variables económicas.

En cualquier caso, lo cierto es que la búsqueda de la “flexiseguridad” como mecanismo para mejorar la eficacia y eficiencia de las Políticas Sociales y, en particular, como fórmula ideal para evitar los problemas que el paro derivado directamente de la crisis sistémica que padecemos provoca, está siendo objeto de un debate intenso y de un interés creciente por parte de diferentes Estados europeos, organizaciones internacionales y por la propia Comisión Europea, encargada, como sabemos, de preparar la Política Social Europea, implantarla y extraer resultados de su aplicación.

Por ello, resulta imprescindible conocer sus componentes, describirlos, analizarlos, criticarlos y plantear su posible adaptación a España, así como las consecuencias derivadas de tal proceso.

*b. Las causas de los éxitos en el mercado de trabajo.*

Tras exponer qué modelo de mercado de trabajo buscamos, hemos de indicar cómo, con qué instrumentos vamos a conseguirlo.

Se han tratado de explicar las diferencias que una situación económica similar provoca en los mercados de trabajo, apelando a factores muy diversos: normativa de entrada y salida del mercado de trabajo, existencia o no de salarios mínimos y niveles de los mismos, niveles salariales, tasa de rotación de los puestos de trabajo, etc., pero no

existe unanimidad ni en la doctrina laboral, ni en los estudios empíricos o modelos de mercado de trabajo acerca de qué factor o factores explica la evolución del desempleo.

En todo caso, existe el convencimiento de que las causas son plurales y es más la adecuada combinación de determinadas variables y Políticas de Trabajo, son las que explican, a lo largo de un período de tiempo, los resultados diferenciados en los países analizados (recuérdese que el modelo tiene dos aspectos interrelacionados: flexibilidad y seguridad), teniendo siempre en cuenta que, incluso en el seno de la UE, las diversas situaciones históricas, institucionales, políticas, legales, etc., impiden trasladar de manera mimética un modelo “exitoso” de una nación a otra, aunque, lógicamente, las experiencias comparativas permitan obtener ideas y posibilidades susceptibles de trasladar, siquiera no de forma automática, a otro Estado, especialmente, en el campo europeo, donde existe una creciente convergencia de Políticas Económicas y Sociales, propiciada por la propia evolución de la UE .

De cualquier manera, “...no existe un modelo europeo único...”<sup>43</sup> y cada Estado de la UE dispone de instituciones del mercado de trabajo diferentes y particulares, junto con estructuras sociales y económicas distintas<sup>44</sup>; así como una combinación de las mismas específica y en constante proceso de evolución, lo que hace imposible compararlas de forma totalmente homogénea con otras instituciones, sea sincrónica, sea diacrónicamente.

Ahora bien, ¿cuáles son estas “instituciones” del mercado de trabajo?, ¿qué variables se considera construyen y explican el mismo, pudiendo a partir de las mismas configurar una dialéctica de su evolución, que permita comparar las diversas realidades europeas?

No existe, entre la doctrina, unanimidad ni en la forma de sintetizar estas instituciones, ni en su número, ni en la composición.

Para alguna corriente doctrinal, lo relevante sería diferenciar entre Políticas de oferta del mercado de trabajo y Políticas de demanda.

Esta postura, claramente influida por el neoliberalismo y su concepción de que la realidad económica y social viene predominantemente dominada por la oferta (“supply-

---

<sup>43</sup> Auer, Peter. La recuperación del empleo en Europa; *op. cit.*, página 3.

<sup>44</sup> Aiginger, Kart; Leoni, Thomas. “El Estado dinamizador y la tipología de los modelos sociales en Europa” en Mulas-Granados, Carlos (coord.). *El Estado dinamizador...*; *op. cit.*, páginas 71 a 86.

side economics”): desregulación de las condiciones de trabajo, privatizaciones, ausencia de instituciones de acuerdo o concertación entre empresarios y trabajadores, contratos individuales de trabajo, etc.; trae consigo, nuevamente, la retórica sobre la “flexibilidad” de los mercados de trabajo, a la que nos hemos referido , mezclando en tal “flexibilidad” un elenco variado de variables sociales, económicas, laborales, institucionales y políticas de imposible cuantificación en muchos casos y ardua comparación internacional.

En estas condiciones es, prácticamente inalcanzable determinar cuáles de ellas o qué combinación de las mismas es la apropiada para obtener el mayor éxito en la lucha contra el desempleo, incluso, si creyéramos que son las determinantes del éxito laboral.

Entendemos, que estos planteamientos genéricos sobre las razones que explicitan la diferencia situación de los mercados de trabajo, carecen hoy de toda validez, tanto por la ambigüedad de lo que puede entenderse como tales políticas de “oferta”, dificultando su catalogación y clasificación, como por la falta de claridad a la hora de diferenciar entre las Políticas “de oferta” y las de “demanda” en el instante de regular los mercados de trabajo y por la enorme variedad, el cóctel de instrumentos, que incluyen, lo cual imposibilita obtener de manera autónoma una Política, un grupo reducido de Políticas o unos instrumentos concretos que, aplicados en otro país, sin tener en cuenta su relación con los otros elementos del mercado de trabajo, conduzca a resultados óptimos.

Por otro lado, la doctrina acepta que, tratar de interpretar la situación del mercado de trabajo a partir de situaciones históricas, de vagos elementos de institucionalización, cultura popular, psicología, tradiciones en las relaciones laborales, etc., resulta extremadamente impreciso y hace inviable, dada la ambigüedad de las variables utilizadas, compararlas entre naciones.

### *c. Los componentes del mercado de trabajo.*

De esta forma, se suele entender que los mercados de trabajo vienen, en particular, influidos por tres grandes bloques de elementos:

La forma de instrumentar las relaciones entre el trabajador y sus representantes, los sindicatos y los empresarios, individuales o institucionalizados en organizaciones empresariales, lo que podíamos, genéricamente, denominar el diálogo social en un país, sus formas de institucionalizarlo en un período de tiempo concreto.

Podíamos poner a este componente del mercado de trabajo como las diferentes formas de llevar a cabo el “Diálogo Social”.

La Política Económica, en sus dos vertientes: la microeconomía, cuyas herramientas afectan fundamentalmente las opciones de la oferta de productos y servicios y la variable macroeconómica, en sus dos vertientes fiscal y monetaria y *la Política de Mercado de Trabajo*, “latu sensu”.

Ahora bien, esta clasificación tan amplia, necesita de un mayor desarrollo, si deseamos, al menos, introducir una tipología de los elementos del mercado de trabajo, de la adecuada combinación de los mismos que proporciona éxitos en ciertas economías de nuestro entorno europeo, con las cuales competimos y con las cuales pretendemos converger social, política y económicamente, en el marco de la UE.

Para referirnos al primer bloque de componentes explicativos de la situación del mercado de trabajo, el “Diálogo Social” está en el centro de las instituciones que lo practican y, específicamente, en las relaciones laborales y, en consecuencia, su institucionalización, la calidad del mismo, los resultados logrados mediante el consenso y el acuerdo de las partes intervinientes y el grado en que estas partes se implican en el desarrollo de las políticas laborales, incluyendo, la propia gestión de los servicios de empleo, impactan directamente en los resultados de la Política Laboral, en sus éxitos y en sus fracasos relativos.

El “Diálogo Social”, por otra parte, se entremezcla con otras Políticas de manera directa, empezando por las de contenido económico.

Específicamente, el Diálogo Social, en la mayoría de las naciones europeas, modula e, incluso, condiciona y fija (según la normativa vigente y la fuerza de los acuerdos entre las instituciones que participan en el mismo) los niveles salariales de la mano de obra. Incluso, en algunos Estados los interlocutores sociales determinan, mediante pactos, la gestión de prestaciones sociales, el desarrollo de los servicios de empleo, etc.

Por ello, no es fácil, en muchas ocasiones, separar la “institución Diálogo Social”, componente del mercado de trabajo, de las variables económicas y de las Políticas, Activas y Pasivas, del propio mercado.

En otro orden de cosas, dentro de la Política Económica, en su vertiente macro, tendríamos que diferenciar los componentes de la Política Fiscal: impuestos, gastos públicos directos y beneficios o gastos fiscales, “tax expenditures”, cada uno de los cuales puede, y de hecho incide, en el mercado de trabajo.

En alguno de tales componentes pueden influir, en mayor o menor medida, los interlocutores sociales, por ejemplo, en materia de cotizaciones a la Seguridad Social y gestión de las prestaciones sociales, cuyo volumen supone una parte muy relevante del gasto público.

De esta forma, las dificultades para separar, incluso de forma genérica, la institución “Diálogo Social” de la institución “Política Económica” como determinantes de la situación del mercado de trabajo, resulta nítida y han de ponerse de manifiesto desde el inicio de esta investigación.

Lo mismo sucedería con otros componentes de tal vertiente macro, en especial, la evolución del PIB (*“...una condición previa para la recuperación del empleo es el crecimiento económico.”* )<sup>45</sup>, la estabilidad y credibilidad de las Políticas Públicas, la evolución de las exportaciones, las tendencias del tipo de cambio, los volúmenes de inversión extranjera directa o en valores, así como sus cambios, etc., por exponer solamente algunos de los componentes de esta Política que pueden explicitar la situación de los mercados de trabajo y, nuevamente, algunas de ellas se encuentran relacionadas con el anterior Diálogo Social, caso de la Política salarial.

Si entráramos en el campo microeconómico, apreciaríamos la importancia de la Política Industrial, de la competitividad en los mercados, de la estabilidad en la inflación, etc., como factores que explican los niveles de empleo y, asimismo, observamos su íntima conexión con actividades propias de la interlocución social.

Por poner un ejemplo, los indicadores de evolución de los salarios, acordados en el marco del Diálogo Social, repercuten inmediatamente en la evolución del Índice de Precios al Consumo (en adelante, IPC)

Por lo tanto, el mercado de trabajo y sus resultados no pueden atribuirse, ni de forma exclusiva, ni tampoco preponderantemente, a “Políticas de mercado de trabajo” puras, en primer lugar, porque tal pureza no existe, ya que el propio bloque de “Diálogo Social” dispone de una íntima relación con las Políticas Laborales, al determinarse en aquél el clima laboral del país y, según la situación legal y política, la propia articulación de muchas de las Políticas Laborales concretas que luego veremos y, en segundo término, porque la combinación e interrelación entre el Diálogo Social y la Política Económica en

---

<sup>45</sup> Auer, P. *La recuperación del empleo en Europa*, op. cit., página42.

sus diversas facetas es tal que imposibilita intentar explicar la evolución del mercado de trabajo de manera simplista o a partir de algunos componentes de las mismas.

Ciertamente, el tercer “building block” de elementos, las Políticas de mercado de trabajo, es, como su propia nombre indica, el que afecta directamente al nivel de empleo de la economía, aunque solamente fuese porque es uno de los pocos instrumentos, de las herramientas de las que dispone el Gobierno de turno, para tener una repercusión directa en los niveles de empleo, en la medida en que inciden en cuestiones como la búsqueda de empleo, la oferta de puestos de trabajo, la intermediación entre el desempleado y el ofertante de empleo, la posibilidad de crear empleos adicionales, los propios “gatekeepers” para la entrada en la categoría estadística de “parado”, etc.

Incluso, así, no es fácil exponer de qué Políticas estamos hablando; por un lado, existe la clásica distinción entre Políticas Pasivas de mercado de trabajo frente a Políticas Activas y, entre estas últimas, hay tal cantidad de componentes, formación, rotación laboral y trabajo compartido, incentivos al empleo, integración de los discapacitados, etc. que no es sencillo conocer cuál de tales instrumentos es el factor decisivo en los resultados (éxito o fracaso) de un modelo laboral concreto.

Entre las Políticas Pasivas, asimismo la variedad es la tónica y, verbigracia, encontramos, herramientas muy significativas y directamente relacionadas con el “éxito” del mercado de trabajo, como es el nivel de protección del desempleo y su “generosidad”, los sistemas de sustitución de ingresos salariales, la cuestión de la jubilación anticipada, los modelos de protección social no contributiva, la gestión del sistema, público, privado o mixto, de desempleo, la jubilación anticipada, etc.

De la simple lectura de la enunciación anterior vemos que el elenco de instrumentos concretos susceptibles de integrarse bajo la rúbrica “Políticas Pasivas del mercado de trabajo” resulta ser también extenso y, en muchos casos, sólo susceptible de mediciones cualitativas, en particular, en lo que se refiere al vidrioso concepto de la “generosidad de los sistemas de protección del desempleo”.

La situación es la misma si nos referimos a las “Políticas Activas de mercado de trabajo”, pues bajo esta denominación se comprenden, como hemos enunciado con anterioridad, elementos tales como las entrevistas con los desempleados, los cursos de formación, los empleos alternativos, la existencia o no de empleos temporales, etc.

Por último, quedaría el peliagudo tema de la combinación de las Políticas y elementos anteriormente citados, si quisiéramos, de verdad, disponer de una imagen completa y evolutiva de todas las causas y componentes que explican la situación del mercado de trabajo en un momento y país dado.

Es evidente que nuestro trabajo no pretendía esta finalidad, claramente excesiva y no expuesta por ningún autor o estudio anterior, ante la imposibilidad, siquiera, de tipificar o aprehender las múltiples circunstancias que rodean los mercados de trabajo nacionales. Así, tal y como hemos señalado anteriormente, porque ni siquiera existe unanimidad, a la hora de definir y cuantificar qué deseamos con estas Políticas, qué resultados queremos obtener en materia de empleo, paro, tasa de actividad, calidad del trabajo, etc. y porque nuestra finalidad: definir los componentes del modelo de “flexiseguridad” en dos países europeos concretos, Dinamarca y Holanda, restringe enormemente el campo de trabajo. *Ítem* más, si como señalamos en estas páginas, lo que nos parece relevante es analizar los componentes de protección social, de “seguridad” del precitado modelo.

#### **III.4. LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO A ESTUDIAR**

Por lo tanto, nuestra investigación que, incluso por razones de tiempo, espacio y limitaciones humanas de los autores, está muy lejos de pretender exponer cuántos elementos, en qué medida y con qué grado de articulación explicitan la evolución del mercado de trabajo en Dinamarca y Holanda, debe restringir, humildemente, su campo de actuación, tal y como se exponía en la Memoria del Proyecto, a analizar algunos factores de protección social y Políticas Activas del Mercado de Trabajo que caracterizan las dos naciones citadas y diferencian su situación laboral del resto de los Estados europeos, incluyendo España.

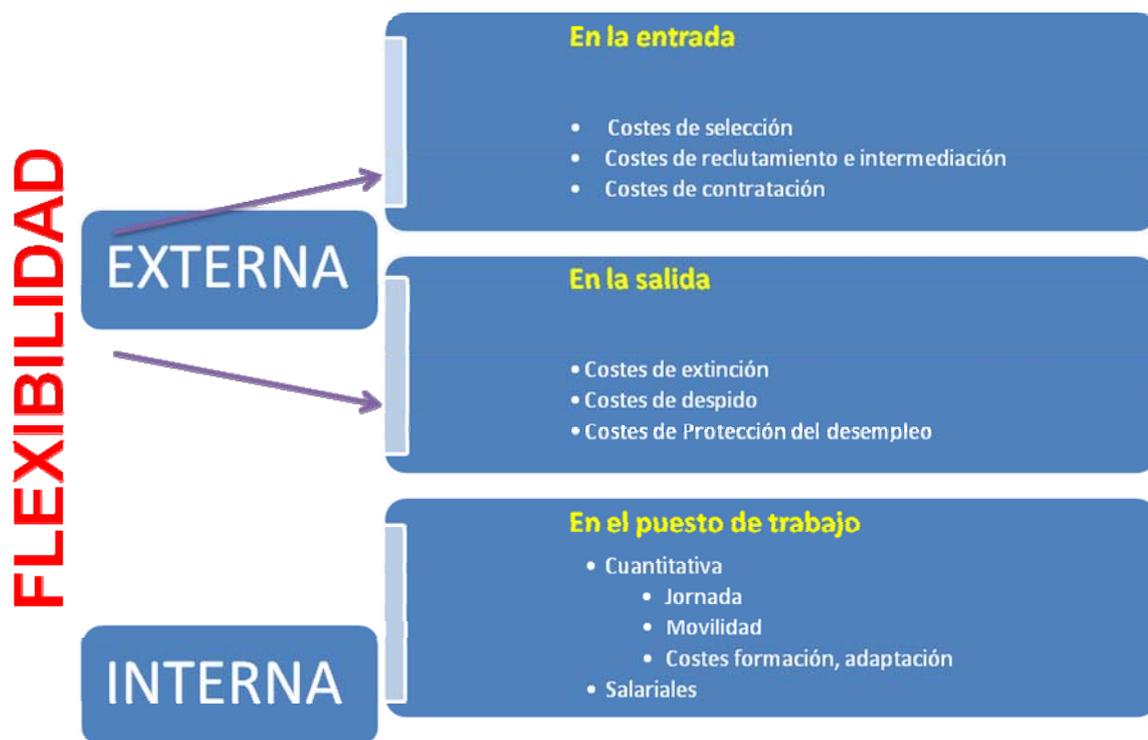
Estos factores sociales, vinculados a elementos propios del mercado de trabajo, suponen la existencia de un modelo laboral, conocido amplia (y ambiguamente) como de “flexiseguridad” y se han traducido o, al menos, eso se deduce de los resultados en la existencia de dos mercados de trabajo en reducidos niveles de desempleo, alta actividad de la Población Activa y unas dosis de protección social propias del modelo social

europeo de mercado; rasgos éstos que los hacen atractivos, a la hora de plantearse la posible incorporación de los mismos a España.

Hemos señalado, brevemente, que tres grandes componentes identifican el modelo de mercado de trabajo “flexiseguro”: elevada protección social, con dos vertientes: empleo o, mejor dicho, capacidad para ser empleado, empleabilidad y niveles de rentas asegurados a trabajadores, desempleados y a las situaciones intermedias (componente de seguridad), facilidad para entrar y salir del mercado de trabajo (elemento de flexibilidad) y reducidos niveles de paro (resultado y efecto de seguridad de los componentes anteriores).

Básicamente, los dos elementos de Flexibilidad y Seguridad pueden sintetizarse como sigue:

**Figura III.1. Elementos de la “flexiseguridad”**



# SEGURIDAD



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, por razones de oportunidad, espacio y limitaciones humanas y materiales, nuestra investigación se limita, como veremos seguidamente, al componente seguridad, medido por algunos instrumentos de protección social, dado que, insistimos, es el aspecto que, entendemos, más original del modelo y, asimismo, el que se explica su éxito en el mercado laboral.

Nos moveremos, en cualquier caso, en un marco conceptual ampliamente difundido en el territorio intelectual y político de la UE que entiende que hay que avanzar hacia un modelo que contemple simultáneamente “flexibilidad en la asignación de los recursos humanos, con la seguridad del trabajador”<sup>46</sup>, es decir, nos moveremos en el seno del modelo social europeo.

<sup>46</sup> De la ponencia marco del XXXVII Congreso Federal del PSOE (<http://209.85.229.132/search?q=cache:U10lxA1hzL0J:www.psoe.es/download.do%3Fid%3D127956+ponencia+marco+del+XXVII+Congreso+Federal+del+PSOE&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>) donde se señala que :

*“La única forma de combinar estas exigencias paralelas de mayor flexibilidad y una protección creciente es encontrar una combinación creativa de nuevas políticas laborales. “Flexiguridad” es la expresión con que la que la Estrategia Europea de Empleo designa este tipo de combinación que tan bien ha funcionado en los mercados de trabajo de los países nórdicos en las últimas décadas. El modelo nórdico se basa en dos elementos: menos restricciones legales para la contratación y la rotación de trabajadores; y unos programas más generosos de desempleo condicionados a potentes mecanismos e incentivos al cambio y la formación para reintegrarse en el mercado de trabajo. El primer elemento de esta combinación virtuosa de políticas ha obtenido resultados bastante positivos, ofreciendo nuevas ventajas para los*

Dadas las limitaciones de una investigación como la que aquí se propone, con recursos limitados y, por tanto, con límites obvios en cuanto a su extensión, la misma se centrará en el análisis de tan solo unos de los pilares del concepto de flexiseguridad, la relativa a los niveles de protección social vinculados a la relación laboral.

En definitiva, en esta investigación, se analizará con detalle solamente una de las partes del binomio flexibilidad y calidad de empleo y protección social, tal y como ha sido expuesto con anterioridad, en concreto, la segunda: el componente de protección social, partiendo de las condiciones que muestra en el marco actual de relaciones laborales en España y con el fin apuntar elementos de reflexión a futuro en la perspectiva de un modelo que incorpore y adapte al caso español la doctrina de lo que viene denominándose en el marco europeo el modelo de “flexiseguridad”.

Lógicamente, cuando sea necesario, haremos referencia a los otros aspectos de la “flexiseguridad” en las realidades danesa y holandesa.

Téngase en cuenta, por otro lado, que la necesidad de centrarnos solamente en los componentes de la protección social del sistema de “flexiseguridad” resulta ser, asimismo, una consecuencia de las propias condiciones de concesión de esta investigación.

Conforme se indica en las Bases de la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de premios para financiar proyectos de investigación en el ámbito de la protección social y se procede a su convocatoria (“Boletín Oficial del Estado” en adelante, BOE de 15), los temas seleccionados:

*“...van dirigidos a la mejora, eficacia o sostenibilidad del sistema de protección social entendido en el más amplio sentido”* (Preámbulo de la Orden TIN/1902/2009, segundo párrafo, in fine).

Siendo el modelo de “flexiseguridad”, tal y como hemos indicado anteriormente, uno de los sistemas europeos de protección social aplicados en algunos de los Estados miembros de la UE, con cuyas realidades sociales, políticas, económicas e institucionales,

---

*empleadores e inversores internacionales; el segundo elemento ha garantizado la inclusión y la participación social de todos los ciudadanos en el mercado de trabajo”.*

se identifica España y considerándose, por cierta comunidad científica, algunos interlocutores sociales, entes internacionales y determinados Gobiernos europeos como la fórmula óptima para solucionar el problema del desempleo, especialmente, en los momentos actuales de crisis económica para mejorar la calidad del trabajo y reforzar el modelo de bienestar social; parece evidente que exponer en una investigación las características esenciales de este modelo, sus contenidos y efectos en los mercados laborales, etc., a partir de diferentes prácticas europeas y plantearse su posible adaptación a la realidad española, puede tener un indudable interés, en particular, en unos momentos en que el problema del paro se ha convertido en el que más preocupa a los españoles y cuando la economía española sigue debatiendo intensamente (con posiciones fuertemente enfrentadas tras la aprobación por el Real Decreto-Ley 10/2010 de la última reforma laboral) sobre qué modificaciones, en su caso, deberían realizarse en el mercado laboral para salir de la crisis económica.

Ahora bien, reiteramos que, dadas las restricciones temporales y de todo tipo que cualquier trabajo de investigación conlleva y los propios términos del contrato de investigación, ver supra, así como el hecho indudable de que, expresamente, no todos los Estados europeos aplican una política de flexiseguridad; centraremos el estudio de las experiencias prácticas europeas al respecto en los dos países más representativos en este escenario de aplicación, como son Dinamarca y Países Bajos<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Habitualmente se considera, en la amplia bibliografía comunitaria al respecto, a estos dos países como los únicos en los que, de momento, se puede afirmar que tienen desarrollado un modelo de relaciones laborales que incluye todos o casi todos los elementos idiosincráticos de los que se denomina como "flexiseguridad".

Figura III.2. Resultados a considerar de la aplicación de modelos de “flexiseguridad”



Eso no será óbice para que, en un plano más general, se contextualicen algunos de los indicadores básicos de protección social respecto al conjunto de la UE y los países desarrollados.

Ello, sin perjuicio, de describir o analizar otros elementos que se apliquen en diferentes naciones europeas, cuando el curso de la investigación lo estime necesario.

Más allá del espacio de esta investigación, el impacto de más flexibilidad en el mercado de trabajo (bien para todos trabajadores o para un grupo de trabajadores más precarios) debe ser examinado completamente porque también puede ser considerado como una nueva forma de riesgo social.

Los beneficios de la flexibilidad en la creación de más puestos de trabajo y en el empleo podrían ser complementados por sistemas sociales de protección con el fin de manejar los riesgos en los que incurren los trabajadores individuales, un concepto que es cercano a la idea básica de flexiseguridad.

En otro orden de cosas, los sistemas sociales de la protección juegan un papel central a la hora de superar esos riesgos, y es por lo qué constituyen una herramienta importante en el modelo social en la UE y uno de los componentes esenciales e inseparables de la “flexiseguridad” en los dos países que analizaremos seguidamente.

Estos sistemas de protección, por lo tanto, tienen un papel complementario claro para enfrentarse a los riesgos del desempleo en un mercado más flexible de trabajo (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007).

Asimismo, las nuevas instituciones y herramientas supondrían, en su caso, actuaciones presupuestarias con un componente financiero indudable que afectaría, lógicamente, al equilibrio financiero de las arcas de la Seguridad Social, materia que, desde una perspectiva comparada y de coste-beneficio, debe ser cuidadosamente evaluada, antes de recomendar la introducción de cualquier nuevo instrumento de Política Social, por muy enmarcado que se encontrase en las políticas de “flexiseguridad”.

En estas circunstancias, puede concluirse que la finalidad fundamental de esta investigación es la de (partiendo de algunas realidades europeas donde se practican Políticas de flexiseguridad, concretamente, Dinamarca y Países Bajos) describir, analizar, comentar las mismas y sus efectos en la protección social, dejando para un estudio futuro el análisis de los otros dos componentes básicos de este modelo laboral y sin olvidar que han de funcionar, simultánea y armónicamente, si pretendemos que la resultante del modelo flexiseguro sea exitosa.

Ahora bien, tales situaciones han de contextualizarse, no sólo en sus referentes histórico-institucionales específicos, sino también y de forma muy destacada, en sus particulares características sociodemográficas, dado que la eficiencia de tales actuaciones, en cuanto a mayor empleabilidad de los individuos, mejores tasas de empleo y mayores niveles de renta per cápita, están estrechamente relacionadas con ambos tipos de variables: experiencias y praxis institucional y características de la Población Activa, en general.

Una vez sintetizadas estas experiencias y encontrados, en su caso, sus elementos comunes y expuestas las “buenas prácticas” resultantes de los mismos, el segundo bloque del trabajo de investigación trasladaría estos componentes a la realidad española, comentando su posible implementación, las adaptaciones a la realidad social, jurídica e institucional española (por ejemplo, nuestro carácter de Estado complejo) de tales medidas, una estimación y evaluación de su incidencia, en especial, sobre la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social española; recomendando, por último, aquellas medidas que se considere conveniente introducir en el vigente contexto de la crisis económica española.

## CAPÍTULO IV. PRESTACIONES SOCIALES EN LOS PAÍSES CONSIDERADOS

---

### IV.1. INTRODUCCIÓN

Tal y como hemos indicado con anterioridad, nuestra investigación se centrará en algunas prestaciones sociales que integran el componente “seguridad” del modelo.

A este respecto, es importante resaltar que una de las características más significativas de la evolución del modelo de “flexiseguridad”, tanto en Dinamarca como en Holanda, es su variabilidad en el tiempo, es decir, que los Gobiernos respectivos adaptan constantemente sus parámetros a los cambios en los entornos laborales y sociales; precisamente, en esto consiste su “flexibilidad” y, por ello, cualquier apreciación o comentario sobre los rasgos del modelo ha de ser vista en el contexto de su constante evolución y adaptabilidad a las realidades económicas y sociales.

En realidad, una de las grandes defensas del modelo resulta ser, precisamente, esta adaptabilidad, es decir, su capacidad de ajustarse a los constantes cambios que, en un contexto de globalización y transformación tecnológica, sufren los mercados de trabajo.

Esta segunda característica general del modelo conlleva, inexorablemente, la necesidad de estudiar en un período de tiempo relativamente largo, por ejemplo, desde finales de la década de los 80 del siglo XX (aunque ya hemos indicado en un Capítulo anterior que la falta de homogeneidad de las series estadísticas imposibilita prácticamente esta posibilidad), la evolución de las citadas prestaciones sociales y sus cuantías, lo cual supone, inmediateamente, la necesidad de disponer de series estadísticas largas sobre tal evolución, identificando programas y partidas destinadas a este componente de la “segu”, los mecanismos de financiación de las mismas, su volumen de gastos, su relación con cada beneficiario del gasto social y, a ser posible, los componentes

de su gestión, pues sólo una visión a largo plazo, superando el coyunturalismo de las crisis económica o de intervenciones políticas puntuales, puede explicar hasta qué punto la consolidación de mecanismos de “seguridad” beneficia o no la consecución del pleno empleo.

Téngase en cuenta, además, que en Holanda la introducción del modelo de “flexiseguridad” tuvo lugar significativamente con la entrada en vigor el día 1 de enero de 1999 de la denominada “Ley de Flexibilidad y Seguridad”; mientras que en Dinamarca el proceso de construcción del modelo es anterior.

Precisamente, la diversa intensidad temporal de la aplicación de estas medidas en uno u otro país afecta no sólo a la relevancia de las mismas, sino que conforma un conjunto de prácticas, instituciones y “cultura” a la hora de analizar las relaciones entre trabajadores y empresarios muy importantes, pues la pervivencia en el tiempo de un modelo de mercado de trabajo (sobre todo si es exitoso) conlleva una aceptación del mismo por todos los agentes sociales implicados y un reforzamiento de las bondades de su aplicación.

Recuérdese, asimismo, que el modelo de “flexiseguridad” está integrado de varios elementos, coordinados entre sí y no es fácil la separación entre sus integrantes, ni el estudio autónomo de los mismos.

Es más, los estudios sobre estos componentes<sup>50</sup> insisten una y otra vez es que las dos grandes aspectos del modelo: el componente “flexibilidad” y la vertiente “seguridad” se refuerzan mutuamente, actuando de forma diferenciada sobre diferentes grupos sociales; así, el elemento “seguridad” sería más importante para los jóvenes y empleados de edades próximas a la jubilación, mientras que las actuaciones de “flexibilidad” serían destacadas, por ejemplo, por las mujeres (nuevamente, la relevancia del trabajo temporal para el sexo femenino en Holanda salta a la luz en este comentario)<sup>51</sup>.

Por último, recordamos que de los componentes políticos de la “flexiseguridad” enunciados por la doctrina, a saber:

- Contratos de trabajos flexibles y fiables en el marco de una legislación laboral moderna, acuerdos colectivos de las condiciones de trabajo y organización del puesto de trabajo.

---

<sup>50</sup> European Commission, General Direction on Employment, Unit D2. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, July 2007.

<sup>51</sup>Maselli, Ilaria. “Beyond Flexibility and Security. A composite indicator of flexicurity”. CEPS Working Document n ° 329/May 2010.

- Sistemas de educación y formación durante toda la vida del empleado, “a life long learning process”, que asegure no sólo el mantenimiento de sus conocimientos y habilidades sino su adaptabilidad a los cambios en la sociedad del conocimiento.
- Políticas Activas del Mercado de Trabajo, ALMP, las cuales ayuden a las personas a enfrentarse con los rápidos cambios del entorno laboral, reduzcan el nivel de desempleo y faciliten la transición entre diferentes puestos de trabajo.
- Un sistema moderno de seguridad que proporcione una adecuada renta mínima para los trabajadores, facilite la empleabilidad y la movilidad de la mano de obra.<sup>52</sup>

Nuestra investigación se centra exclusivamente en estos dos últimos elementos de Políticas Activas del Mercado de Trabajo (que se estudia en el capítulo siguiente) y Políticas Sociales y, dado que éstas conllevan una amplia cobertura de la protección social (beneficios para el desempleo, pensiones y cuidados de salud), junto con otras Políticas sociales que ayuden a las personas a combinar trabajo y responsabilidades familiares, supuesto de las prestaciones (en dinero o en especie) para el cuidado de la infancia, “childcare”, es bueno indicar que ni siquiera pretendemos analizar todas estas prestaciones sino las citadas con anterioridad en este trabajo.

Por lo tanto, nuestra visión de la “flexicuridad” está restringida al componente “segu” y, además, ni es completa, ni permite considerar las interrelaciones entre todos los aspectos integrados en el modelo; por lo cual, tampoco analiza la importancia que tiene la interrelación entre todas las Políticas, a pesar de que diversos indicadores econométricos señalen que se refuerzan mutuamente y que van de la mano, es decir, que en la flexiseguridad todos sus integrantes se apoyan entre sí (“*flexisecurity is “both for both”*”).<sup>53</sup>

## IV.2. ALGUNOS RASGOS GENERALES DEL GASTO SOCIAL EN LA OCDE DESDE 1980.

A pesar de todas las dificultades conceptuales y de la variedad de las fuentes estadísticas utilizadas, algunos rasgos se destacan en el gasto social de los países de la

---

<sup>52</sup> Estas cuatro Políticas definitorias de la “flexiseguridad” aparecen expuestas en el Documento de la Comisión Europea mencionado en la nota a pie de página número 47 anterior. (sí es correcto este número).

<sup>53</sup>Maselli, Ilaria. “*Beyond Flexibility and Security...*”; *op. cit.*, nota 48.

OCDE, desde la década de los 80 del siglo pasado y en cuyo contexto analizaremos la evolución y situación de las prestaciones sociales que componen la vertiente “secu” del modelo de flexiseguridad.

En primer lugar, su crecimiento, pues ha aumentado, según la SOCX, desde el 16 por ciento en 1980 al 20,6 por ciento de media respecto del PIB en el ejercicio 2005. Ahora bien, un rasgo importante es que, en Holanda, a comienzos del siglo XXI se produjo una reducción significativa, de un 4 por ciento, de este porcentaje, lo que refleja, nuevamente, la ausencia de homogeneidad, incluso, en el componente “secu” entre los dos países puestos como ejemplo de “flexiseguridad” en Europa: Dinamarca y Holanda.

Ahora bien, estos análisis “medios”, donde asimismo hay que descontar la evolución del PIB, coinciden en que los dos componentes más relevantes de esta evolución son las pensiones y el gasto en salud, por lo cual, los aspectos de más ardua delimitación entre componentes laborales y sociales no parece que se encuentren detrás de tal crecimiento, sino que responden a factores (envejecimiento de la población, por poner un ejemplo) con una relación directa no inmediata con la problemática laboral.

Así, mientras que la participación de los gastos sociales por desempleo respecto del PIB fluctúa con el ciclo económico, el gasto por incapacidad permanece estable a lo largo del período considerado, en torno al 2,4 por ciento del PIB, nuevamente, con la excepción de Holanda, donde el gasto público en incapacidad descendió desde el 6,5 por ciento sobre el PIB en 1980 al 3,6 por ciento en 2005.

Como indica el propio SOCX:

*“Claramente la crisis financiera que se produjo en 2008/09 tendrá un efecto significativo al alza sobre los ratios de gasto social en relación al PIB. El PIB descenderá y el gasto público en medidas activas y pasivas del mercado de trabajo aumentará considerablemente. Sin embargo, no se conoce hasta la fecha qué amplio será este efecto inmediato sobre las transferencias y servicios sociales en general, y cuánto tiempo se necesitará para que el gasto social respecto del PIB vuelva a los niveles alcanzados en 2005.”*<sup>54</sup>

Lo que sí parece claro es que, mientras el gasto social en Dinamarca es relativamente alto, alcanzando en el ejercicio 2005, el 27,1 por ciento sobre el PIB, en Holanda nos encontramos solamente un poco por encima de la media de la OCDE (el 20,6

---

<sup>54</sup>Idm., página 25.

por ciento), pues era del 20,9 por ciento, siendo inferior incluso al de España, el 21,2 por ciento, según datos OCDE, porque para SEEPROS, a pesar de reconocer tal descenso en los Países Bajos, el peso del gasto social sobre el PIB sigue siendo superior en Holanda respecto de España, al menos hasta el ejercicio 2006.

Ahora bien, dentro de estos componentes, sí parece más igualitario el hecho de que, dentro de los beneficios dinerarios, tanto Dinamarca como Holanda acentúan el peso del gasto social definido como “soportes de renta para la población en edad de trabajar”, frente al componente de “pensiones para la vejez y supervivientes”, mientras que en España la situación es la inversa; es decir, desde una perspectiva global parece como si gran parte del gasto social danés y holandés se destinase a personas empleadas o en condiciones de empleabilidad, mientras que, España, centra de sus beneficios sociales en personas fuera del mercado de trabajo, sin duda, por el fuerte componente del gasto por protección del desempleo en nuestra patria, consecuencia directa de nuestro nivel de paro superior, agravado como consecuencia de la crisis sistémica.

En cambio, por el lado de los pagos en servicios de salud, la situación es muy similar entre las tres naciones y también es una característica común a los mismos el poco peso de los servicios sociales diferentes a las prestaciones de salud, que se sitúan entre el 1,5 y el 2,2 por ciento sobre el PIB.

La visión de que Holanda proporciona un escaso apoyo en gasto social ha de matizarse si consideramos que nos referimos a cifras de gasto público y que, precisamente, una de las características del modelo holandés es el peso alcanzado por el gasto social de carácter privado, aunque, nuevamente, las cifras son debatibles, pues los pagos efectuados por pensiones a los trabajadores del sector público se conceptúan como gasto social privado.

También en Dinamarca se observa esta tendencia; por un lado, los pagos por prestaciones de enfermedad e incapacidad en el trabajo han pasado de financiarse por el Estado y el sistema impositivo en general a recaer sobre los empleadores, tanto en Holanda como en Dinamarca. Además, en Holanda, incluso los servicios para los niños son aportados por las empresas o las entidades locales.

Evidentemente, la situación se complicaría aún más, si, como hace el SOCX, intentáramos pasar del componente “bruto” del gasto social a la variable “neta”, es decir, si nos fijáramos en la fiscalidad de las diversas partidas de gasto.

Por esta razón, aunque SEEPROS también aporta información sobre los ingresos de protección social por países, período y naturaleza en unidades, lo hace en porcentaje sobre el total, pues individualizar los mismos es prácticamente imposible.

De hecho, como también hemos señalado con anterioridad, la composición de los ingresos destinados a funciones sociales según SEEPROS se limita a cuatro bloques: cotizaciones sociales de los empleadores, cotizaciones sociales de las personas protegidas, aportaciones públicas y otros; lo cual conlleva la imposibilidad de visualizar una situación “neta” (gastos menos aportaciones) para cada una de las partidas de gasto social que deseamos computar en nuestro trabajo.

En suma, este intento de “netear” cada función de protección social, enormemente complejo y sometido a muchas hipótesis y restricciones en su cómputo<sup>55</sup>, no nos parece apropiado para nuestro estudio, debiendo centrarnos en comparar los pagos de determinados prestaciones sociales entre los tres países, con independencia de su tributación directa e indirecta aunque, lógicamente, esta circunstancia vuelve a manifestar la enorme dificultad de comparar datos estadísticos agregados entre diferentes Estados.

De cualquier forma, resulta incontestable que el nivel de gasto social en Dinamarca, medido de cualquier forma es muy elevado y que los porcentajes de imposición, presión tributaria, también lo son; en cambio, el nivel de gasto social en Holanda, si bien comparativamente más elevado de la media UE a lo largo de los últimos años y superior al español (aunque esta afirmación tenga poca validez comparativa, pues todos los estudios coinciden en afirmar el escaso peso relativo del gasto social sobre el PIB en nuestro país), ha visto en los últimos años estancarse en proporción al PIB.

También es una constante la mayor participación del sector privado en la provisión de servicios sociales en toda la UE, incluyendo los tres Estados analizados en nuestra investigación y que el peso de la financiación de algunos de ellos está trasladándose hacia un mecanismo mixto, donde se procura que el potencial beneficiario de la prestación contribuya en mayor proporción a la financiación de la misma.

---

<sup>55</sup> *Idm*, páginas 25 y siguientes.

## IV.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA POR PERSONA

### IV.3.1. Tendencias generales.

En todo caso, si utilizamos como fuente de datos SEEPROS, la evolución del gasto social en los últimos ejercicios (en el caso de SEEPROS, nos referimos al espacio temporal 1990/2005, ver Tabla IV.1 y Figura IV.1) refleja:

- El gasto social en general, tanto en Dinamarca como en Holanda, excede claramente al gasto social por persona y en términos PPA, registrado en España, en prácticamente, el doble.
- En los tres países considerados en este informe, en valores absolutos, el gasto social por persona ha crecido en todos los ejercicios del período considerado.
- El gasto social por persona en unidades PPA de Dinamarca y Holanda supera la media de la UE de 15 miembros y de la UE de 25 miembros (que excluye Rumania y Bulgaria, y de la cual se proporciona información desde el ejercicio 2000) en todos los años considerados; por el contrario, el gasto social en España siempre ha estado por debajo de los dos espacios europeos utilizados en la comparación: UE-15 y UE-25, en todos los ejercicios analizados.
- El gasto social global danés ha sido siempre superior al gasto social holandés; es más, el crecimiento del gasto social danés en general ha sido superior al crecimiento holandés, disponiendo éste de una pendiente de aumento mucho menos acusada que la de aquél.

**Tabla IV.1. Gastos en prestaciones de protección social por persona, clasificado por países, periodo y función de gasto. (Unidades expresadas en euros en PPA).**

	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
1990						
Total	..	3.825,60	4.577,90	2.304,00	4.963,00	4.445,40
Enfermedad	..	1.025,80	890,30	647,30	1.335,50	1.124,70
Invalidez	..	296,80	443,70	173,60	778,40	396,00
Vejez	..	1.472,60	1.630,90	859,30	1.514,30	1.980,30
Supervivencia	..	194,50	3,70	103,00	253,40	94,40
Familia/hijos	..	288,80	527,80	38,20	265,70	447,00
Desempleo	..	275,10	683,50	403,10	394,30	203,40
Vivienda	..	68,60	104,50	12,90	52,30	16,40
Otros	..	47,60	161,50	8,00	131,70	46,80

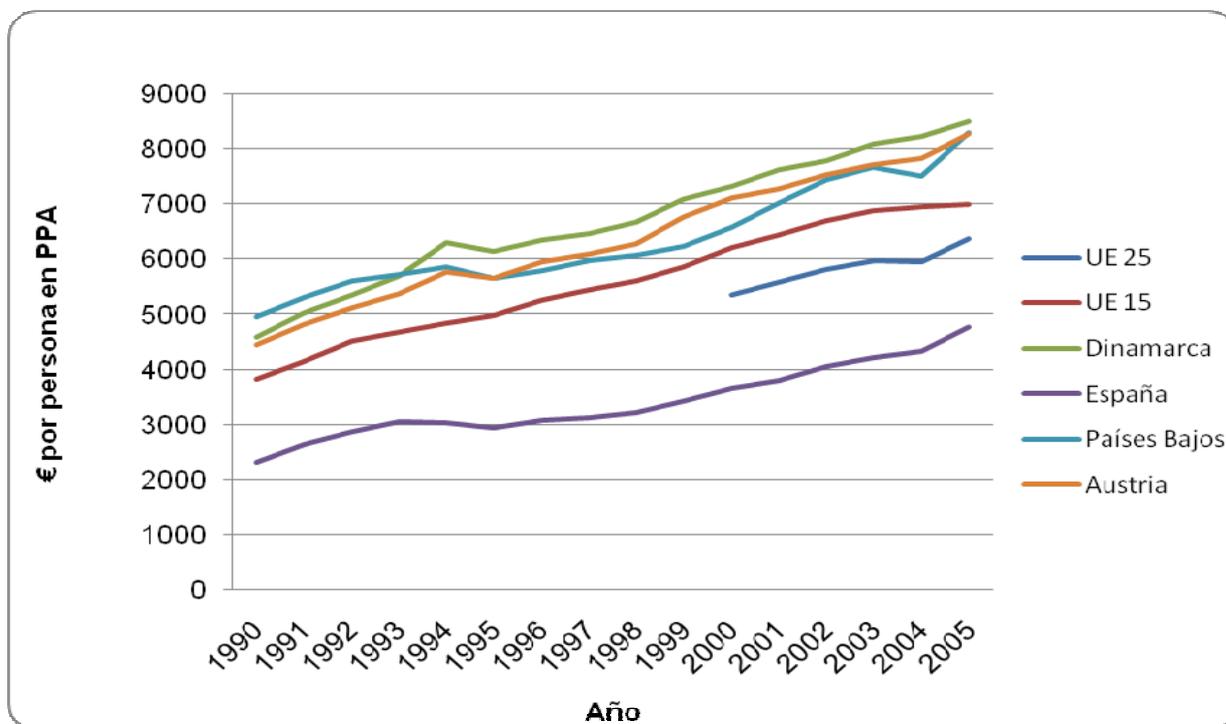
	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
<b>1991</b>						
Total	..	4.148,70	5.019,80	2.625,10	5.306,30	4.818,10
Enfermedad	..	1.118,20	978,30	742,80	1.440,90	1.212,80
Invalidez	..	316,40	485,30	195,90	832,60	427,40
Vejez	..	1.572,20	1.746,10	945,50	1.611,10	2.141,20
Supervivencia	..	201,30	3,90	111,60	271,80	99,30
Familia/hijos	..	309,60	571,90	39,00	272,80	478,80
Desempleo	..	340,20	779,20	494,10	419,80	243,80
Vivienda	..	69,70	120,30	12,90	57,90	15,30
Otros	..	51,20	198,80	9,90	140,80	51,90
<b>1992</b>						
Total	..	4.514,50	5.347,80	2.869,70	5.617,20	5.126,90
Enfermedad	..	1.212,90	1.021,00	826,40	1.567,60	1.299,90
Invalidez	..	338,70	512,90	204,60	862,80	446,70
Vejez	..	1.706,20	1.835,20	1.021,70	1.703,30	2.240,10
Supervivencia	..	213,10	3,60	118,80	289,50	100,70
Familia/hijos	..	332,20	615,00	53,40	267,60	544,30
Desempleo	..	387,80	873,80	549,80	449,80	255,30
Vivienda	..	82,80	133,10	10,40	57,70	15,00
Otros	..	57,00	208,50	11,20	141,70	65,20
<b>1993</b>						
Total	..	4.682,90	5.687,30	3.048,50	5.734,50	5.381,40
Enfermedad	..	1.223,60	1.059,80	838,90	1.606,30	1.335,50
Invalidez	..	358,30	556,40	211,20	852,60	461,20
Vejez	..	1.756,20	1.905,60	1.071,50	1.737,90	2.347,70
Supervivencia	..	215,20	3,80	118,30	294,50	100,30
Familia/hijos	..	346,50	653,40	56,00	266,60	584,60
Desempleo	..	431,90	993,40	643,50	504,60	302,10
Vivienda	..	89,80	144,00	13,40	56,90	14,70
Otros	..	62,60	222,90	14,90	131,60	70,40
<b>1994</b>						
Total	..	4.850,90	6.291,40	3.022,70	5.864,30	5.761,40
Enfermedad	..	1.259,20	1.072,30	840,40	1.572,20	1.400,70
Invalidez	..	375,60	615,50	219,60	759,40	496,60
Vejez	..	1.836,40	2.263,30	1.115,70	1.741,40	2.495,40
Supervivencia	..	224,20	3,80	126,70	294,30	101,30
Familia/hijos	..	360,40	752,60	56,60	253,40	675,70
Desempleo	..	416,20	1.000,50	562,60	558,90	316,10
Vivienda	..	96,40	149,40	11,70	78,20	14,30
Otros	..	72,80	260,40	15,50	255,20	71,60
<b>1995</b>						
Total	..	4.996,00	6.123,40	2.931,70	5.659,30	5.655,70
Enfermedad	..	1.303,50	1.058,10	812,50	1.523,40	1.404,70
Invalidez	..	387,50	631,70	209,20	673,50	496,50
Vejez	..	1.917,70	2.239,10	1.124,00	1.732,70	2.474,50
Supervivencia	..	223,20	3,60	123,10	299,10	96,80
Familia/hijos	..	371,70	736,80	56,30	244,90	616,80
Desempleo	..	401,50	879,00	467,20	530,80	317,70
Vivienda	..	99,90	145,70	30,50	73,70	14,10
Otros	..	80,70	259,80	15,80	272,30	56,50
<b>1996</b>						
Total	..	5.267,30	6.331,00	3.064,50	5.790,60	5.940,40
Enfermedad	..	1.349,20	1.093,10	862,50	1.510,70	1.445,30

	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
Invalidez	..	412,10	660,00	227,10	668,20	533,20
Vejez	..	2.034,40	2.391,30	1.205,90	1.843,50	2.623,60
Supervivencia	..	242,10	3,60	128,50	318,50	101,80
Familia/hijos	..	417,60	765,60	69,50	242,60	626,70
Desempleo	..	409,20	851,60	434,40	548,30	345,60
Vivienda	..	105,50	148,10	37,20	77,70	17,90
Otros	..	84,70	248,80	22,80	266,20	66,50
1997						
Total	..	5.453,90	6.460,10	3.122,80	5.994,70	6.100,00
Enfermedad	..	1.372,10	1.139,00	874,20	1.542,10	1.511,80
Invalidez	..	431,70	681,30	230,50	679,20	533,30
Vejez	..	2.147,80	2.471,20	1.256,70	1.968,40	2.720,00
Supervivencia	..	254,40	3,60	130,40	322,70	105,70
Familia/hijos	..	439,70	793,40	70,40	260,80	611,30
Desempleo	..	391,40	794,60	422,20	504,90	331,10
Vivienda	..	113,10	154,00	36,70	85,20	21,70
Otros	..	84,30	250,40	24,10	274,90	69,60
1998						
Total	..	5.606,10	6.657,20	3.223,80	6.083,10	6.275,50
Enfermedad	..	1.430,90	1.249,70	905,60	1.606,90	1.578,10
Invalidez	..	443,70	748,20	251,80	675,80	553,70
Vejez	..	2.220,90	2.478,20	1.322,30	2.034,80	2.814,50
Supervivencia	..	251,20	3,50	105,50	302,90	103,30
Familia/hijos	..	447,40	840,10	78,10	254,70	598,80
Desempleo	..	381,70	755,20	415,90	414,70	337,00
Vivienda	..	115,90	160,00	39,40	91,00	23,30
Otros	..	88,50	240,90	21,30	326,30	76,20
1999						
Total	..	5.861,90	7.072,40	3.426,60	6.248,70	6.755,90
Enfermedad	..	1.508,00	1.346,40	988,20	1.712,40	1.727,70
Invalidez	..	460,00	832,40	260,90	695,30	579,50
Vejez	..	2.333,20	2.612,00	1.409,40	2.138,10	3.016,70
Supervivencia	..	262,70	3,40	106,50	313,90	104,20
Familia/hijos	..	465,70	894,70	84,70	252,30	659,80
Desempleo	..	385,70	766,70	421,40	352,70	351,40
Vivienda	..	119,90	167,10	39,10	93,70	22,60
Otros	..	89,90	252,10	25,60	313,10	98,10
2000						
Total	5.350,10	6.210,60	7.316,30	3.655,30	6.585,00	7.121,30
Enfermedad	1.392,30	1.618,90	1.435,40	1.046,80	1.810,30	1.755,40
Invalidez	422,50	484,60	851,40	281,30	725,60	624,50
Vejez	2.160,70	2.499,90	2.705,20	1.527,40	2.286,10	3.233,70
Supervivencia	237,10	276,90	2,90	117,20	333,00	106,30
Familia/hijos	411,00	477,80	933,50	104,20	281,70	738,90
Desempleo	323,20	378,90	749,30	427,20	317,10	341,60
Vivienda	106,00	125,80	168,00	30,60	92,30	22,60
Otros	77,50	89,90	264,70	23,10	324,80	75,40
2001						
Total	5.586,50	6.455,00	7.612,60	3.785,40	7.019,70	7.270,70
Enfermedad	1.487,40	1.723,70	1.498,60	1.105,60	1.992,80	1.792,60
Invalidez	437,00	497,60	923,40	284,80	755,20	619,60
Vejez	2.235,90	2.571,00	2.806,10	1.556,80	2.386,70	3.319,30
Supervivencia	243,90	283,40	2,80	107,30	367,50	104,90

	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
Familia/hijos	421,90	488,60	979,80	104,20	288,50	739,30
Desempleo	334,40	391,20	740,10	471,90	327,50	352,30
Vivienda	107,30	127,20	171,80	33,10	92,70	23,60
Otros	81,20	93,70	271,70	26,20	354,90	93,40
<b>2002</b>						
Total	5.823,10	6.712,40	7.771,20	4.055,90	7.446,30	7.533,10
Enfermedad	1.558,10	1.799,40	1.578,20	1.180,60	2.142,70	1.851,40
Invalidez	460,60	524,80	971,80	303,90	781,50	618,70
Vejez	2.307,30	2.645,70	2.840,90	1.649,30	2.510,80	3.431,50
Supervivencia	259,10	300,70	2,70	115,60	391,10	103,90
Familia/hijos	446,40	516,10	1.008,10	112,20	330,00	770,40
Desempleo	356,90	417,40	696,80	520,80	364,70	402,20
Vivienda	113,90	134,70	174,50	31,20	102,60	24,90
Otros	85,90	98,80	274,30	35,60	354,30	102,40
<b>2003</b>						
Total	5.964,90	6.880,80	8.077,80	4.223,10	7.677,10	7.712,40
Enfermedad	1.614,80	1.865,00	1.608,20	1.239,30	2.239,10	1.858,70
Invalidez	465,10	530,90	1.056,70	307,60	790,90	642,50
Vejez	2.363,20	2.713,50	2.918,00	1.690,70	2.549,10	3.489,60
Supervivencia	261,50	303,70	2,70	119,60	378,60	100,70
Familia/hijos	457,50	528,80	1.038,50	143,60	351,30	811,70
Desempleo	379,10	443,60	771,90	541,10	442,90	444,50
Vivienda	109,80	129,60	182,00	33,20	93,60	24,60
Otros	85,70	98,40	267,00	37,20	352,10	104,00
<b>2004</b>						
Total	5.950,60	6.969,90	8.225,50	4.321,30	7.520,80	7.821,50
Enfermedad	1.682,20	1.975,20	1.692,60	1.329,20	2.284,40	1.953,80
Invalidez	479,60	557,00	1.141,70	323,90	821,00	647,70
Vejez	2.462,20	2.871,10	3.057,60	1.760,80	2.725,00	3.668,80
Supervivencia	268,80	317,00	2,60	128,70	405,20	101,70
Familia/hijos	466,40	546,60	1.071,80	151,20	362,30	840,10
Desempleo	387,60	461,20	778,60	555,40	470,80	466,50
Vivienda	117,00	140,50	196,60	33,50	97,20	29,40
Otros	86,80	101,40	284,00	38,70	354,90	113,50
<b>2005</b>						
Total	6.367,40	7.005,20	8.497,60	4.775,80	8.305,40	8.268,30
Enfermedad	1.749,90	1.929,90	1.711,80	1.472,10	2.391,10	2.041,20
Invalidez	486,40	530,80	1.191,20	339,40	765,00	639,30
Vejez	2.539,30	2.776,40	3.098,50	1.803,70	2.850,20	3.781,90
Supervivencia	273,20	304,00	2,50	126,00	420,80	103,80
Familia/hijos	491,30	541,80	1.068,10	260,90	380,10	857,90
Desempleo	372,60	417,20	708,50	579,90	456,40	461,30
Vivienda	137,90	155,20	198,50	39,40	99,10	28,30
Otros	76,40	82,20	281,10	42,20	377,60	84,40

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

**Figura IV.1. Gasto total en prestaciones de protección social por persona, clasificado por países, periodo y función de gasto. (Unidades expresadas en euros, en PPA).**



Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

La Tabla IV.1 permite comparar esta evolución en todos Estados miembros de la UE (salvo los dos últimos ingresados, Bulgaria y Rumania), la UE-25, más algunos Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Suiza)<sup>56</sup> entre los dos momentos históricos que presenta SEEPROS y que permiten exponer una visión a largo plazo de la protección social: 1990/2005.

**Tabla IV.2. Comparación de la evolución del gasto total en protección social para los años 1990-2005, por países, expresado en euros por persona, euros en PPA por persona y en porcentaje sobre el PIB.**

	1990			2005		
	PPA por persona	Euro por persona	Porcentaje del PIB	PPA por persona	Euro por persona	Porcentaje del PIB
UE 25				6.367,40	6.441,90	27,4
UE 15	3.825,60	3.825,60	25,4	7.005,20	7.390,50	27,8
Euro área 13		3.834,60	25,5	6.884,30	7.087,90	27,8
Bélgica	4.230,40	4.107,80	26,4	8.248,90	8.555,70	29,7

<sup>56</sup> Falta exclusivamente entre los pertenecientes al Espacio Económico Europeo, EEA; el diminuto Principado de Liechtenstein.

República Checa				3.291,80	1.874,90	19,1
Dinamarca	4.577,90	5.867,30	28,2	8.497,60	11.570,20	30,1
Alemania	4.500,90	4.744,50	25,4	7.529,30	8.001,40	29,4
Estonia				1.760,80	1.043,00	12,5
Irlanda	2.120,90	1.955,50	18,4	5.856,50	7.083,40	18,2
Grecia	2.310,60	1.492,10	22,9	5.139,10	4.321,50	24,2
España	2.304,00	2.044,50	19,9	4.775,80	4.362,20	20,8
Francia	4.336,40	4.593,50	27,4	8.044,00	8.621,60	31,5
Italia	3.841,80	3.780,70	24,0	6.225,60	6.416,10	26,4
Chipre				3.807,10	3.274,30	18,2
Letonia				1.389,50	700,40	12,4
Lituania				1.593,40	802,10	13,2
Luxemburgo	4.802,30	4.890,40	21,4	12.946,20	14.217,50	21,9
Hungría				3.165,30	1.926,50	21,9
Malta				3.104,20	2.145,80	18,3
Países Bajos	4.963,00	4.834,80	31,1	8.305,40	8.789,60	28,2
Austria	4.445,40	4.406,50	26,0	8.268,30	8.573,40	28,8
Polonia				2.236,20	1.257,50	19,6
Portugal	1.561,60	917,20	16,3			0,0
Eslovenia				4.539,40	3.310,40	23,4
Eslovaquia				2.258,40	1.194,80	16,9
Finlandia	4.039,50	5.426,80	24,6	6.833,40	8.004,60	26,7
Suecia	5.286,20	6.993,00	33,1	8.528,90	10.208,30	32,0
Reino Unido	3.345,60	3.125,10	22,9	7.176,40	8.043,60	26,8
Islandia	3.086,90	3.308,10	16,8	6.556,30	9.575,20	21,7
Noruega	4.196,10	5.643,10	26,2	9.525,00	12.530,30	23,9
Suiza	4.300,20	5.454,70	19,7	8.891,20	11.766,90	29,2

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

Por otro lado, el análisis de la Tabla IV.2 permite comprobar, asimismo, el gasto en PPA por persona, por países. De la misma se deduce claramente cómo el nivel de vida de Dinamarca y Holanda en el año 2005 es, prácticamente, el doble del de España y superior tanto a la media de la UE-15 como la correspondiente a la UE-25.

En estas circunstancias, la diferencia del nivel de vida, expresada en PPA, puede también ser un buen indicador para comprender el auténtico nivel de protección social de cada uno de los Estados considerados en la investigación, pues no es lo mismo disponer de un PPA por persona de 8.497,6 euros, ejemplo de Dinamarca, que de una cifra de 4.775,8, supuesto de España y a partir de estas cifras tratar de expresar de forma equivalente el nivel de protección social.

De hecho, parece evidente que la comparación, como proponemos al final en nuestro modelo, debería tratar de evaluar el gasto social por cada función de bienestar pero en condiciones de vida similares, es decir, plantearse cuánto debería gastar España en cada una de las prestaciones que integran la red de “secu” con un nivel de PPA similar

al alcanzado por Dinamarca y Holanda o, a la inversa, cuánto se gastaron estos dos últimos países en las mencionadas partidas de bienestar social en el ejercicio donde su PPA por persona era próximo al español.

De estas comparaciones puede salir verdaderamente el impacto que tendría aplicar en España los niveles de protección social existentes en Dinamarca y Holanda, de ahí, la relevancia de la Tabla IV.2.

Esta perspectiva comparativa se amplía en el Tabla IV.3, la cual expone los gastos en prestaciones de protección social por países, período y función en unidades de porcentaje sobre el total. La Figura IV.2 que se incluye al final de este apartado manifiesta los diversos porcentajes de cada función de protección social en 1990 y el año 2005, por cada uno de los países analizados, incluyéndose también Austria que, al responder a un modelo socio-laboral centro europeo, mejora el análisis “crosssection”.

**Tabla IV.3. Gastos en prestaciones de protección social por países, periodo y función (% sobre total)**

	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
<b>1990</b>						
Enfermedad	..	28,00	20,00	28,80	28,30	26,10
Invalidez	..	8,10	10,00	7,70	16,50	9,20
Vejez	..	40,10	36,70	38,30	32,00	46,00
Supervivencia	..	5,30	0,10	4,60	5,40	2,20
Familia/hijos	..	7,90	11,90	1,70	5,60	10,40
Desempleo	..	7,50	15,40	18,00	8,30	4,70
Vivienda	..	1,90	2,40	0,60	1,10	0,40
Otros	..	1,30	3,60	0,40	2,80	1,10
<b>1991</b>						
Enfermedad	..	28,10	20,00	29,10	28,50	26,00
Invalidez	..	8,00	9,90	7,70	16,50	9,20
Vejez	..	39,50	35,80	37,10	31,90	45,80
Supervivencia	..	5,10	0,10	4,40	5,40	2,10
Familia/hijos	..	7,80	11,70	1,50	5,40	10,30
Desempleo	..	8,60	16,00	19,40	8,30	5,20
Vivienda	..	1,80	2,50	0,50	1,10	0,30
Otros	..	1,30	4,10	0,40	2,80	1,10
<b>1992</b>						
Enfermedad	..	28,00	19,60	29,60	29,40	26,20
Invalidez	..	7,80	9,90	7,30	16,20	9,00
Vejez	..	39,40	35,30	36,50	31,90	45,10
Supervivencia	..	4,90	0,10	4,20	5,40	2,00
Familia/hijos	..	7,70	11,80	1,90	5,00	11,00
Desempleo	..	9,00	16,80	19,70	8,40	5,10
Vivienda	..	1,90	2,60	0,40	1,10	0,30
Otros	..	1,30	4,00	0,40	2,70	1,30
<b>1993</b>						
Enfermedad	..	27,30	19,10	28,30	29,50	25,60

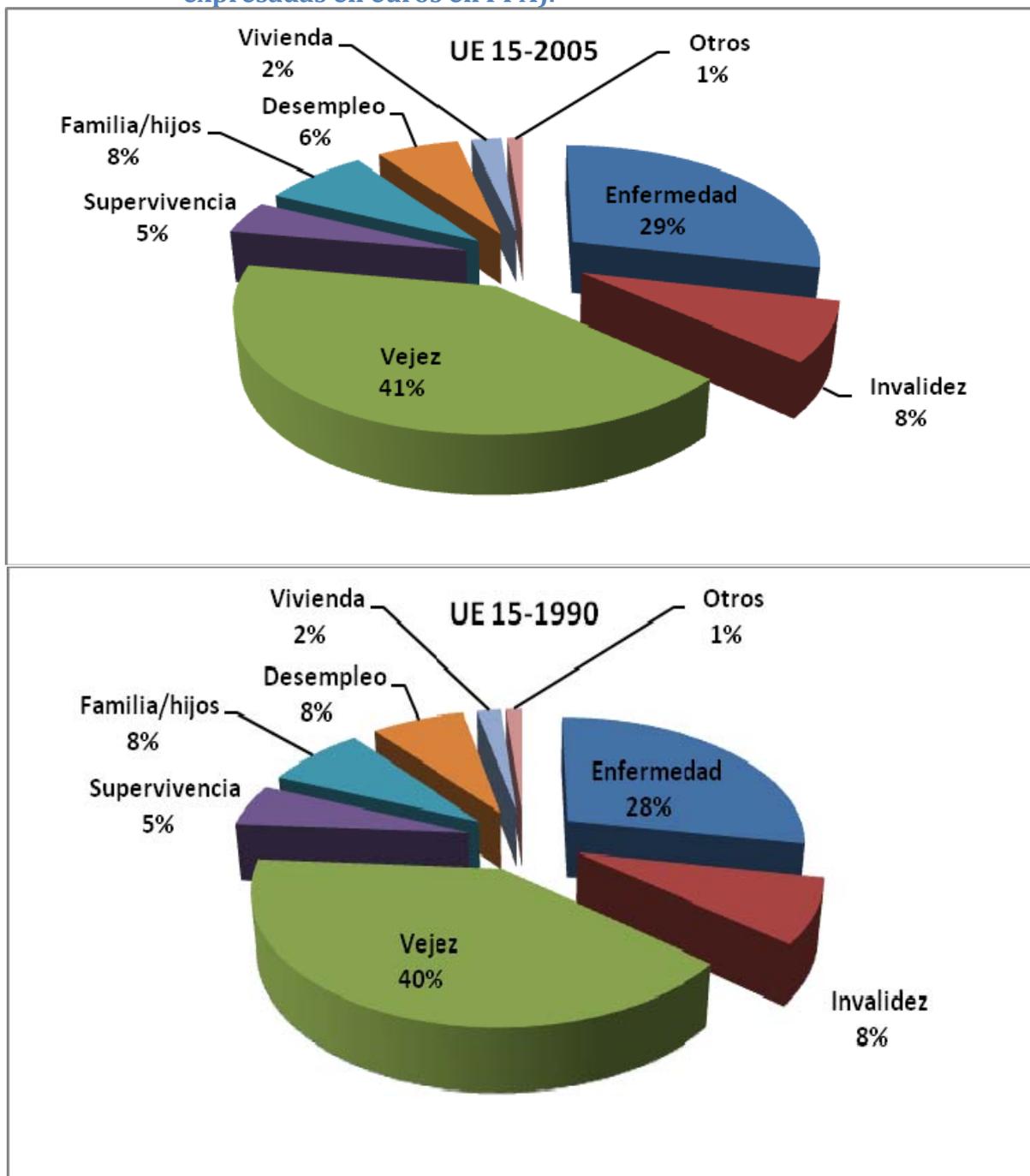
	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
Invalidez	..	8,00	10,00	7,10	15,60	8,80
Vejez	..	39,20	34,40	36,10	31,90	45,00
Supervivencia	..	4,80	0,10	4,00	5,40	1,90
Familia/hijos	..	7,70	11,80	1,90	4,90	11,20
Desempleo	..	9,60	17,90	21,70	9,30	5,80
Vivienda	..	2,00	2,60	0,50	1,00	0,30
Otros	..	1,40	4,00	0,50	2,40	1,40
1994						
Enfermedad	..	27,10	17,50	28,50	28,50	25,10
Invalidez	..	8,10	10,10	7,40	13,80	8,90
Vejez	..	39,60	37,00	37,80	31,60	44,80
Supervivencia	..	4,80	0,10	4,30	5,30	1,80
Familia/hijos	..	7,80	12,30	1,90	4,60	12,10
Desempleo	..	9,00	16,40	19,10	10,10	5,70
Vivienda	..	2,10	2,40	0,40	1,40	0,30
Otros	..	1,60	4,30	0,50	4,60	1,30
1995						
Enfermedad	..	27,20	17,80	28,60	28,50	25,60
Invalidez	..	8,10	10,60	7,40	12,60	9,10
Vejez	..	40,10	37,60	39,60	32,40	45,20
Supervivencia	..	4,70	0,10	4,30	5,60	1,80
Familia/hijos	..	7,80	12,40	2,00	4,60	11,30
Desempleo	..	8,40	14,80	16,50	9,90	5,80
Vivienda	..	2,10	2,40	1,10	1,40	0,30
Otros	..	1,70	4,40	0,60	5,10	1,00
1996						
Enfermedad	..	26,70	17,70	28,90	27,60	25,10
Invalidez	..	8,20	10,70	7,60	12,20	9,30
Vejez	..	40,20	38,80	40,40	33,70	45,50
Supervivencia	..	4,80	0,10	4,30	5,80	1,80
Familia/hijos	..	8,30	12,40	2,30	4,40	10,90
Desempleo	..	8,10	13,80	14,50	10,00	6,00
Vivienda	..	2,10	2,40	1,20	1,40	0,30
Otros	..	1,70	4,00	0,80	4,90	1,20
1997						
Enfermedad	..	26,20	18,10	28,70	27,40	25,60
Invalidez	..	8,20	10,80	7,60	12,00	9,00
Vejez	..	41,00	39,30	41,30	34,90	46,10
Supervivencia	..	4,90	0,10	4,30	5,70	1,80
Familia/hijos	..	8,40	12,60	2,30	4,60	10,40
Desempleo	..	7,50	12,60	13,90	9,00	5,60
Vivienda	..	2,20	2,40	1,20	1,50	0,40
Otros	..	1,60	4,00	0,80	4,90	1,20
1998						
Enfermedad	..	26,60	19,30	28,80	28,20	25,90
Invalidez	..	8,20	11,60	8,00	11,80	9,10
Vejez	..	41,30	38,30	42,10	35,70	46,30
Supervivencia	..	4,70	0,10	3,40	5,30	1,70
Familia/hijos	..	8,30	13,00	2,50	4,50	9,80
Desempleo	..	7,10	11,70	13,20	7,30	5,50
Vivienda	..	2,20	2,50	1,30	1,60	0,40
Otros	..	1,60	3,70	0,70	5,70	1,30
1999						
Enfermedad	..	26,80	19,60	29,60	29,20	26,30

	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
Invalidez	..	8,20	12,10	7,80	11,80	8,80
Vejez	..	41,50	38,00	42,30	36,40	46,00
Supervivencia	..	4,70	0,00	3,20	5,30	1,60
Familia/hijos	..	8,30	13,00	2,50	4,30	10,10
Desempleo	..	6,90	11,20	12,60	6,00	5,40
Vivienda	..	2,10	2,40	1,20	1,60	0,30
Otros	..	1,60	3,70	0,80	5,30	1,50
2000						
Enfermedad	27,10	27,20	20,20	29,40	29,30	25,40
Invalidez	8,20	8,10	12,00	7,90	11,80	9,10
Vejez	42,10	42,00	38,00	42,90	37,00	46,90
Supervivencia	4,60	4,70	0,00	3,30	5,40	1,50
Familia/hijos	8,00	8,00	13,10	2,90	4,60	10,70
Desempleo	6,30	6,40	10,50	12,00	5,10	5,00
Vivienda	2,10	2,10	2,40	0,90	1,50	0,30
Otros	1,50	1,50	3,70	0,60	5,30	1,10
2001						
Enfermedad	27,80	27,90	20,30	30,00	30,40	25,40
Invalidez	8,20	8,10	12,50	7,70	11,50	8,80
Vejez	41,80	41,60	37,90	42,20	36,40	47,10
Supervivencia	4,60	4,60	0,00	2,90	5,60	1,50
Familia/hijos	7,90	7,90	13,30	2,80	4,40	10,50
Desempleo	6,30	6,30	10,00	12,80	5,00	5,00
Vivienda	2,00	2,10	2,30	0,90	1,40	0,30
Otros	1,50	1,50	3,70	0,70	5,40	1,30
2002						
Enfermedad	27,90	28,00	20,90	29,90	30,70	25,30
Invalidez	8,20	8,20	12,90	7,70	11,20	8,50
Vejez	41,30	41,10	37,60	41,80	36,00	47,00
Supervivencia	4,60	4,70	0,00	2,90	5,60	1,40
Familia/hijos	8,00	8,00	13,40	2,80	4,70	10,50
Desempleo	6,40	6,50	9,20	13,20	5,20	5,50
Vivienda	2,00	2,10	2,30	0,80	1,50	0,30
Otros	1,50	1,50	3,60	0,90	5,10	1,40
2003						
Enfermedad	28,10	28,20	20,50	30,10	31,10	24,90
Invalidez	8,10	8,00	13,50	7,50	11,00	8,60
Vejez	41,20	41,00	37,20	41,10	35,40	46,70
Supervivencia	4,60	4,60	0,00	2,90	5,30	1,30
Familia/hijos	8,00	8,00	13,20	3,50	4,90	10,90
Desempleo	6,60	6,70	9,80	13,20	6,20	5,90
Vivienda	1,90	2,00	2,30	0,80	1,30	0,30
Otros	1,50	1,50	3,40	0,90	4,90	1,40
2004						
Enfermedad	28,30	28,30	20,60	30,80	30,40	25,00
Invalidez	8,10	8,00	13,90	7,50	10,90	8,30
Vejez	41,40	41,20	37,20	40,70	36,20	46,90
Supervivencia	4,50	4,50	0,00	3,00	5,40	1,30
Familia/hijos	7,80	7,80	13,00	3,50	4,80	10,70
Desempleo	6,50	6,60	9,50	12,90	6,30	6,00
Vivienda	2,00	2,00	2,40	0,80	1,30	0,40
Otros	1,50	1,50	3,50	0,90	4,70	1,50
2005						
Enfermedad	28,60	28,60	20,70	31,60	30,90	25,50

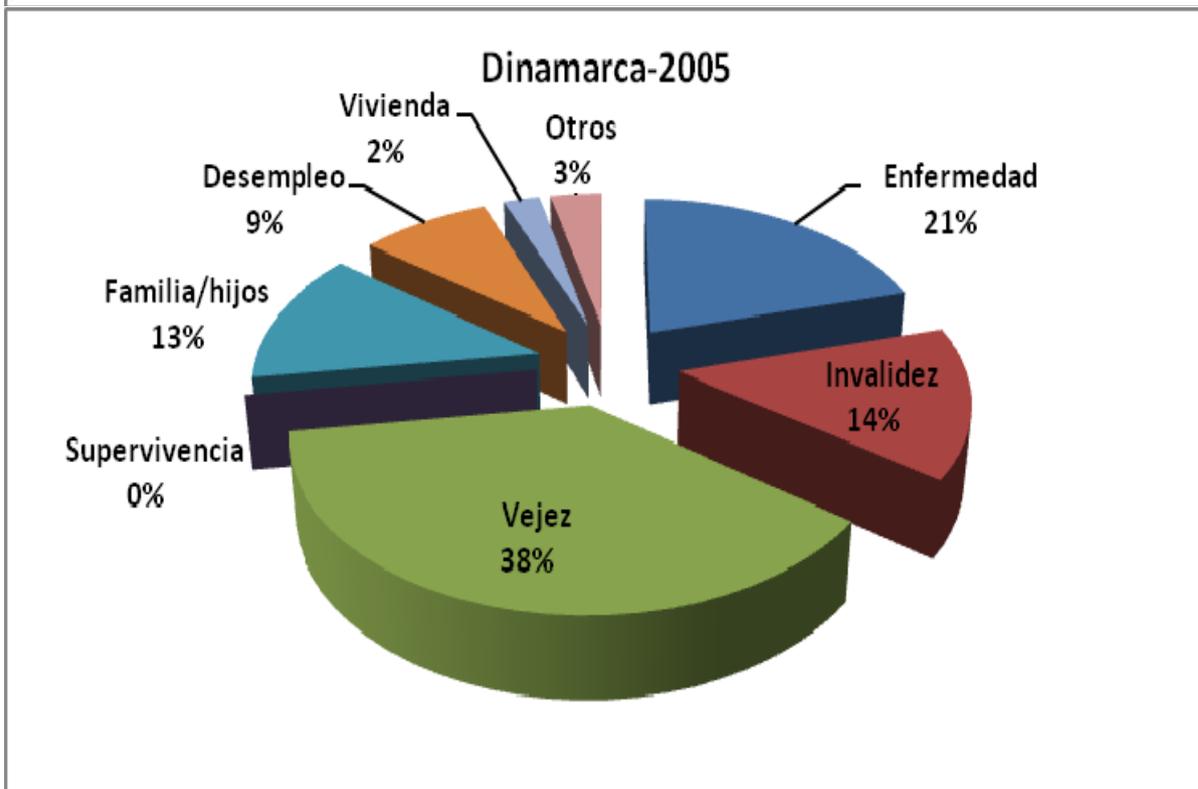
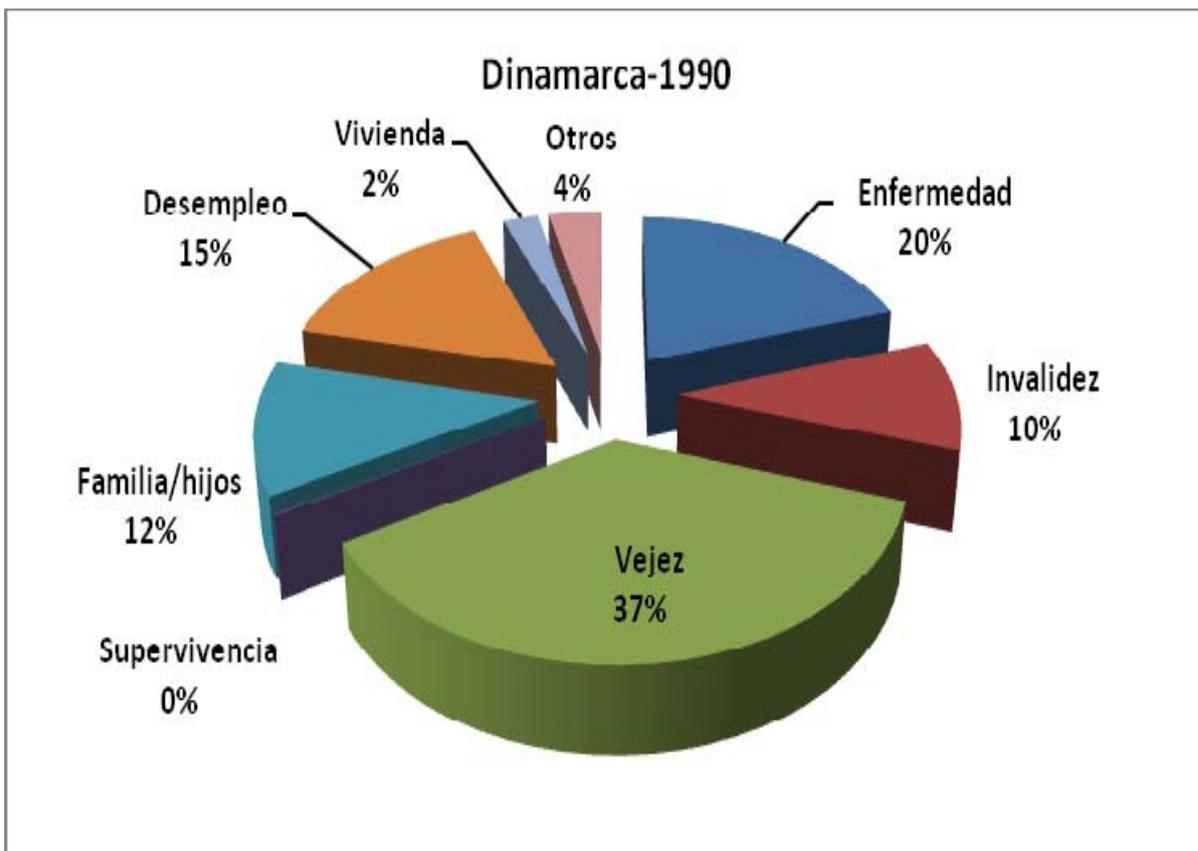
	UE 25	UE 15	Dinamarca	España	Países Bajos	Austria
Invalidez	7,90	7,90	14,40	7,30	9,90	8,00
Vejez	41,40	41,20	37,50	38,70	36,80	47,30
Supervivencia	4,50	4,50	0,00	2,70	5,40	1,30
Familia/hijos	8,00	8,00	12,90	5,60	4,90	10,70
Desempleo	6,10	6,20	8,60	12,40	5,90	5,80
Vivienda	2,30	2,30	2,40	0,80	1,30	0,40
Otros	1,20	1,20	3,40	0,90	4,90	1,10

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

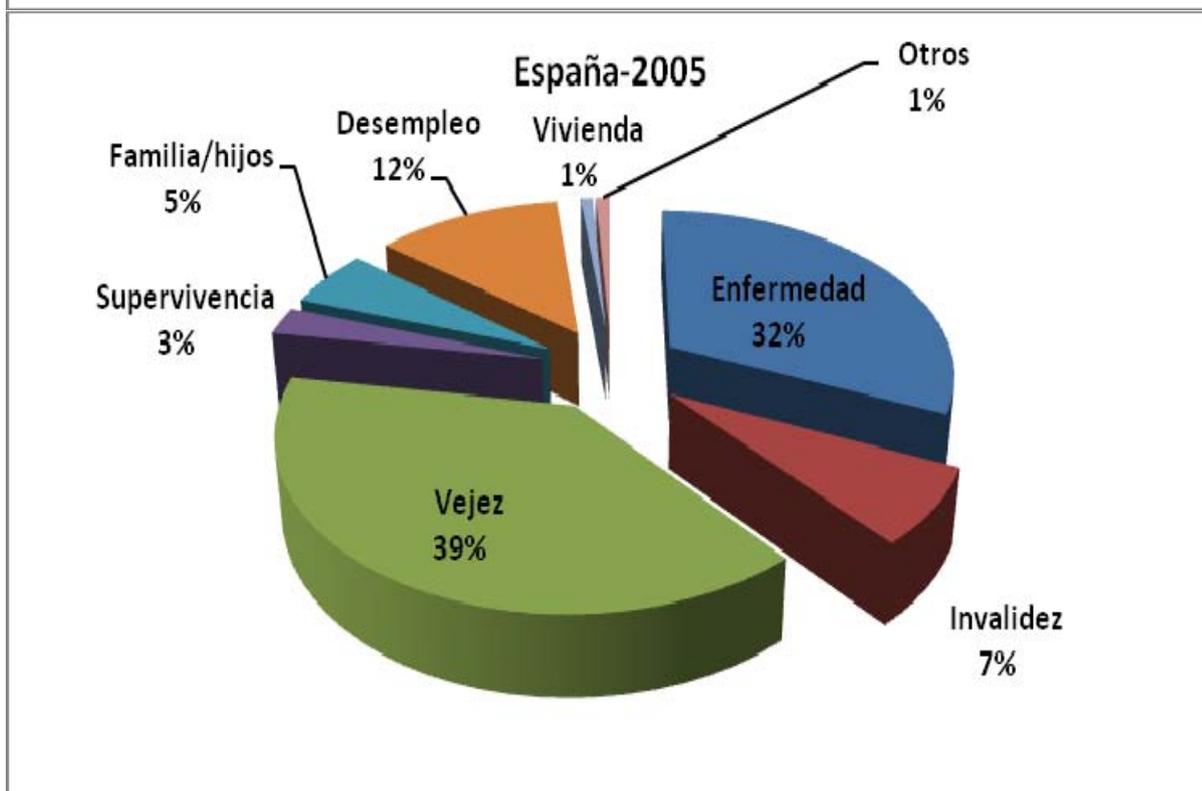
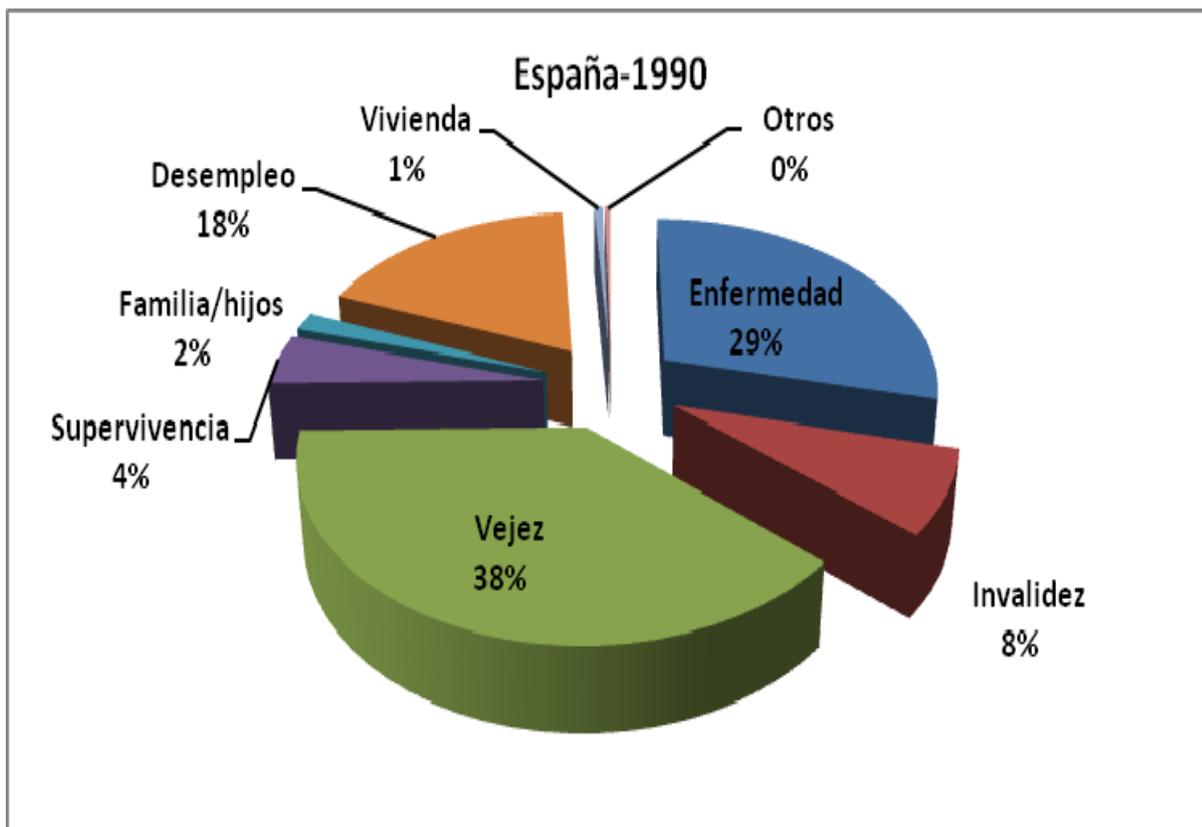
**Figura IV.2. Gasto total en prestaciones de protección social por persona, clasificado por países, periodo y función de gasto. (Unidades expresadas en euros en PPA).**



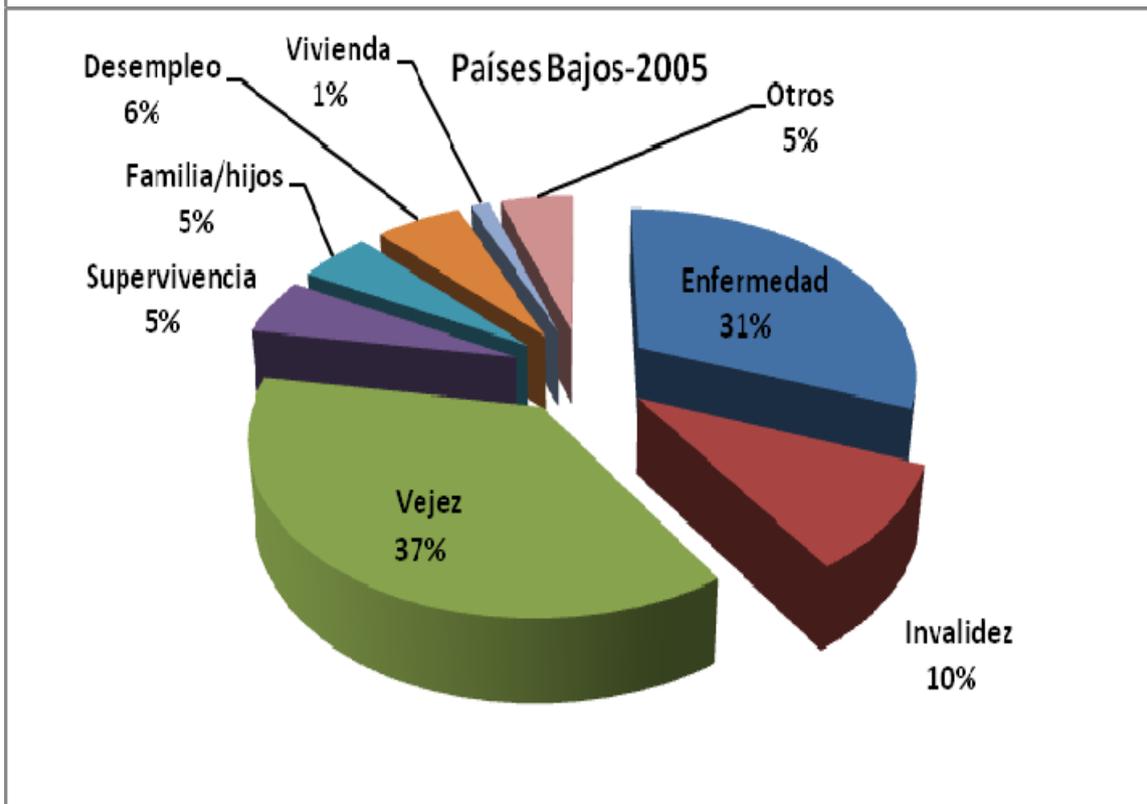
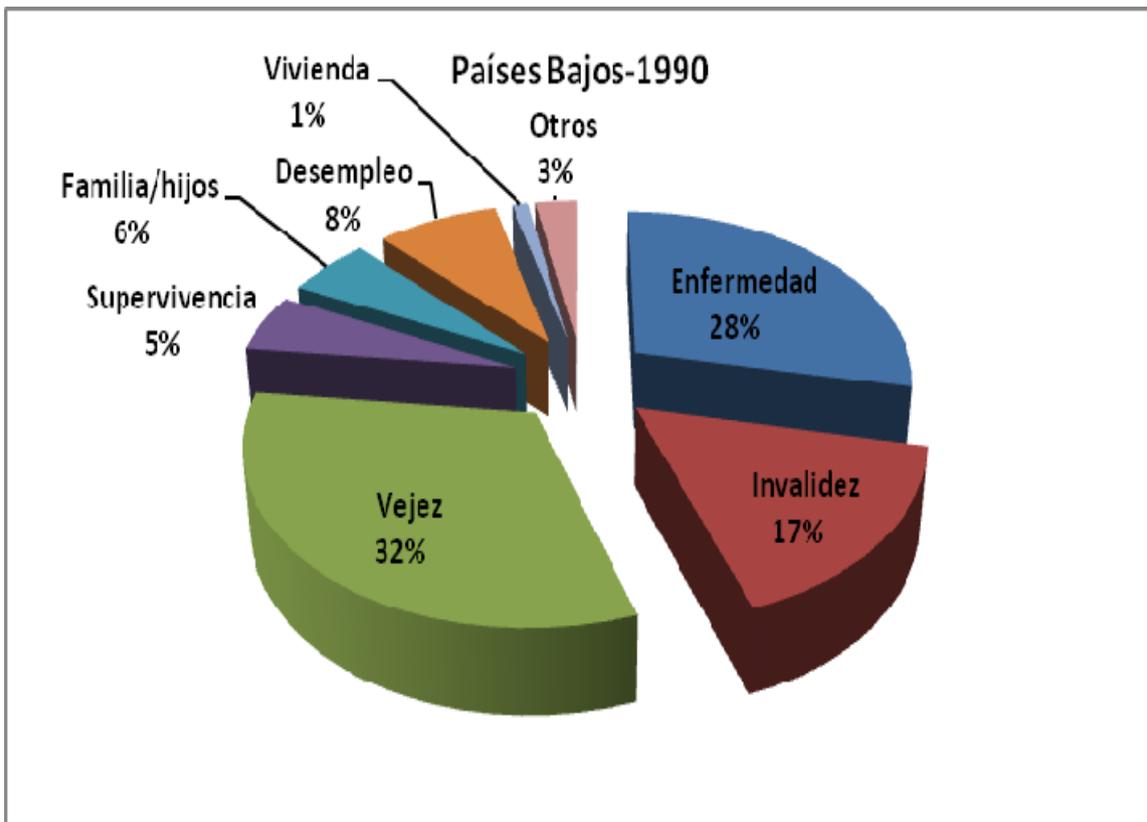
Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.



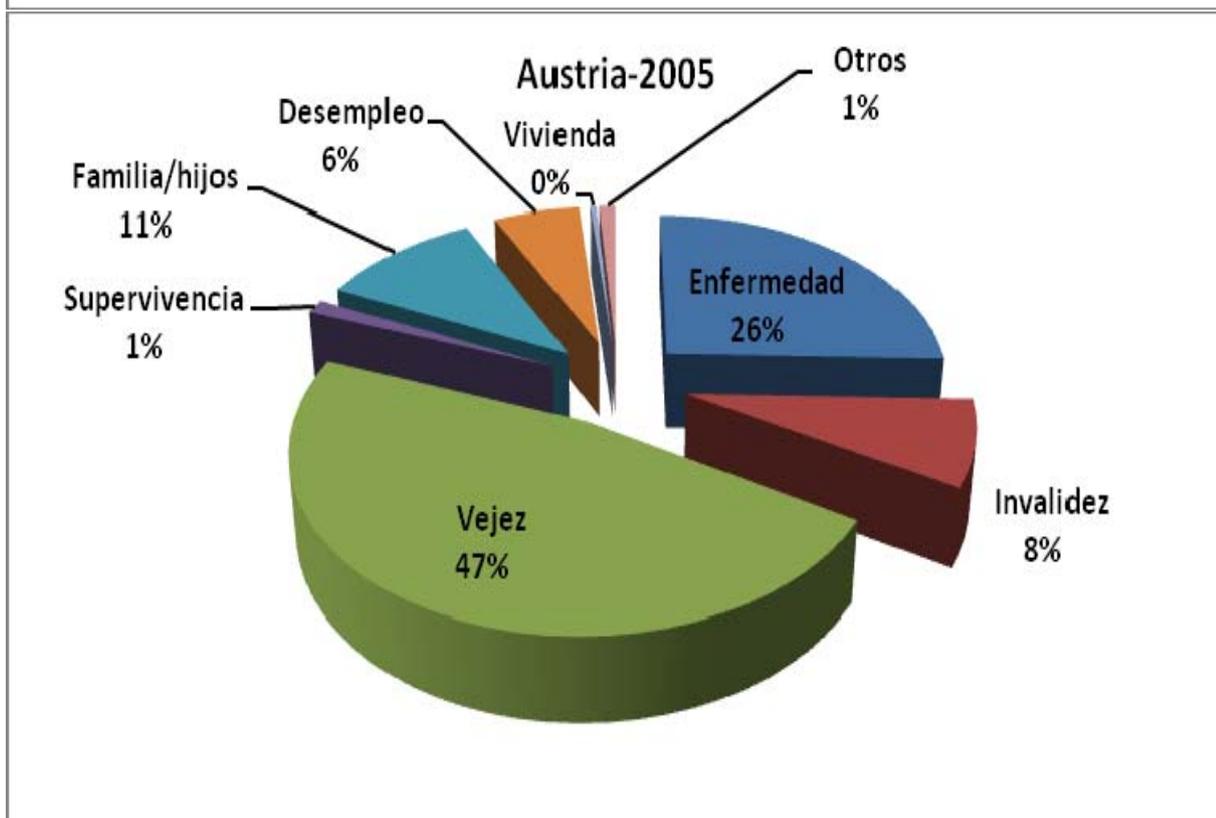
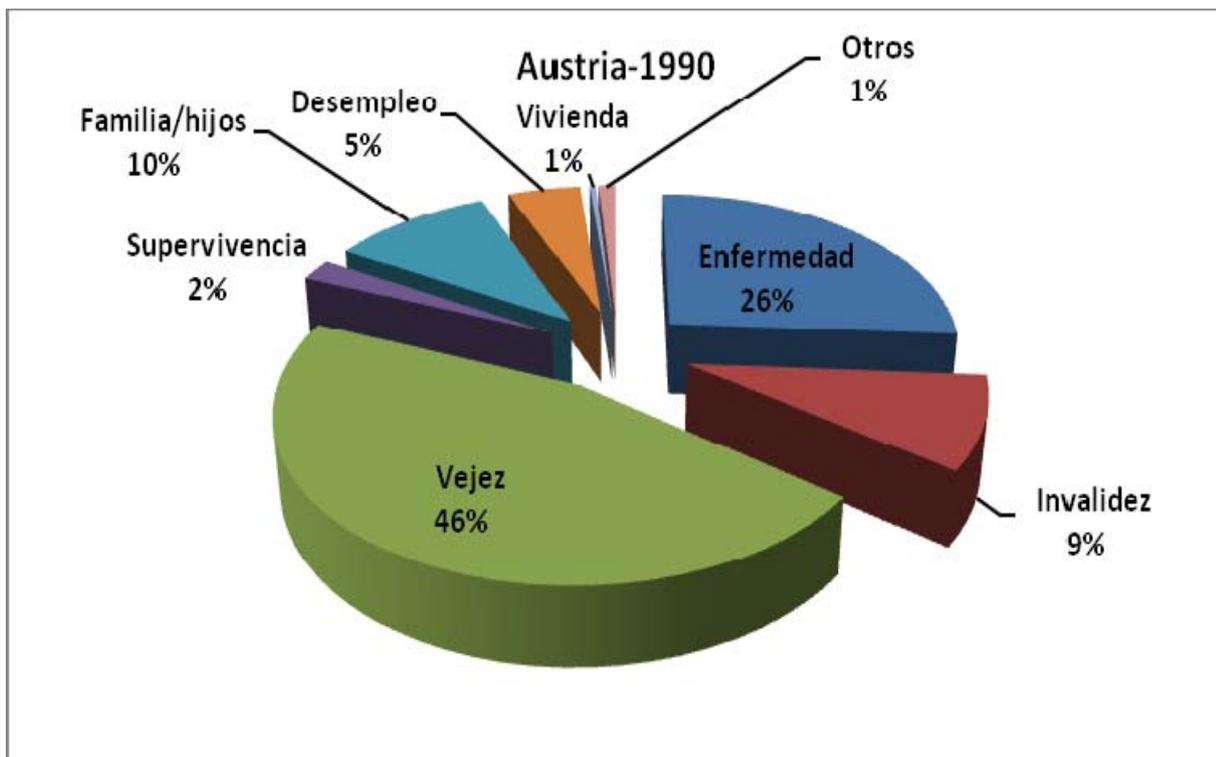
Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.



Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.



Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.



Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

Es más, comparar la situación de la protección social entre los tres países considerados en el informe no debería hacerse de manera exclusiva en forma bruta, sino considerando sus aspectos “netos” y los costes de gestión que conlleva la administración de cada una de las prestaciones sociales consideradas.

De hecho, la estadística SEEPROS insiste en la importancia que tiene la forma de administrar una prestación social cualquiera a la hora de evaluar su eficacia (consecución de objetivos) y su eficiencia (coste en el logro de las finalidades previstas en la partida).

Desgraciadamente, como hemos indicado en Capítulos anteriores, no se dispone de una información adecuada para atribuir de forma individualizada.

Ciertamente, el uso de indicadores PPA permite obviar el problema evidente de comparar niveles de prestación social a partir de cuantías nominales; asimismo, el uso de la persona del beneficiario de la prestación como elemento comparativo nos lleva a aproximarnos mucho más a conocer el grado efectivo de protección, pero, incluso, esta forma de evaluar la red de “secu” en un país y un momento determinado es defectuosa, ya que no toma en cuenta los diversos niveles de vida, riqueza y renta per cápita de cada uno de los Estados considerados.

Aunque, lógicamente, las cuantías y modalidades de prestación social no dependen exclusivamente del nivel de vida de un Estado, de forma tal que, simplísimamente, se pudiera afirmar que a mayor PIB per cápita, los Estados se gastarían más en Políticas Sociales, pues en esta relación influyen variables muy diversas: ideologías de los Gobiernos, tradición administrativa, instituciones, situación de los presupuestos, nivel de desempleo, etc.; sí es verdad que no es dable comparar niveles de protección social, aun individualizados por beneficiarios y en términos PPA, bajo la misma divisa (euro), de tres naciones: Dinamarca, España y Holanda que cuenta con muy diferentes rentas per cápita.

Asimismo, en la composición e importancia de determinadas partidas de protección social, caso del desempleo, la vejez, la supervivencia, etc., influyen factores sociales y demográficos que escapan al análisis de la coyuntura económica.

Así, una población más envejecida requiere, lógicamente, mayores cuidados a la vejez, una alta tasa estructural de paro, provocada, entre otros factores, por el retraso de las mujeres a acceder al mercado de trabajo, conlleva inmediatamente una mayor participación de las prestaciones por desempleo en el gasto social, con independencia del nivel de paro (lo cual sucede en España, por poner un ejemplo significativo,...).

Lógicamente, es imposible actualizar y situar de manera equivalente, en un instante dado de tiempo, todas las variables socio-demográficas de las tres naciones consideradas, de forma tal que se puedan comparar perfectamente los niveles de

protección social existentes, pero estas restricciones han de tenerse en cuenta a la hora de analizar cualquier estadística de protección social, ítem más estas reflexiones conllevan el modelo adoptado por los investigadores a la hora de estimar cuánto costaría en España lograr el marco de “segu” existente en Holanda y Dinamarca, ver *infra*.

Por estas razones, además, ofrecemos en los Tablas n<sup>o</sup> IV. 4, IV. 5 y IV.6 una serie de indicadores demográficos y sociales correspondientes, respectivamente, a Dinamarca, Holanda y a España, que nos permitan interpretar más fielmente la problemática social de los dos Estados y también ser más realistas a la hora de comparar sus niveles de protección social.

Estos Tablas ofrecen, asimismo, información con interés para otras materias, relativamente relacionadas con nuestra actividad; así, por ejemplo, si comparamos los porcentajes de las tasas de actividad y de ocupación entre Dinamarca y España, por ejemplo, inmediatamente se observa que, en el primer Estado, se sitúa, generalmente, en los alrededores del 70 y del 75 por ciento, respectivamente; mientras que en España los mismos valores se ubican entre 5 y 10 puntos por debajo de los anteriores, además, de fluctuar mucho más a lo largo del tiempo.

Evidentemente, atribuir directamente estos mayores porcentajes de población activa y de población ocupada a los diferentes modelos de Políticas Laborales/Sociales, de forma tal que el “éxito” danés se relacionaría con la consistencia, pervivencia en el tiempo del modelo de “flexiseguridad” y su gran red de prestaciones sociales es muy arriesgado, pues cuestiones sociales, de discriminación sexual histórica contra el trabajo de la mujer, aspectos institucionales, el diferente papel de la familia en uno y otro Estado, etc., también tienen algo que decir en estas diferencias; pero también la distancia en los elementos que miden la actividad laboral (potencial y real) de una economía es una de las causas que justifican modificar los modelos laborales y de protección social con ánimo de potenciar la empleabilidad.

### **IV.3.2. Evolución por partidas**

Si, ahora, analizamos las diferentes partidas de gasto social incluidas en este informe, es decir, el gasto social por funciones, las conclusiones generales anteriores se matizan:

En primer lugar, en cualquiera de los tres Estados citados y en la UE-15 y UE-25, los volúmenes de gasto social más significativos se centran en las prestaciones por enfermedad y los pagos por vejez.

Ahora bien, las proporciones varían y también evolucionan en el tiempo; así, en Dinamarca, los pagos por pensiones suponen, de manera regular, prácticamente el doble de las prestaciones por enfermedad por persona beneficiada, pero este ratio, que había aumentado hasta cerca de 2,5, decreció posteriormente, una vez que la contención en los gastos por enfermedad, la cual se constata desde finales de la década de los 90 del siglo pasado, desaparece y éstos vuelven a incrementarse.

En los Países Bajos, también los pagos por el gasto de enfermedad y por persona son siempre inferiores a las prestaciones por pensiones, pero nunca se alcanza la diferencia anterior; por el contrario, en el siglo XXI, se anota una contención mayor en las prestaciones por enfermedad que trae consigo una mayor diferencia entre los dos componentes funcionales del gasto social mencionados.

Por su parte, la evolución en España revela que los gastos por pensiones de vejez son siempre superiores a los vinculados a las prestaciones por enfermedad, pero el ratio de la diferencia entre las dos partidas se va ampliando, siquiera levemente, a lo largo del período analizado.

En la UE-15, asimismo, las dos grandes funciones de gasto social son enfermedad y vejez y la segunda supera ampliamente a la primera en cuantía por persona, pero el factor de relación entre las dos (siempre superior al segundo concepto) se mantiene con cierta estabilidad a lo largo del tiempo.

En la UE-25 se anota una menor protección social en todas las partidas de gasto incluidas en la Tabla IV.1, también la relevancia de las funciones y la superioridad de la partida de vejez sobre la correspondiente a enfermedad, el aumento de las dos partidas de forma consistente durante los años analizados para este bloque de Estados (2000/2005) y el hecho de que la relación entre las dos funciones es ampliamente favorable a las prestaciones de vejez.

La evolución de la prestación por desempleo, como era de esperar, es más variable y depende del ciclo económico y de los porcentajes de paro que cada nación tiene en el ejercicio que analicemos; así, en Dinamarca alcanza su máximo en lo que se refiere al gasto per cápita por este concepto en el año 1994; en Holanda, por el contrario,

siempre sus volúmenes personales son muy inferiores (alrededor de la mitad de los daneses) y no se producen alteraciones significativas a lo largo del tiempo.

En España (tégase en cuenta que el espacio temporal analizado, 1994/2005, no incluye los últimos ejercicios, donde los porcentajes de desempleo en el país se han disparado) el gasto por desempleado es, consistentemente, inferior a los pagos en Dinamarca y Holanda hasta el ejercicio 1994, donde aisladamente superó al caso holandés, volviendo la situación anterior (tanto Dinamarca como Holanda superaban a España en prestaciones por desempleo per cápita) hasta el ejercicio 1998.

A partir de entonces, en el intervalo 1999/2005, los pagos en España han sido mayores a los holandeses, mas inferiores a los daneses siempre y de manera consistente en todos los años analizados.

La comparación con el espacio UE-25 es que hasta 1999 las tres naciones: Dinamarca, España y Holanda tienen una prestación por desempleo y por persona superior a la media europea, pero a partir del citado año hasta los dos últimos períodos estudiados en el TABLA N<sup>o</sup> IV. I, 2004 y 2005, los pagos por persona desempleada en Holanda son inferiores a la media europea.

Si incluimos los nuevos miembros de la UE, es decir, hablamos de la UE-25, sin embargo, retorna la visión de que, en materia de prestaciones por desempleo, el nivel de protección personal en las tres naciones incluidas en este trabajo es mayor de la media europea.

- Si nos centramos, ahora, en las prestaciones por invalidez, observamos un cambio significativo entre Dinamarca y Holanda, al principio del período analizado (década de los 90 del siglo pasado), en Dinamarca el nivel de protección era inferior al holandés, seguidamente, la situación se alteró dramáticamente y, con el cambio de siglo, nuevamente, Dinamarca superaba a Holanda.

En cualquier caso, los niveles de gasto personal, tanto en Holanda como en Dinamarca, por este concepto son mucho mayores que los españoles y, como revelan las Tablas IV.4 y IV.5, la participación de los gastos de invalidez sobre el total del gasto social es significativa en las dos naciones.

- Si tomamos en consideración los pagos a supervivientes, sorprende el raquitismo danés, apenas 3 euros por persona y año, mientras que Holanda triplica sistemáticamente los valores españoles que, a su vez, se sitúan entre 5

y 6 veces la cuantía danesa. Sin duda, la ausencia de financiación pública de la supervivencia en el caso danés es una particularidad del modelo social de Dinamarca, en contraste con los restantes Estados europeos.

- El desempleo, por su parte, tiene un peso excesivo en España como componente del gasto social, tanto en el año 1990 como en el ejercicio 2005 (véase el Tabla n<sup>o</sup> IV. 6), revelando que nuestras Políticas Laborales/Sociales han fracasado, pues se traducen en un paro estructural sistemático que genera la necesidad de destinar un ingente número de recursos a la pura función de compensar la pérdida de renta que supone el estatus legal de paro.

En cambio, en los otros países incluidos en la Figura IV.2, la relevancia del pago por prestaciones de desempleo respecto al gasto social total es muy inferior, excepto en Dinamarca en el período 1990; precisamente, un éxito de la política de “flexiseguridad” puede deducirse de la visión de la citada Figura, ya que, en 2005, el porcentaje de gasto social destinado en Dinamarca a la protección del desempleo había disminuido casi a la mitad, aunque todavía superaba la media de la UE y lo destinado a este concepto por Holanda

- En todo caso, como ya hemos advertido al comentar las Tablas y Figuras anteriores, cualquier análisis comparativo debería tomar en consideración los diferentes niveles de PPA per cápita que existen entre los diversos Estados incluidos en la investigación

#### **IV.4. LAS PRESTACIONES SOCIALES EN DINAMARCA**

Los Anexos IV.1 Y IV.2 de este Capítulo (obtenido del MISSOC que, como hemos mencionado, se centra en este aspecto relacional), exponen la organización de la protección social en Dinamarca.

Inmediatamente, se destaca un rasgo significativo: una parte muy relevante de las medidas de protección social que analizamos en nuestra investigación como susceptibles de integrar la red de “seguridad” del modelo de “flexiseguridad” se gestionan y controlan por el Ministerio del Empleo; es más, podemos decir que, salvo la función sanitaria y conexas (préstamos por fallecimiento, por poner un ejemplo concreto) y las prestaciones a las familias (que, curiosamente, se incluyen bajo la gestión de la Agencia Tributaria

danesa, SKAT), las restantes medidas de protección social y no sólo las prestaciones por desempleo se coordinan y gestionan desde el Ministerio de Trabajo.

En el Anexo IV.2 a este Capítulo se describe el elenco de prestaciones sociales que, se analizan desde la perspectiva “secu” para el caso de Dinamarca. Asimismo, esta información, muy esquematizada, se completa con otros datos derivados de las fuentes estadísticas y Bases de Datos ya enunciadas.

Aunque, evidentemente, todo Anexo estadístico o informativo esquematiza una situación, legal e institucional más compleja, las conclusiones más relevantes que pueden extraerse del mismo son las siguientes:

En materia de *desempleo*, la financiación del Fondo dedicado específicamente a cubrir los pagos por el mismo, Arbejdsmarkedsfonden o Fondo del Mercado Laboral, depende esencialmente de las contribuciones de los empresarios, trabajadores y autónomos, pero el Estado asegura siempre la cobertura de sus prestaciones, en el caso de déficit del Fondo.

- Su régimen general es un seguro de desempleo voluntario, financiado por las contribuciones ya mencionadas y que cubre toda la población activa, siendo las prestaciones recibidas proporcionales a los ingresos del desempleado.
- Las contribuciones para esta prestación se fijan cada año, basándose en una cantidad diaria máxima de contribución.
- Los seguros de desempleo se distribuyen entre varias ramas, existiendo dos dedicadas específicamente a los autónomos.
- En cualquier caso, su percepción requiere una búsqueda activa de trabajo y cooperación con la Oficina de Empleo de una manera efectiva, enfatizándose el seguir un plan de búsqueda de empleo individualizado. Sólo se benefician de la prestación por desempleo los residentes legales en Dinamarca.
- El fondo sólo asegura un año de financiación y se necesita haber trabajado un mínimo de 52 semanas en los tres años anteriores a la búsqueda de trabajo, incidiéndose en la búsqueda activa de un nuevo empleo, asimismo, solamente se toma en consideración el tiempo de trabajo realizado bajo la protección del seguro.
- La gestión del Fondo y de las prestaciones radica en el Ministerio de Trabajo. El valor de las contribuciones pagadas por los autónomos y los trabajadores

dependientes al Fondo Laboral (Arbejdsmarkedsfonden) equivalen al 8 por ciento de sus salarios brutos.

- El cálculo de la prestación toma en cuenta la media de los ingresos de las 12 semanas anteriores o los tres meses anteriores a la pérdida del puesto de trabajo.
- No existen complementos familiares, ni de ningún otro tipo.

Respecto a los sistemas de *desempleo parcial*, que significan reducir el tiempo de trabajo al menos 7,4 horas en relación con la jornada completa, se regulan de manera básicamente igual que la prestación por desempleo y se ven como una situación transitoria, por ejemplo, hacia una jubilación anticipada.

- Las dos prestaciones anteriores están totalmente sujetas a la imposición sobre la renta.
- A partir de cierta edad, 60 años, se plantea el paso de la situación de desempleo a una prejubilación voluntaria, si se ha pagado la correspondiente contribución por este concepto como mínimo los 30 ejercicios anteriores a tal edad y siendo residente legal en Dinamarca u otro Estado miembro de la UE.
- La jubilación voluntaria supone el 91 por ciento del mayor pago por desempleo recibido por el beneficiario, pero no más de 3.200 DKK ó 430 euros por semana.

Respecto a las *prestaciones por discapacidad*, éstas se financian mediante impuestos y el Estado, a través del Fondo Laboral (Arbejdsmarkedsfonden) anteriormente mencionado, cubre el 35 por ciento de los costes de las pensiones por discapacidad para los individuos menores de 65 años; por su parte, las autoridades locales cubren el resto, el 65 por ciento, como una parte más de los servicios sociales que tales entidades locales prestan

- Todos los residentes daneses pueden recibir una jubilación anticipada en el supuesto de invalidez (pensiones de invalidez) antes de la edad oficial de retiro: 65 años y con más de 18 años de edad. Entre los 50 y los 65 años puede obtenerse, en situaciones de discapacidad, una prejubilación y una pensión. A los 65 años, se transforma automáticamente en la pensión de vejez.

- La definición de “discapacidad” ha sido vinculada a la disminución, por cualquier causa (física o psíquica), de la capacidad para trabajar de una persona, impidiendo a ésta asegurar su subsistencia.
- En el control de esta capacidad es relevante señalar que las entidades locales cumplen un gran papel, teniendo la responsabilidad de cancelar el pago de la prestación en el caso de que el pensionista mejorase su capacidad para el trabajo.
- A los 65 años esta prestación se transforma, como hemos dicho y automáticamente, en pensión de jubilación, no existiendo un esquema específico de protección para cuidados de larga duración
- Si la discapacidad deriva de un accidente de trabajo, se trata de potenciar la rehabilitación de la persona, incluyendo apoyo médico a domicilio, pues lo esencial es restaurar la “empleabilidad” del afectado.
- También con este objetivo, se ofrecen subsidios a las empresas que ocupan al personal discapacitado y se potencia la inclusión de capítulos sociales dentro de los convenios colectivos para favorecer la inserción de aquél en el mercado normalizado de trabajo
- Las prestaciones por discapacidad están sometidas a la imposición sobre la renta y, en general, suponen el 50 por ciento del salario del trabajador.

Sobre las *prestaciones por vejez* (“folkenpensions”), cabe señalar, en principio, que se cubren con el sistema impositivo general, aquellas que se aplican como estándar, pero que los trabajadores pueden contribuir a un suplemento de dicha pensión (“arbejdsmarkedetstillaegspensiono ATP), cuyas cuantías se financian mediante contribuciones de los empleadores, 2/3 y de los trabajadores, 1/3.

- Esta prestación suplementaria es, en realidad, obligatoria para todas las personas que se encuentren realizando una actividad laboral de, al menos, 9 horas a la semana, entre los 16 y los 66 años, incluyendo aquellas que se encuentran en procesos de formación o que están en un período de prácticas profesionales. Los trabajadores pueden recibir esta modalidad suplementaria a la edad de 67 años.
- El sistema de pensión suplementaria también incluye un pago único o la capitalización de la pensión para la esposa sobreviviente y los hijos.

- Este modelo de pensión suplementaria se gestiona por un organismo centralizado y bajo la supervisión del Ministerio del Empleo.
- También existe otra modalidad de pensión suplementaria, SP, que es un plan especial de pensiones obligatorio, que recibe las aportaciones de todos los trabajadores y autónomos y está gestionado por la misma institución que lo hace con el ATP. Estas contribuciones fueron suspendidas durante el período 2004-2009.
- La cuantía de la prestación de jubilación general depende de la duración de residencia en Dinamarca y la de la prestación suplementaria se deduce del tiempo de afiliación al régimen y de los pagos realizados, existiendo hasta 4 niveles diferenciados según el tipo de actividad.
- Dada la cuantía de la pensión estándar, que depende de los años de residencia, empezando por 1/40, 8.468 euros al año, por cada ejercicio de residencia entre las edades de 15 y 65, siguiendo hasta un 40/40 en el supuesto de duración máxima de la residencia en Dinamarca, lo cierto es que lo pretendido es que todos los trabajadores cubran y suplementen su pensión estatal.
- El valor máximo de la pensión de vejez en el año 2009 se sitúa, mensualmente, en 2.441,75 euros. No se puede, en general, acumular esta prestación con otras prestaciones sociales.
- La pensión mínima (“Folkepension”) se calcula también tomando en consideración el factor 1/40 sobre la cantidad anual de 1.572 DKK, unos 211 euros, alcanzando como máximo 1.383 euros al mes
- Por su parte, la pensión suplementaria, ATP, que se reduce por cualquier otra renta que perciba el beneficiario o su esposo/relación de análoga afectividad, puede alcanzar la cantidad de 2.874 euros al mes.
- La edad de jubilación se sitúa en los 65 años. El complemento puede aplazarse hasta la edad de 70 años.
- El Ministerio de Trabajo supervisa la implantación de la normativa sobre pensiones, pero son las entidades locales las encargadas de gestionar las mismas.
- Existe un subsidio de salud (“helbredstillaeg”) que cubre el 85 por ciento de los gastos de salud del pensionista, si éste tiene escasos recursos y

determinados gastos de salud extraordinarios, por ejemplo, prótesis dentales, se reembolsan también si la autoridad local lo considera pertinente y el pensionista tiene ingresos reducidos.

- Otras modalidades de subsidios tratan de cubrir los gastos más significativos para un pensionista de reducidos recursos, verbigracia, la calefacción.
- La pensión básica sí está sujeta a imposición sobre la renta, cosa que no sucede con la ATP.
- Por su parte, existe la posibilidad de una pensión parcial (“delpension”) entre los 60 y los 65 años, para las personas que han reducido el número de sus horas de trabajo como mínimo siete horas, situándose entre 12 y 30 horas de trabajo a la semana y que se financia con el mecanismo de la ATP

Para las *pensiones de viudedad o defunción*, se otorga una pensión social financiada universalmente mediante impuestos, pero que también puede ser “complementada” mediante instrumentos de financiación privados, no existiendo financiación estatal para estas pensiones complementarias.

- Esta pensión suplementaria (arbejdsmarkedetstillaegspension, ATP) supone una contribución de 270 coronas danesas, DKK, unos 36 euros por mes, de las cuales, corresponden 1/3 al trabajador y 2/3 al empresario.
- Recuérdese que la pensión suplementaria incluye un pago único o la capitalización de la pensión para el esposo e hijos supervivientes.
- Estas pensiones se limitan al cónyuge o pareja de hecho y a los hijos menores de 21 años. En cambio, la pensión por defunción puede alcanzar los 1.222 euros, 9.100 DKK, dependiendo de la situación financiera del difunto que cuenta con algunas ventajas fiscales.
- Para recibir una cantidad por fallecimiento se requiere haber estado asegurado al menos 10 años, la esposa ha de estar casada o cohabitando con el fallecido al menos dos años antes de su fallecimiento y si se trata de un esposo divorciado, el fallecido debería haberle pagado pensión alimenticia y haber estado casado, al menos, 5 años.
- El superviviente recibe el 50 por ciento de la cuantía de la hipotética pensión que hubiera recibido el muerto en el instante de fallecer. La pensión se capitaliza y lo que se paga al superviviente es el importe capitalizado.

- Asimismo, se entrega una cantidad de 1.222 euros como máximo dependiendo de la situación financiera del difunto. Asimismo, puede darse una ayuda a los supervivientes en forma de indemnización por valor máximo de 1.709 euros y, en casos especiales de necesidad, unas cantidades para el mantenimiento de los supervivientes.
- Las entregas de capital en caso de muerte pagan un gravamen del 40 por ciento

En relación a los *gastos de salud*, su financiación corre a cuenta del Presupuesto general y se trata de un sistema de salud público universal para todos los residentes en Dinamarca. El titular del seguro debe estar registrado en el Registro Nacional de Residentes de Dinamarca.

- El seguro de salud está gestionado por el Ministerio de Salud y Prevención (Ministeriet for Sundhedog Forebyggelse); sin embargo, los pagos monetarios en caso de enfermedad son abonados por las autoridades locales, bajo la supervisión del Ministerio de Empleo.
- Los hospitales públicos caen bajo la responsabilidad de las autoridades de salud regionales, pudiendo éstas concluir acuerdos con hospitales privados para prestar asistencia sanitaria.
- Los pacientes pueden escoger el hospital que consideren apropiado, sea éste público o, si es privado, si el mismo se encuentra incluido entre los que disponen de un convenio con las autoridades regionales de salud.
- Determinados cuidados de salud, por ejemplo, los dentales disponen de una serie de tratamientos, los cuales deben ser abonados entre un 35 y un 60 por ciento por el paciente; en el supuesto de que éste demande un tratamiento no incorporado a la lista oficial, debe abonarlo íntegramente.
- Respecto a los medicamentos, el paciente tiene que soportar un determinado porcentaje del coste de los mismos, cuya proporción depende del coste de la medicina, si ésta cuesta menos de 820 DKK, unos 110 euros, el adquirente de la misma ha de abonar el 100 por ciento.
- Cada residente puede elegir su atención médica cada año en función de dos grupos: Grupo 1, médico de cabecera, que forma parte del convenio colectivo de los médicos con el Servicio de Salud Público, esta atención medica es

gratuita y Grupo 2, que da derecho a la libre elección de médico, fuera del anterior convenio colectivo y, en este segundo supuesto, el Servicio de Salud Pública solamente paga parte de los honorarios del médico y el paciente ha de pagar parte de los gastos.

- Para los pensionistas, en función de su situación financiera y estado de salud, los municipios pueden cubrir hasta el 85 por ciento de la participación en los gastos por medio del subsidio de salud (“Helbredstillæg”).
- La tendencia es que el asegurado, según el volumen de gastos, asuma siempre una participación, un porcentaje, en el gasto sanitario que será menor, en el caso de tratarse de un pensionista.
- Por último, los residentes daneses pueden gozar desde 2008 de un sistema de cuidados personales de larga duración, si el beneficiario no es capaz de ejecutar las actividades básicas de la vida diaria, siendo los responsables de la provisión de este tipo de cuidados personalizados las autoridades locales

Respecto de las *prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional*, su financiación deriva de las cotizaciones de los empresarios y trabajadores, las cuales varían en función del riesgo, pagado por el empresario, no dándose una participación pública en el sistema.

- En todo caso, el seguro es obligatorio para los empleados, aprendices que estén en centros de formación profesional, los niños afectados por una enfermedad congénita o causada por el trabajo de los padres. Los autónomos pueden asegurarse voluntariamente. No hay excepciones al seguro.
- Se cubren las lesiones causadas por accidentes de trabajo (incluso las originadas por actos de terrorismo) existiendo una lista de enfermedades laborales. Asimismo, en determinadas condiciones están cubiertos los accidentes “in itinere”.
- Los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales deben ser declarados en un plazo máximo de un año desde su ocurrencia.
- Durante las bajas por la enfermedad, el empleador puede requerir, a partir del segundo día, una declaración escrita por parte de la persona enferma y, a partir del cuarto día de enfermedad y ausencia laboral, se necesita un certificado médico.

- Los empresarios deben abonar esta modalidad de beneficios sociales durante un período mínimo de 74 horas durante las 8 semanas inmediatamente anteriores a la enfermedad, a partir de ese momento, son las entidades locales las que se encargan de la gestión de la prestación.
- Los convenios colectivos suelen establecer el pago de sueldos y salarios durante el tiempo de enfermedad para ciertos grupos de trabajadores, en tales circunstancias, los empresarios reciben el pago social por enfermedad (“sygedagpenge”) de sus trabajadores. Si estos últimos no obtienen su salario, entonces, se les entrega el pago social por enfermedad durante 21 días.
- La paga por enfermedad laboral se calcula a partir del salario horario del empleado y para los autónomos a partir de sus ingresos.
- La duración de la paga por enfermedad es, como máximo, de 52 semanas durante 18 meses, sin incluir los primeros 21 días. Esta paga puede ser prolongada por las autoridades locales, por ejemplo, si se inicia un proceso reeducativo de la persona afectada.
- La incapacidad permanente se equipara a un 15 por ciento de reducción en la capacidad laboral del sujeto, revisándose cada cinco años, estando el sistema de revisiones y calificaciones centralizado en una Oficina Nacional de Incapacitaciones (“Arbejdsskadestyreisen”); para calcular los pagos se parte de los ingresos brutos obtenidos por el trabajador en el año anterior a la enfermedad o daño que genera la incapacidad, con un máximo de 58.290 euros y un mínimo de 21.758 euros.
- En caso de incapacidad total, se abona al beneficiario una pensión igual al 80 por ciento de los ingresos anuales del mismo, ajustándose el máximo anualmente de acuerdo con la evolución en este tiempo de los salarios
- Estas pensiones están sujetas a imposición sobre la renta.

#### **IV.5. LAS PRESTACIONES SOCIALES EN HOLANDA.**

Al igual que en el caso anterior, los Anexos IV.3 y IV.4 de este Capítulo tratan de sintetizar la situación actual de diferentes prestaciones sociales en Holanda.

Respecto a las cuestiones organizativas, en general, los seguros y las prestaciones sociales en Holanda están organizados conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo (“Ministerie van SocialeZaken en Werkgelegenheid”) (anótese que, significativamente, en los Países Bajos las Políticas Laborales y las Sociales, salvo las vinculadas a la Salud, se administran por un mismo Ministerio).

Se diferencia entre el seguro nacional que cubre la totalidad de la población y los seguros de los trabajadores que cubren a los trabajadores.

Los esquemas nacionales de seguro afectan a las siguientes funciones sociales:

- Vejez.
- Sobrevivientes.
- Cuidados médicos.
- Seguro por costes médicos excepcionales y
- Beneficios familiares.

Los esquemas de seguro de los empleados se refieren a:

- Seguro para pagos de enfermedad.
- Seguro de invalidez, y
- Seguro de desempleo.

También hay un esquema de seguro de invalidez para la población juvenil; no existiendo un seguro específico para las enfermedades profesionales o laborales, siendo cubiertos estos riesgos mediante otros esquemas de seguros.

Los Ayuntamientos gestionan un sistema de asistencia social que garantiza una renta mínima para las personas que no disponen de suficientes recursos para cubrir sus necesidades vitales.

Con la excepción de los seguros para gastos médicos extraordinarios y de cuidados médicos, los sistemas nacionales de seguros se implementan por medio del llamado “Banco del Seguro Social” (“SocialeVerzekeringsbank”). El Instituto para los Beneficios de los Trabajadores, UWV, administra los sistemas de seguro de los empleados.

Para garantizar una mayor coordinación y participación de todas las partes implicadas se ha creado el Consejo para el Trabajo y la Renta, RWI.

El RWI también subsidia empresas para reintegrar en el mercado de trabajo a los parados y a los beneficiarios de la asistencia social.

Si analizamos, ahora, las diferentes funciones sociales ligadas al ámbito de nuestro trabajo, tenemos:

Respecto de la *prestación por desempleo*, su financiación deriva de las contribuciones satisfechas por los empleadores, estando formadas por dos componentes: a) pagado por el Fondo General de Desempleo (“Algemeenwerkloosheidsfonds”, Awf), en el cual el trabajador contribuye aportando el 4,15 por ciento; mientras que el b), es el denominado “Fondo de Pago al Despido de la Seguridad Social” (“Wachtgeldfonds”, Wgf), al cual el empleador contribuye con el 1,75 por ciento.

- En determinadas circunstancias existe la posibilidad de tener un seguro voluntario de desempleo.
- Como se observa, lo relevante es que no existe una participación pública en la financiación de las prestaciones de desempleo.
- Las prestaciones están sujetas a tributación y cotizan a la Seguridad Social, para la pensión de jubilación, gastos médicos excepcionales y las prestaciones de supervivencia.
- Para recibir los beneficios como desempleado se necesita reunir las siguientes condiciones:
  - Estar en paro de forma involuntaria.
  - No haber trabajado como mínimo 5 o la mitad de las horas de trabajo en la semana.
  - Haber estado trabajando, al menos, guante 26 semanas de las 36 semanas anteriores al primer día de desempleo (“la condición semanal”), lo cual supone percibir tres meses de pago por desempleo.
  - Estar capacitado para trabajar.
  - Estar disponible para un puesto de trabajo.
  - Tener menos de 65 años.
  - Buscar activamente un puesto de trabajo.
  - Ser residente en los Países Bajos.

- Demandar el precitado beneficio desde el primer día de haberse encontrado si trabajo.
- Estar registrado en el Instituto para los Beneficios del Empleado, UWV (“Uitvoerings instituut Werknemersvezekeringen Werkbedrijf”).
- El volumen de esta prestación depende de la historia del empleado de acuerdo con el número efectivo de años trabajado y los salarios de referencia, siendo tomado como referencia el último día de salario con un máximo de 185,46 euros.
- El valor de la prestación es el 75 por ciento del salario recibido el último día de trabajo durante los dos primeros meses de paro, seguidamente, se convierte en el 70 por ciento.
- La duración de la prestación se extiende desde 3 meses hasta un período máximo equivalente a tantos meses de pago como el número de meses que haya trabajado, con el techo de 38 meses.
- No hay beneficios familiares.
- Si las prestaciones por desempleo son menores que el mínimo social, se puede obtener un beneficio suplementario, “meanstested”.
- Cuando el parado alcanza los 57 años de edad, puede solicitar una jubilación anticipada, aunque las condiciones para lograrlo, varían según el sector económico de actividad.

En relación a las *prestaciones por discapacidad*, éstas se financian con las contribuciones de los empresarios, de acuerdo con la Ley del Trabajo (“WetWerk en Inkomenaar Arbeidsvermogen”, WIA). Para los jóvenes discapacitados, la financiación es general, a través del sistema impositivo.

- Un nuevo sistema en esta área de protección social se implantó desde el día 1 de enero de 2006, cubriendo todos los riesgos de la discapacidad en el trabajo para todos los empleados que, potencialmente, se encontrarán en esta situación después del día 1 de enero de 2004.
- El nivel de incapacidad por razón del trabajo se sitúa en el 35 por ciento, trasladándose el énfasis desde la protección de los ingresos del discapacitado hacia las posibilidades de rehabilitación y reingreso en el mercado de trabajo.

- La aportación satisfecha por la empresa es de una prima del 5,7 por ciento sobre la base salarial.
- En el nuevo régimen, aplicable desde el día 1 de enero de 2006, “Ley de Trabajo e Ingreso de acuerdo a la Capacidad Laboral” o WIA, se cubren todos los riesgos de incapacidad por motivos laborales, siempre que el trabajador tenga menos de 65 años y supere la edad de 17 años.
- Se considera a una persona total o parcialmente incapaz para el trabajo cuando, como resultado de un accidente o de una enfermedad, no puede obtener ingresos iguales a los de un trabajador sano con un similar nivel de formación y habilidades en el mismo puesto de trabajo. No existen distinciones respecto de la causa de incapacidad (invalidez o accidente laboral)
- La duración de la prestación depende de la edad del beneficiario, por ejemplo, es de 6 meses para aquellos cuya edad se sitúa entre 33 y 37 años, existiendo un seguimiento de sus niveles de discapacidad hasta que el beneficiario alcanza la edad de 65 años. La duración se extiende entre 3 y 38 meses.
- La cantidad pagada está condicionada por la historia laboral del beneficiario y por sus niveles de salario, situándose entre el 14 y el 75 por ciento del importe total del salario diario del trabajador afectado, dependiendo del grado de discapacidad el importe total recibido, ajustándose estas cantidades cada año.
- El techo de la prestación se ubica en 185,46 euros por día.
- Estas prestaciones están sometidas a tributación.

Respecto de la *pensión de jubilación*, ésta se financia con las contribuciones de los empleados y de los trabajadores autónomos que equivalen al 17,90 por ciento del total de las contribuciones satisfechas por los trabajadores. Las autoridades públicas, en consecuencia, no participan en el sistema financiero de esta modalidad de prestaciones.

Sin embargo, existen mecanismos voluntarios para incrementar las pensiones públicas que dependen de los acuerdos alcanzados entre los agentes sociales.

De esta forma, tenemos un sistema dual:

En esquema general, aplicable para todos los habitantes de los Países Bajos, financiado mediante contribuciones sobre los ingresos que conlleva una cantidad fija de pensión adaptada a la situación familiar del beneficiario.

Un sistema complementario, pero obligatorio, de pensiones para la mayoría de los trabajadores, basado en acuerdos entre los representantes sociales: empresas y sindicatos.<sup>57</sup>

- La edad de jubilación se ubica en los 65 años y se requiere para percibir esta pensión, haber estado continuamente asegurado desde los 15 años.
- El importe de la pensión para una persona soltera sin dependientes a su cargo asciende a 1.011, 64 euros por mes que se ajustan anualmente. La pensión completa requiere 50 años de contribuciones anteriores al seguro, por cada ejercicio en el cual no se pagó el seguro, se deduce un 2 por ciento de la pensión completa.
- Existen suplementos por esposo, si éste es más joven que el beneficiario y tiene menos de 65 años de edad.
- No existe la posibilidad de un retiro parcial
- Las pensiones están sometidas a tributación.

Para las *pensiones de defunción o viudedad*, las cuales se financian mediante cotizaciones de empleados y autónomos; del total satisfecho de las cotizaciones por el trabajador, 19 por ciento, para pensiones de vejez y supervivencia, el 1,10 por ciento se dedica al régimen de supervivencia (“Algemene Nabestaandenwet, Anw”). No existe, en consecuencia, participación pública en su financiación.

El sistema es también dual:

Un esquema general para todos los habitantes de Holanda, financiado mediante contribuciones sobre los ingresos de los potenciales beneficiarios, a los cuales se proporciona, llegado el caso, una pensión fija y relacionada con las rentas del perceptor.

Una pensión complementaria, pero obligatoria, para la mayor parte de los trabajadores, acordada por los representantes sociales.<sup>58</sup>

La prestación corresponde a:

- El esposo o sujeto con relación de análoga afectividad que sobreviva.
- El esposo o esposa divorciada bajo determinadas condiciones.

---

<sup>57</sup> Este esquema no se describe en los Tablas de MISSOC, reflejando, nuevamente, uno de los problemas de las estadísticas sociales que aplicamos, la falta de información sobre sistemas voluntarios o mixtos, privado-públicos, de protección social.

<sup>58</sup> Tampoco se describe en los Tablas MISSOC.

- Los hijos.
- Los tutores o cuidadores de niños menores de 18 años que no disponen de uno de sus padres.
- El esposo o relación con análogo grado de afectividad sobreviviente puede recibir el beneficio, si tiene un hijo bajo su cargo con edad menor de 18 años que no depende de otro hogar, o tiene una incapacidad para el trabajo de, al menos, el 45 por ciento y ha nacido antes del 1 de enero de 1950.
- A la edad de 65 años, la prestación por supervivencia se convierte en una pensión general.
- La esposa o esposo divorciado puede recibir este beneficio, si con anterioridad ya recibía una pensión alimenticia y si no está nuevamente casada o cohabita con otra persona.
- Los niños reciben prestaciones como huérfanos hasta la edad de 16 años, excepto en los supuestos de invalidez que se prorroga el beneficio hasta la edad de 18 o si estudia hasta la edad de 21.
- El esposo sobreviviente dispone de una prestación básica de 1.081,2 euros por mes, más una cantidad por vacaciones equivalente a 68,48 euros por mes. Si está divorciado, el importe de la prestación no puede superar a lo que recibía como pensión o indemnización por ruptura del matrimonio.
- Si el esposo o relación de análoga afectividad contrae nuevo matrimonio o cohabita con otra persona, cesa el pago del beneficio social.
- La cantidad máxima a pagar por esta modalidad de prestaciones es del 70 por ciento del salario mínimo.
- Están sometidas plenamente a la imposición sobre la renta.

Conforme a la normativa sobre el *seguro de salud*, todos los residentes en Holanda están obligados a suscribir un seguro básico de salud, así como los no residentes en Holanda que trabajan en el país, existiendo dos variantes principales de las pólizas del seguro de salud: las políticas basadas en las prestaciones en especie y las vinculadas al reembolso de los gastos médicos.

La Ley del Seguro de Salud (“Ajos Zorgverzekeringwet”, Zvw”) y la Ley de Gastos Excepcionales Médicos (“Algemewetbijzondereziektekosten”, AWBZ) obligan a todos

los residentes a asegurarse y a los no residentes que reciben salarios en Holanda y pagan sus impuestos en esta nación.

El seguro médico se implementa mediante compañías de seguro privadas que están supervisadas por la Autoridad Sanitaria holandesa (“NederlandseZorgautoriteit”), el seguro para costes médicos excepcionales también es gestionado por entidades privadas de seguros y supervisado por la citada Autoridad.

Existen dos variantes fundamentales de pólizas de seguro: las que se sustentan en prestaciones en especie y las que conllevan el reembolso de los gastos médicos.

No se necesita un período previo para gozar de esta prestación y la duración de los beneficios es ilimitada.

Los asegurados pueden libremente elegir el médico de su gusto y se accede a los especialistas a través del doctor generalista. También se escoge libremente el hospital, dentro de las instituciones de esta naturaleza aprobadas por el Ministerio de Salud. La prestación abarca incluso el cuidado dental hasta los 22 años, incluyendo trabajos dentales preventivos, a partir de este momento, el paciente debe participar en el 25 por ciento de los costes de la intervención.

Las medicinas, que componen la parte fundamental de las prestaciones en especie, no requieren un pago adicional en la mayor parte de los supuestos, aunque en determinados casos existe un pago adicional, si el coste de la medicina supera un precio estándar por dosis. También debe pagarse una cantidad por prótesis y otros elementos ortopédicos.

En general, la cobertura de las prestaciones en especie no se limita sólo a las medicinas, sino que abarca:

- Cuidados paramédicos.
- Obstetricia.
- Parafarmacia.
- Instrumentos médicos.
- El transporte de ciertos pacientes.
- Cuidados de mantenimiento.
- Otorrino y aparatos de audiolología.

- Servicios de genética.
- Hemodiálisis fuera de la clínica.
- Servicios para pacientes con enfermedades respiratorias crónicas.
- Rehabilitación.
- Prevención de la trombosis.
- Medidas anticonceptivas.
- Salud mental.

En relación a las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, hay que considerar que no existe un seguro específico contra esta partida. Estos riesgos están cubiertos por el seguro de enfermedad (prestaciones en efectivo y en especie) (véase el guión anterior), el seguro de incapacidad laboral (invalidez) y los seguros de supervivencia (también estudiados arriba).

## IV.6. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

Continuando con nuestro análisis, en los Anexos números IV.5 y IV.6 exponemos, siempre de forma muy sintética, la situación de las prestaciones sociales objeto de nuestro estudio en España.

En general, desde el punto de vista organizativo, el sistema español de Seguridad Social comprende un sistema de seguros sociales general para los trabajadores de la industria y los servicios y regímenes especiales de la Seguridad Social para determinados colectivos laborales: agricultura, autónomos, mineros, marinos y pescadores y empleados del hogar.

La gestión de los seguros sociales en España se estructura, básicamente, de la siguiente forma:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS, gestiona las prestaciones monetarias sociales en general.

El Instituto Social de la Marina, ISM, es el encargado de administrar la protección social de los marinos y pescadores.

La Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS, es el único fondo de todo el sistema encargado de recibir, gestionar y recaudar todas las contribuciones a los seguros sociales.

El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, INGESA, que es el mecanismo de cooperación entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), en lo que se refiere a cuidados de la salud y prestaciones médicas, dependiendo del Ministerio de Sanidad y Política Social.

La asistencia sanitaria y hospitalaria está cedida a las CCAA, excepto en Ceuta y Melilla.

El Servicio Público de Empleo, administra las prestaciones por desempleo.

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO, establece determinadas prestaciones sociales y servicios a favor de la vejez.

Ahora bien, tanto la asistencia social como las prestaciones de dependencia (en este último caso, reguladas por una Ley estatal, la Ley 39/2006) se gestionan y se pagan las prestaciones correspondientes por las CCAA.

Del citado Anexo pueden deducirse las siguientes conclusiones:

En relación con las *prestaciones por desempleo*, resulta que, por un lado, el principio de financiación deriva de las contribuciones de los empresarios y de los trabajadores.

- La financiación se corresponde con régimen de seguro social obligatorio para los trabajadores y empresarios. El seguro por desempleo corresponde al 7,05 por ciento del total de las cotizaciones, del cual, el 1,55 por ciento lo satisface el trabajador y el resto, 5,5 por ciento, el empresario. Al Fondo de Garantía Salarial, FOGASA, el empleador contribuye con el 0,2 por ciento, a la formación profesional le corresponde el 0,7 por ciento, porcentaje del cual, el 0,1 por ciento se detrae del obrero y el 0,6 por ciento el empresario. El tope del salario que contribuye asciende a 3.166,20 euros mensuales.
- El Estado actúa como garante del último recurso, cuando el volumen de las participaciones no alcanza para abonar las prestaciones por desempleo.
- Los asegurados son todos los trabajadores (los autónomos recibirán su propia prestación por desempleo a partir del 1 de enero de 2011) incluidos en el régimen de la Seguridad Social, cubiertos por las prestaciones y otras

personas, incluidas en el ámbito de la prestación, pues a determinados colectivos, por ejemplo, mediante la llamada “renta mínima de inserción” también se le abonan prestaciones por desempleo no vinculadas a las cotizaciones, por lo que existe una parte de la prestación que no es contributiva.

- Para recibir la prestación, en el caso de que la financiación sea obligatoria y provenga de las contribuciones del seguro (prestación contributiva), se requieren las siguientes condiciones en el beneficiario:
- Estar desempleado de manera involuntaria, tal y como se define legalmente hablando.
- Ser capaz para trabajar y estar dispuesto a ello.
- Tener una edad superior a los 16 años y menos de la edad de retiro general, excepto en los casos en que el trabajador no ha cotizado el tiempo suficiente para recibir la prestación de jubilación.
- Estar registrado como desempleado.
- Encontrarse a la disposición de la oficina de empleo.
- Obligarse a buscar de manera activa un trabajo.
- Estar afiliado a la Seguridad Social mediante un seguro que cubra el riesgo de paro, como mínimo 360 días durante los 6 años inmediatos precedentes a la situación legal de desempleado.
- En los casos de prestación no contributiva, se requiere, además de los casos anteriores, salvo la ausencia de seguro colectivo, no poseer ningún tipo de renta obtenida de cualquier fuente de ingresos que exceda el 75 por ciento del salario mínimo, es decir, la prestación no contributiva es “meanstested”, lo que no sucede con la contributiva.
- En algunas de estas prestaciones se requiere una contribución mínima anterior de 3 meses o 6 años durante toda la vida del beneficiario (en este último supuesto para las personas con edad superior a los 52 años). Para la denominada “renta mínima de inserción” no se requiere ninguna cualificación anterior.

- El importe de la prestación contributiva por desempleo se determina a partir de la media de las contribuciones del trabajador en los 180 días inmediatamente anteriores a su percepción; en el supuesto no contributivo, la cantidad se relaciona con el llamado Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM, cuyo valor se actualiza anualmente.
- La prestación contributiva es del 70 por ciento de la base de cálculo por los primeros 180 días y del 60 por ciento para el resto con un máximo que oscila entre el 175 y el 225 por ciento del IPREM, según el número de hijos dependientes del perceptor.
- En las no contributivas, la cuantía se equipara, en general, al 80 por ciento del IPREM.
- La duración de la prestación varía desde un mínimo de 4 meses a un máximo de 2 años.
- Cuando el horario de trabajo ordinario del empleado se reduce como mínimo en una tercera parte, entonces, se produce una reducción proporcional de los salarios, siempre que ésta sea autorizada por la autoridad laboral
- Estas prestaciones tributan en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Por lo que toca a la *discapacidad por razones laborales*, se financia con contribuciones sociales obligatorias de los empleadores y de los trabajadores, garantizando el Estado los importes mínimos de la pensión y las pensiones contributivas que son, en todo caso, financiadas por el Estado.

- Existe un régimen especial para los autónomos y es posible el aseguramiento voluntario de este riesgo mediante un convenio especial.
- La definición de incapacidad permanente se corresponde con un trabajador, el cual, después de haber llevado a cabo un tratamiento médico prescrito, sufre de un grado de incapacidad determinado por la legislación, valorado por los equipos competentes que le impide desarrollar total o parcialmente una actividad laboral.
- El grado mínimo de discapacidad para entrar en la categoría de minusválido o discapacitado es del 33 por ciento.

- Desde que el Equipo de Valoración evalúa y califica la discapacidad, se puede obtener la prestación. Si el perceptor se encuentra en la edad de retiro, generalmente, más de 65 años, entonces la prestación se convierte en prestación de vejez, pero sin alterarse las condiciones para el pago de aquélla.
- El período mínimo de afiliación al seguro para la incapacidad permanente en el caso de personas menores de 31 años de edad, es un tercio entre la edad de 16 y el momento en el cual se produjo la condición de incapacitado; a partir de los 31 años de edad, el período de aseguramiento es equivalente a un cuarto del tiempo entre la edad de 20 años y el momento de la incapacitación, con un mínimo de 5 años. Una quinta parte del período de contribución al seguro debe encontrarse situado entre los 10 años anteriores al evento que genera la incapacidad.
- Existen diversas categorías de incapacidad permanente que suponen un importe diferenciado de la prestación.
- La incapacidad parcial permanente para cualquier trabajo o profesión. Se paga una cantidad fija igual a 24 meses del importe base establecido para la prestación por enfermedad profesional.
- La incapacidad total permanente para toda profesión u oficio, es del 55 por ciento de la base de cálculo, aumentada en un 20 por ciento, si el sujeto tiene más de 55 años y está desempleado.
- La incapacidad permanente absoluta, es del 100 por ciento de la base de cálculo.
- Gran invalidez, se recibe el importe anterior más un suplemento, consistente en un 45 por ciento de la contribución base mínima del año más un 30 por ciento de la contribución base del trabajador.
- La base de cálculo resulta de dividir la suma de las bases de contribución de los 96 meses anteriores al momento de la incapacitación por 112. Existen otros elementos que complican el cálculo de esta cuantía.
- No existen complementos familiares o para personas dependientes del incapaz, pero la pensión mínima es superior, si existe un cónyuge dependiente.

- Los diferentes niveles de incapacidad disponen de una cuantía mínima de prestación, actualizable cada año, llegando el máximo a 2.441, 75 euros por persona y mes.
- La incapacidad permanente absoluta o gran invalidez están exentas de IRPF, artículo 7,f) y g) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF.

En relación a las *prestaciones de vejez*, éstas se financian con contribuciones sociales obligatorias de los empleados y colectivos asimilados y empresarios, garantizando el Estado unos importes mínimos, para alcanzar un nivel determinado en el sistema contributivo. En el modelo no contributivo, las pensiones se financian por el Estado.

- Existe un sistema especial para los autónomos y puede haber fórmulas voluntarias de seguro mediante un Convenio Especial con la Seguridad Social.
- El importe de las pensiones de retiro depende, en general, de las contribuciones de los beneficiarios y del período de afiliación de los mismos. Las contribuciones obligatorias deben haber sido pagadas un período mínimo de 15 años, de los cuales, 2, deben haber sido abonados durante los 15 anteriores a la fecha de jubilación. Se necesitan 35 años de afiliación para recibir la pensión en su cuantía máxima.
- Se puede obtener la pensión anticipada a partir de los 60 años de edad, en el caso de las personas aseguradas con anterioridad al día 1 de enero de 1967; 61 años en otros supuestos y en determinados colectivos con trabajos tóxicos, peligrosos o no saludables.
- El importe de la prestación de retiro se calcula como un porcentaje de la base de cálculo, empezando por el 50 por ciento, cuando el período de contribución es de 15 años y aumentándose el citado porcentaje un 3 por ciento por cada ejercicio adicional de contribución entre los 16 y los 25 y un 2 por ciento para cada año posterior al 26<sup>a</sup>. Los trabajadores con más de 65 años de edad y más de 15 años de contribución que deseen continuar trabajando, reciben un 2 por ciento de incremento por cada año adicional o del 3 por ciento, si han contribuido durante más de 40 ejercicios.
- El techo anual de esta pensión es de 34.184,50 euros, existiendo unas pensiones mínimas, cuyas cantidades dependen de la situación familiar del

pensionado. La cuantía máxima mensual de la pensión es de 2.441,75 euros, actualizándose estas cifras, para adecuarlas a la evolución del Índice de Precios al Consumo, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

- La percepción de esta pensión es incompatible con la obtención de ingresos derivados de otra actividad profesional o laboral que suponga cotizar a la Seguridad Social en cualquiera de sus esquemas.
- En general, las pensiones están sometidas al IRPF.

Sobre las prestaciones de *viudedad y defunción*, nos encontramos con que las pensiones de esta naturaleza se financian mediante las cotizaciones de empleados y empresarios, garantizando el Estado los importes mínimos en el supuesto de las pensiones contributivas y financiando totalmente las pensiones no contributivas.

En suma, se trata de un régimen de Seguro Social obligatorio para los trabajadores y sus familias financiado por cotizaciones al mismo destinadas a la garantía de los riesgos de defunción, prestación temporal de viudedad, pensión de viudedad, pensión de orfandad o pensión/subsidio a favor de los familiares, dependiendo de la cotización de la persona fallecida y su relación con el pensionista.

El sistema de *salud* en España es universal, financiándose la asistencia sanitaria mediante los ingresos generales públicos y existiendo la posibilidad de seguros privados.

Están asegurados los trabajadores y familiares dependientes, los pensionistas y los residentes, en la práctica, los no residentes, incluso, en situación de residencia ilegal tienen acceso al sistema de salud.

Son personas aseguradas con relación a los trabajadores las que dependen económicamente de los mismos y tienen un vínculo familiar o son cónyuges. También se incluyen las personas dependientes de facto que no disponen de una relación familiar con el individuo asegurado.

En relación a los *accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, su financiación se centra en las cotizaciones de los empresarios, de acuerdo con las normas que aparecen en un Real Decreto publicado por el Gobierno, donde las cotizaciones varían conforme a distintos niveles de riesgo de las actividades económicas, industrias y empleos, no existiendo participación pública en su financiación.

Lo particular del sistema es la importancia en su gestión y prestación por parte de unas entidades peculiares, las Mutuas de Enfermedades y Accidentes Profesionales, a partir de un seguro obligatorio para todos los trabajadores y voluntario para los autónomos.

Estas entidades han de cumplir determinados límites para su constitución, por ejemplo, al menos, 50 empresas y 30.000 trabajadores.

## **IV.7. UNA ADVERTENCIA: LA VARIABILIDAD DE LOS COMPONENTES DEL MODELO DE “FLEXISEGURIDAD”. EMPLEABILIDAD Y REFORMA SOCIAL EN HOLANDA<sup>59</sup>**

### **IV.7.1. Cambios en los dos componentes**

Tal y como hemos esbozado con anterioridad, importa no sólo conocer la situación de las prestaciones sociales analizadas en un momento dado, sino su evolución a lo largo del tiempo, pues los cambios en las mismas están en el propio corazón de la “flexiseguridad”. En las páginas siguientes trataremos de demostrar este hecho, a partir de la realidad holandesa.

Si consideramos el elemento de la “empleabilidad”, es decir, el componente inducido por los Gobiernos para que los trabajadores desempleados vuelvan a reincorporarse al mercado de trabajo, es cierto que la tendencia general en Europa ha sido, por un lazo, reforzar este componente de las Políticas laborales como, en general, de cualquier Política Activa en el mercado de trabajo y, en segundo término, altear el rol, organización y formas de gestión de los servicios de empleo, incluyendo el hecho de que los mismos, tradicionalmente, vinculados al área de lo público, puedan convertirse en agencias privadas.

En general, puede afirmarse que, en Holanda, las finalidades fundamentales de las Políticas Laborales y del sistema de protección social, los cuales siempre se han visto, analizado y reformado de manera conjunta, se han centrado en:

---

<sup>59</sup>Struyven, Ludo; Steurs, Geert. The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 13, DELSA/ELSA/WD/SEM(2003)13, 12-Sep.-2003.

Mejorar la empleabilidad de la mano de obra, en un doble sentido: incrementar, en general, la tasa de actividad de población, disminuyendo los “inactivos” (concepto amplio que engloba a los desempleados) y facilitar la reinserción rápida de los desempleados y otros inactivos al mercado de trabajo.

Hacer más eficiente la “reintegración” en el mercado de trabajo de los inactivos, disminuyendo los gastos públicos necesarios para lograr este objetivo.

En todo caso, una característica propia de Holanda es, por un lado, el fortísimo crecimiento de su Población Activa que pasó del 50 por ciento en 1985 al 71 por ciento en 2005, debido a la entrada masiva de la mano de obra femenina en ese período y, en segundo lugar, que ese aumento de la tasa de actividad se ha debido, en gran parte, al desarrollo de contratos de empleo temporal.

En el mismo período, la participación del empleo a tiempo parcial pasó del 20 por ciento sobre el total de los empleos al 36 por ciento, la más alta en toda la OCDE.

Debido a esta relevancia del empleo temporal, la tasa de participación en el trabajo, medida en años de trabajo, es muy elevada para los hombres, el 73 por ciento y bastante más reducida para las mujeres, del 35 por ciento, conllevando otra crítica: la discriminación por razón del género, al mercado de trabajo holandés.

Esta segunda característica constituye la gran crítica a la experiencia holandesa de “flexiseguridad”, para algunos, ciertamente el mercado de trabajo holandés se ha mostrado muy resiliente ante la crisis económica y no ha generado desempleo, pero lo ha hecho a costa de potenciar excesivamente los contratos de trabajo temporal, especialmente, para las mujeres; lo cual, ha dañado la protección social en general y, asimismo, ha producido una discriminación por razón de género en el mercado de trabajo.

Ahora bien, a la hora de analizar el impacto del empleo temporal en Holanda tenemos que tener en cuenta que aumentar la productividad de la mano de obra ocupada no parece ser un fin fundamental de las Políticas Laborales neerlandesas, además, de la enorme dificultad estadística y doctrinal que se plantea respecto a si ciertos rasgos del modelo de “flexiseguridad” de los Países Bajos, supuesto del elevado porcentaje de empleo temporal, los salarios mínimos elevados (en torno al 60 por ciento del salario medio) y un nivel de prestaciones de desempleo alto (aunque con un período de

duración temporal restringido)<sup>60</sup>, mejoran o empeoran la productividad de la mano de obra, no parece constituir el gran fin de las mencionadas Políticas.

También se efectúa otra crítica al modelo “flexi” holandés, consistente en que el porcentaje de población que recibe prestaciones o beneficios sociales por situaciones de discapacidad es muy alto, situándose en el mencionado período en alrededor del 10 por ciento, superando con mucho a las prestaciones de paro.

Para algunos, este hecho supone que, en realidad, en el modelo holandés los potenciales parados han sido sustituidos por trabajadores en situación de discapacidad, percibiendo beneficios sociales y reduciendo artificiosamente las estadísticas de desempleo; para otros, sin embargo, es una constatación derivada de otros factores socio-demográficas, supuesto del envejecimiento de la población y un nuevo rasgo favorable de tal modelo “flexi”, pues refleja el elevado nivel de protección social del mismo, la vertiente de la “seguridad”.

También se plantea al respecto, si el trabajo temporal excesivo, de alguna manera, daña la posibilidad de obtener empleos de mayor calidad en el futuro o si, por el contrario, los trabajos temporales responden a las necesidades de la nueva sociedad, se adaptan mucho mejor a los entornos económicos, no tienen por qué suponer menos remuneración para los trabajadores y, además, son más productivos; pero ésta es una característica esencial del modelo holandés y como tal ha de considerarse.

A cambio de ello, la tasa de desempleo en Holanda bajó dramáticamente, llegando a su nivel mínimo, el 2,2 por ciento, en el año 2001.

Ahora bien, los defensores del modelo holandés contraargumentan que una de las razones para el éxito de su modelo es la intensa y directa relación que ha existido entre la reforma de los sistemas de protección social y los mecanismos de empleabilidad, volviéndose a demostrar que estos dos elementos están íntimamente ligados en el modelo de “flexiseguridad”.

El sistema, implantando desde el día 1 de enero de 2002, partía, precisamente, del excesivo número de personas que se encontraban bajo un régimen de “inactividad”, en diferentes mecanismos de protección social, lo que suponía un alto gasto público y la ausencia de medidas eficaces para “reintegrar” a tales inactivos al mercado de trabajo.

---

<sup>60</sup>Bassanini, Andrea; Venn, Danielle. Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: a Difference-in-Differences Approach, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 54, DELSA/ELSA/WD/SEM (2207) 79, 15-Jun-2007.

La reforma se articuló en dos frentes:

Alterar los sistemas de protección social, tratando de impedir la permanencia de los “inactivos” durante largos períodos de tiempo bajo tal protección.

La introducción de competencia privada en los sistemas de oferta y demanda de trabajo, en lo que se conoce como proceso de reintegración al mercado laboral.

Holanda dispone, básicamente, de dos sistemas de beneficios sociales para el seguro de desempleo: la Ley sobre Seguro de Enfermedad, WAO y la Ley de Desempleo, WW; además, hay un mecanismo de mínimo de subsistencia, ABW que es relativamente amplio en su cobertura.

Cuando se planteó la reforma del sistema holandés de “reintegración” al mercado laboral se consideró imprescindible también modificar los tres seguros y no sólo la prestación por desempleo, pues el número de personas cubiertas por cualquiera de los mecanismos de protección anteriores no hacía sino crecer, entre otras razones, porque cuando un “parado” abandonaba, por ejemplo, la red de protección por desempleo sin haber encontrado trabajo, entraba inmediatamente bajo la cobertura del beneficio de subsistencia o ABW.

La reforma partió de la base de que debería abandonarse la búsqueda de una renta, “income”, para el inactivo (no solamente el parado, sino el trabajador con diferentes niveles de enfermedad o ausencia temporal del trabajo por algún tipo de incapacidad, “disability”, cubierto por el WAO), por un trabajo, “work”, obligando a una búsqueda activa de ese trabajo a las diferentes personas cubiertas por los tres mecanismos de protección social citados.

El elemento común de la reforma era, por lo tanto, incentivar la búsqueda de empleo y reducir los mecanismos de protección, integrando las dos cuestiones: “work” e “income”, la segunda como algo transitorio y necesario, para evitar la pobreza, mientras que el “inactivo” se reintegraba al mercado de trabajo.

Anótese que esta reforma se produjo, sorprendentemente, en situaciones de pleno empleo, pues el empleo crecía en aquel período a ritmos de un 3 por ciento anual, concretamente, en el ejercicio 2000 la tasa fue del 2,4 por ciento y la tasa de paro era muy reducida, del 3,8 por ciento en tal año; lo cual refleja que una de sus ventajas fue, precisamente, que el desarrollo de la red social de protección con los gastos públicos que conllevaba no se planteó en momentos de crisis económica o circunstancias de gran presión sobre el mercado de trabajo.

De esta forma, puede argumentarse que el momento elegido por la reforma no venía impulsado por la necesidad de reducir los elevados niveles de desempleo, ni la reforma tenía un sentido de urgencia, sino que respondía, por un lado, a la propia tradición histórica de constante experimentación en el ámbito laboral que caracteriza a la flexiseguridad y, en segundo término, por el deseo de mejorar la eficiencia en los mercados de trabajo, reduciendo el crecimiento del colectivo de personas que, si bien no figuraban estadísticamente como “desempleados”, realmente, bajo una u otra modalidad de protección social, estaban inactivos y no aportaban nada a la productividad del país, además, de generar un fuerte crecimiento del gasto público.

En este sentido, una finalidad fundamental de la reforma fue también incrementar la participación en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad como mecanismo de inclusión social.

Además de razones sociales, se argumentaba que muchos “inactivos” utilizaban como cobertura social inapropiada a su verdadera situación o bien los permisos por enfermedad o bien diferentes grados de discapacidad, cuando, realmente, podían perfectamente “reintegrarse” en el mercado de trabajo.

Para ello, se introdujo el denominado “Marco Cooperativo de Trabajo y Renta”, SWI, alterando también la estructura de su implementación, mediante la creación de sistemas de competencia privada entre las ofertas y demandas de empleo, con la denominación de “Implementación de la Estructura de Trabajo y Renta”, SUWI.

Este último cubre, por lo tanto, tanto la Seguridad Social y sus prestaciones, como el mercado de trabajo y los modelos de “reintegración” al mismo, es decir, para el Gobierno holandés no se puede modificar la estructura del mercado de trabajo sin atender a los sistemas de protección social y a la manera de conseguir que los “inactivos”, incluyendo los desempleados, entren o se reintegren al laburo.

Para implementar el nuevo sistema se introdujeron dos nuevos organismos:

- Para los beneficios sociales, la “Organización para aplicar el seguro de empleo”, UWV.
- Para negociar los contratos de trabajo entre los demandantes, generalmente, empresas y los ofertantes, inactivos, además de conservar algunos elementos generales en el organismo público encargado de las Políticas de Empleo, incluyendo la inspección de cómo se aplicaba el nuevo sistema; se decidió introducir un modelo de mercado, de competencia entre oferta y demanda,

donde los Ayuntamientos juegan un rol fundamental. La OWI, “Organización para el Trabajo y la Renta” gestionaría una Red nacional de 131 centros y las 110 municipalidades.

- La nueva organización unificada, UWV, era responsable del cobro y la recaudación de las primas y seguros sociales y recepción, procesamiento y pago de los beneficios sociales de cualquier clase, jugando un papel de “comprador” de los trabajadores inactivos.
- En cambio, la labor de llevar estos “inactivos” al mercado de trabajo quedaba en manos privadas.

#### **IV.7.2. Otro experimento de la “flexiseguridad” en Holanda. Sobre el sistema de “reintegración” privada al mercado de trabajo**

##### **IV.7.2.1. Cuestiones generales**

Por ejemplo, si consideramos la experiencia de tres países: el Reino Unido, Alemania y la propia Holanda, si bien, los tres han seguido las tendencias anteriores y también se han caracterizado en los últimos años por introducir el llamado enfoque de obligaciones mutuas entre el servicio de empleo (público, privado o mixto) y el desempleado, “mutual obligations approach”: análisis individualizado de los CV de los parados, énfasis en la formación, exigencias de atender a la misma, demandas para que el desempleado acude con regularidad a un centro, para evitar, entre otros, el trabajo en negro, envío de ofertas de empleo, etc.; lo cierto es que el énfasis puesto en cada una de estas medidas y la organización de los servicios de empleo es muy variada.

Holanda, precisamente, se ha caracterizado por introducir en Europa (la experiencia australiana fue tomada como ejemplo, aunque hay diferencias notables entre los dos sistemas) el denominado “reintegration market”, es decir, que entidades privadas compitan entre sí y con el servicio de empleo público por los trabajadores en situación de desempleo.

Otra cosa es la evaluación, en términos de eficacia y eficiencia, de los resultados de tal mercado competitivo, pues no se dispone de información y la propia capacidad para

cambiar el modelo dificulta la disposición de datos homogéneos para la medición de sus efectos.

Los modelos de “obligaciones mutuas”, donde los parados se comprometen a realizar actuaciones efectivas en búsqueda de un puesto de trabajo, so pena de sanción, requieren, a cambio, un sistema pro-activo de los servicios públicos o privados de empleo que le proporcione las ofertas de empleo necesario o, al menos, controle que el parado realiza tal actividad; mucho más dinámico que el tradicional de, simplemente, recibir la documentación para ser considerado como “desempleado”, registrarlo y proporcionarle la protección social, generalmente, la prestación de desempleo que caracteriza la labor tradicional de los servicios públicos de empleo, centrada en el registro y seguimiento del número de desempleados, su clasificación y el pago de las prestaciones.

De los tres Estados considerados, ha sido Holanda la más radical en la transformación de sus “intermediarios” entre los ofertantes de empleo, generalmente, empresas y los demandantes, los desempleados.

En principio, las estrategias de beneficio mutuo suponen:

Que las instituciones intermedias, los servicios de empleo, opten por una estrategia tendente a obtener, desde el primer momento, un trabajo para el desempleado, a través de una presión sobre el mismo, cuya finalidad es incentivar su búsqueda del puesto laboral: entrevistas, fichajes cada x tiempo, exigencias de envío de CV, demandas de asistencia obligatoria a cursos de formación, etc.

Para poner más presión sobre el desempleado, se le restringen las posibilidades de obtener las prestaciones sociales, en el supuesto de no cumplir con las pautas marcadas por la estrategia anterior, llegando, en su extremo, al componente sancionador: la pérdida de las prestaciones.

Otra característica del sistema de empleo holandés es que está muy descentralizado, dado el papel en el mismo, como hemos indicado anteriormente, de los Municipios; lo que, por un lado, le dota de mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades locales de empleo y, por otra parte, plantea una mayor necesidad de coordinación y control de los diferentes experimentos locales para “reactivar” a los desempleados.

En todo caso, Holanda ha dedicado ingentes recursos, cerca del 4 por ciento del PIB, en Políticas activas del mercado de trabajo lo que, considerando su reducido nivel de

desempleo, ver supra, quiere también decir que el nivel de gasto por desempleado a la hora de facilitarle la obtención de un nuevo laburo es también muy elevado.

En el modelo holandés de “reintegración” del parado o inactivo a un trabajo, sigue existiendo un nivel público de control, el “RaadforWerk en Inkomen”, RWI, existiendo, por ejemplo, una Inspección de Rentas y Trabajo, ver arriba, una de cuyas misiones principales es el control de la gestión de tales políticas por parte de las agencias privadas de empleo y las municipalidades.

También la Agencia de la Seguridad Social (UWV) cumple la misión de enviar desempleados a los Ayuntamientos y a las entidades privadas.

Estos agentes privados, incluyendo ONG, siguen una Política de “work-first”, de forma tal que el parado ha de aceptar las ofertas de empleo que se le presenta, priorizando así la política de empleo sobre las de rentas, es decir, la empleabilidad sobre la protección social del desempleado o, como hemos resumido anteriormente, “work upon income”.

En Holanda, desde que el parado registra su situación, se acentúa la presión para que vuelva al trabajo, con medidas como:

Debe informar regularmente sobre su situación y confirmar su estatus como parado, si desea recibir las prestaciones correspondientes.

Se le entrevista periódicamente para conocer su CV, aptitudes, intereses, nivel de formación, etc.

Se establece para cada parado un “perfil”, con sus condiciones y aptitudes para el trabajo, clasificando los mismos, por ejemplo, por su distancia a determinados centros de trabajo o por sus posibilidades de obtener un empleo.

Se remiten directamente parados a ofertas de trabajo vacantes, obligando a los primeros, al menos, a celebrar una entrevista de trabajo con el ofertante del puesto, quien debe informar sobre la misma a las autoridades.

En seis meses, como mucho, el CWI y UWV se comprometen a presentar al parado con una oferta de empleo adecuada a sus niveles de cualificación profesional.

Entrevistas periódicas con los parados

Holanda dispone de un mecanismo de sanciones muy amplio y preciso para los diferentes incumplimientos que tenga el parado a la hora de atender cada uno de los

componentes de la estrategia de activación, en particular, se sanciona la escasa búsqueda activa de empleo

Ciertamente, se es consciente de que no todos los parados tienen las mismas condiciones para obtener un empleo y, además, se consideran las particulares condiciones de determinados colectivos de personas, con dificultades específicas para el acceso al trabajo, en particular, los discapacitados y las unidades monoparentales, “lone parents”.

En este sentido, algunos autores apuntan que el crecimiento del empleo parcial en Holanda se debe asimismo a que muchos de estos grupos, potencialmente inactivos, son muy adecuados para recibir trabajo temporal y, por ello, la identificación entre trabajo temporal y trabajo de mala calidad o escasa remuneración no es acertada, pues bajo el epígrafe “trabajo temporal” se integran especialidades y situaciones muy variadas.

Es más, se argumenta a favor de esta política que el desarrollo de situaciones de prestación social a favor de “inactivos”, supuesto de los discapacitados, pero también en particular de trabajadores en diferentes situaciones de inactividad: enfermedad, incapacidad, etc. conduce a modelos de asistencialismo social, ineficientes, contrarios a la dignidad de la persona, creadores de tensiones en el mercado de trabajo, propensos al fraude y generadores de fuertes tensiones en el gasto público.

Además, la falta de empleo y la inactividad continuada puede, en sí misma, conllevar una salud delicada, dificultando la posibilidad de obtener empleo en el largo plazo. Asimismo, para los discapacitados, el empleo conlleva un estatus añadido de integración social que implica reforzar la empleabilidad de los mismos.

Por ello, Holanda se precia de ser de los primeros países en Europea en haber implementado un modelo de “welfare to work”, buscando el rápido reingreso en el mercado de trabajo de inactivos y desempleados que recibían diferentes beneficios sociales.

Es más, se afirma que para lograr que la tasa de retorno a la actividad de trabajadores en diferentes situaciones de invalidez o incapacidad sea alta y que, además, sea rápido el reingreso, han de restringirse y disminuirse en el tiempo de forma gradual los beneficios sociales que tal “incapacidad” genera, forzando al “inactivo” a la búsqueda activa de empleo.

Esto se consigue:

- Incrementado los controles a la entrada de los diferentes supuestos de incapacidad, reforzando el denominado “gate keeping”.
- Hacer más duras y frecuentes las evaluaciones médicas.
- Reevaluar sistemática y periódicamente las situaciones de incapacidad.
- Coordinación de los servicios de empleo con los servicios médicos.
- Ayudas públicas para las empresas que contraten trabajadores discapacitados.

#### **IV.7.2.2. El proceso de “reintegración”. Desarrollo**

Como hemos señalado previamente, la población objetivo en Holanda, para volverla al mercado de trabajo es, por un lado, la cubierta por los seguros de desempleo y discapacidad y, por otra parte, los que cobran la renta mínima. La UWV cubre los dos primeros colectivos y las entidades locales se encargan de los segundos.

El UWV está obligado a intentar la “reintegración” de todas las personas que protege mediante la intervención de entidades externas, privadas. También en el área municipal, la SUWI establece reglas para reintegrar mediante un proceso competitivo, teóricamente basado en el juego de la oferta y la demanda.

Los dos mercados operan de forma casi totalmente autónoma, el UWV presenta sus ofertas al mercado laboral, de manera pública, mediante ofertas y los contratos son otorgados a las entidades que presentan la oferta económicamente más favorable. Las dos justificaciones que existen detrás de este modelo de mercado es, por un lado, lograr la mayor eficiencia y, por otra parte, obtener un mercado laboral más eficiente.

El proceso se plantea en dos etapas:

Tras un anuncio público, las compañías interesadas presentan sus ofertas como candidatos para los grupos de trabajadores que la UWV dispone.

La UWV selecciona entre las ofertas y a los seleccionados les invita a ofertar una oferta definitiva, con, al menos, cinco trabajadores en cada oferta.

Cada uno de esos “contratos” contiene la trayectoria de los trabajadores elaborada por la UWV, la cual incluye los siguientes componentes:

- Resultados de la entrevista con el desempleado, cuando se registra por primera vez como demandante de empleo.
- Estudio de diagnóstico de su situación.
- Medidas para reforzar su empleabilidad, incluyendo cursos de formación.
- Colocación.
- Seguimiento de la colocación.

Además, las ofertas se estructuran por colectivos determinados, “targeted” (la primera gran división es entre trabajadores despedidos y la segunda personas discapacitadas)<sup>61</sup>, por sectores económicos y por regiones.

La finalidad fundamental de esta selección es facilitar a las empresas que se presentan, las características de los grupos de desempleados o discapacitados por los cuales ofrecen sus contratos, pues los demandantes lo hacen por una combinación de grupos de empleo, especificados por sector o no y región. En todo caso, no existe seguridad, ni las UVI lo hacen, de cubrir las cuotas demandadas por cada entidad que acude al proceso contractual.

Los demandantes se eligen por la UWV conforme a ciertos criterios de selección: registro en la Cámara de Comercio, existencia o no de consorcios con otros participantes, normativa sobre confidencialidad respecto de los CV y otra información que se les proporciona, existencia en la empresa de personal especializado en recursos humanos, experiencia previa (muy importante, porque revela la práctica y resultados que ha tenido la entidad en colocar y trabajar con personas situados en los grupos para los cuales demanda trabajadores), etc.

Tras la selección, los contratos se conceden a partir de criterios objetivos y, entre los contratistas que cumplen los mismos, se escoge la mejor oferta en términos de precio. Una vez otorgados, se entrega una cantidad por colocación a la empresa y ésta ha de comprometerse a reintegrar en el puesto de trabajo al elegido, de forma tal que si no lo hace o se produce el abandono del puesto de trabajo, se le retira el incentivo económico, bajo el lema “no cure, less pay”.

Respecto a los trabajadores que se encuentran, como fórmula de protección social, bajo la cobertura de una renta mínima, los Ayuntamientos ofrecen contratos de trabajo

---

<sup>61</sup> Pero hay otras: grupos étnicos, personas desempleadas con problemas socio-económicos, mayores de 50 años, etc.

mediante una oferta y un procedimiento abiertos, a los cuales invitan a empresas privadas.

Una de las razones que, para los Ayuntamientos, justifica contratar con entidades privadas la contratación de estos trabajadores es la falta de experiencia del sector público en esta materia, especialmente, en lo que se refiere a las entidades locales de pequeño tamaño, aunque algunas de éstas cooperan entre sí para presentar sus ofertas de trayectorias laborales.

Además de las personas con más dificultades para reintegrar a la vida laboral, los Ayuntamientos se concentran en otros sectores laborales difíciles: grupos étnicos, mujeres que vuelven al mercado laboral tras mucho tiempo ausentes del mismo, nuevos trabajadores, etc.

Los Ayuntamientos proporcionan alguna actividad para reintegrar estos colectivos al trabajo, por ejemplo, asistencia en el pago de deudas o diseño de trayectorias de vida laboral, pero, en general, se prevé que el sistema desde la entrada en la protección social hasta que encuentre un trabajo está gestionado por entidades privadas, incluyendo los cursos de formación y reciclaje.

El SUWI ayuda a las municipalidades mediante un sistema de centros de información que proporciona diferentes servicios a aquéllas, denominado “Stimulansz”

Respecto al seguimiento del proceso, lo cierto es que el Gobierno, concretamente, el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, utiliza la Inspección, pero considera que no deben controlar el desarrollo de la política de reintegración excesivamente, pues eso sería contrario a su idea fundamental de que es el mercado quien debe encargarse de esta función.

Así, los elementos de calidad quedan en manos de las propias empresas que compiten en el mercado, habiendo introducido diferentes sellos de calidad, siendo el más relevante el conocido como BOREA.

Sin embargo, si se produce un seguimiento muestral de alguno de los contratos efectuados con los desempleados o inactivos “reintegrados”, para evaluar los resultados de este proceso.

En suma, el proceso de retorno a la vida laboral en Holanda depende del mecanismo de protección social bajo el cual se encuentre cubierto el potencial desempleado o inactivo; existiendo, básicamente, tres submercados:

- El de la propia empresa, centrado en los trabajadores en situación de ausencia por enfermedad o incapacidad.
- El mercado UWV, vinculado a los desempleados y a los discapacitados en búsqueda de trabajo.
- Los Ayuntamientos, centrado en los “inactivos” cubiertos por la renta mínima de subsistencia.

## IV.8. EMPLEABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN DINAMARCA Y HOLANDA. EL CASO DE LAS PENSIONES.

Refuerza la idea anterior, hechos como que, en Dinamarca, nos encontremos con que las pensiones públicas, un instrumento propio de la protección social para los “inactivos” que han finalizado su vida laboral y que, en principio, no se prevé retornen a la vida laboral, resulte que la presión fiscal sobre todo tipo de pensiones, incluyendo las correspondientes a los planes privados, siga siendo progresiva y muy elevada; diferenciándose enormemente en este terreno, incluso, de otros Estados nórdicos, supuesto de Noruega.

Además, esta carga tributaria no excluye a las pensiones más bajas, pues éstas también han de pagar impuestos.<sup>62</sup>

Ahora bien, el régimen de pensiones en Dinamarca y en Holanda no es, en primer lugar, tan vasto como pudiera parecer; así, con datos de 2005, mientras que el gasto público en pensiones de la OCDE era del 7,0 por ciento, en Holanda ascendía al 6,5 por ciento y en Dinamarca se situaba en el 5 por ciento.

La razón esencial detrás de esta extraña paradoja es que, en Dinamarca y Holanda, así como en Suecia, existen esquemas de pensión privados, “casi-obligatorios”, pues cerca del 80 por ciento de los convenios cubren con tales sistemas de pensión privada a los trabajadores.

De esta forma, el sistema de pensiones, seguro, estable, con un fuerte componente público, pero también con una parte derivada de los acuerdos entre trabajadores y empresarios y donde la media de percepción del pensionista medio, comparada con la

<sup>62</sup>Whitehouse, Edward; D’Addio, Ania; Reilly, Andrew. *Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n ° 87, DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 15, 05-Jun-2009.

media de la OCDE, la llamada “tasa de reemplazo neta” (lo que supone el ingreso por pensiones, tras impuestos, comparado con el ingreso medio del trabajo), es muy elevada en países como Dinamarca y Holanda: frente al 58,7 por ciento en la OCDE, en Dinamarca es del 76 por ciento y en los Países Bajos supera el 80 por ciento, con datos del ejercicio 2007; señala que el sistema de protección social de estos países es muy elevado y no sólo se extiende a la vida activa y laboral de la persona, sino al supuesto típico de inactividad por razones de edad: las pensiones.

Ahora bien, esta circunstancia se produce mediante una mezcla de elementos públicos de pensiones y componentes privados de las mismas, generados por los acuerdos entre las empresas y los representantes de los trabajadores, acuerdos industriales que también forman parte del modelo de “flexiseguridad”.<sup>63</sup>

Por otra parte, a pesar de esta seguridad en los mecanismos de protección social, también en Dinamarca y Holanda se ha producido, desde la década de los 80 del siglo pasado, una pérdida del valor real de las pensiones, sea en términos reales a lo largo del tiempo, sea considerando su “tasa de reemplazo”, es decir, el porcentaje que la pensión media supone respecto a los ingresos medios del trabajador; sin duda, porque los mecanismos de indexación de las pensiones lo han sido a partir del índice de inflación anual, mientras que los salarios han crecido más rápidamente.<sup>64</sup>

Respecto a otra de las críticas más comunes al sistema “flexi”, el hecho de que algunas investigaciones empíricas hayan mostrado la estrecha relación estadística entre flexibilidad en el empleo y precariedad laboral, lo que indicaría que un elevado nivel de flexibilidad no conduciría a aumentar la empleabilidad de los trabajadores, sino todo lo contrario, incluso en un contexto de seguridad de rentas, lo cierto es que la experiencia holandesa no parece corroborar tal aserto.

---

<sup>63</sup>Martin, John P.; Whitehouse, Edward. *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 66; DELSA/ELSAWD/SEM (2008) 3, 30-Jun—2008.

<sup>64</sup> Whitehouse, Edward. *Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 77; DELSA/ELSAWD/SEM (2009) 3, 28-Jan—2009.

## CAPÍTULO V. EMPLEABILIDAD, SEGURIDAD Y POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

---

### V.1. INTRODUCCIÓN

Ya hemos mencionado que establecer con una cesura clara los elementos que integran la vertiente “secu” del modelo de “flexiseguridad”, no es nada sencillo, ni doctrinal, ni estadísticamente hablando.

Podemos considerar esta componente, desglosada en dos grandes grupos de actuaciones, separadas, pero interrelacionadas (ver la figura de la página 67 del Capítulo III de esta Memoria):

- a) Las que inciden o, mejor dicho, tratan de afectar directamente en el nivel de empleo, impidiendo su reducción o el ascenso de las cifras de paro y
- b) Las prestaciones sociales, las cuales conllevan la conservación de un nivel de renta mínimo durante los períodos de tiempo en que el trabajador potencial permanezca inactivo, bien en circunstancias clásicas de desempleo bien por otras razones.

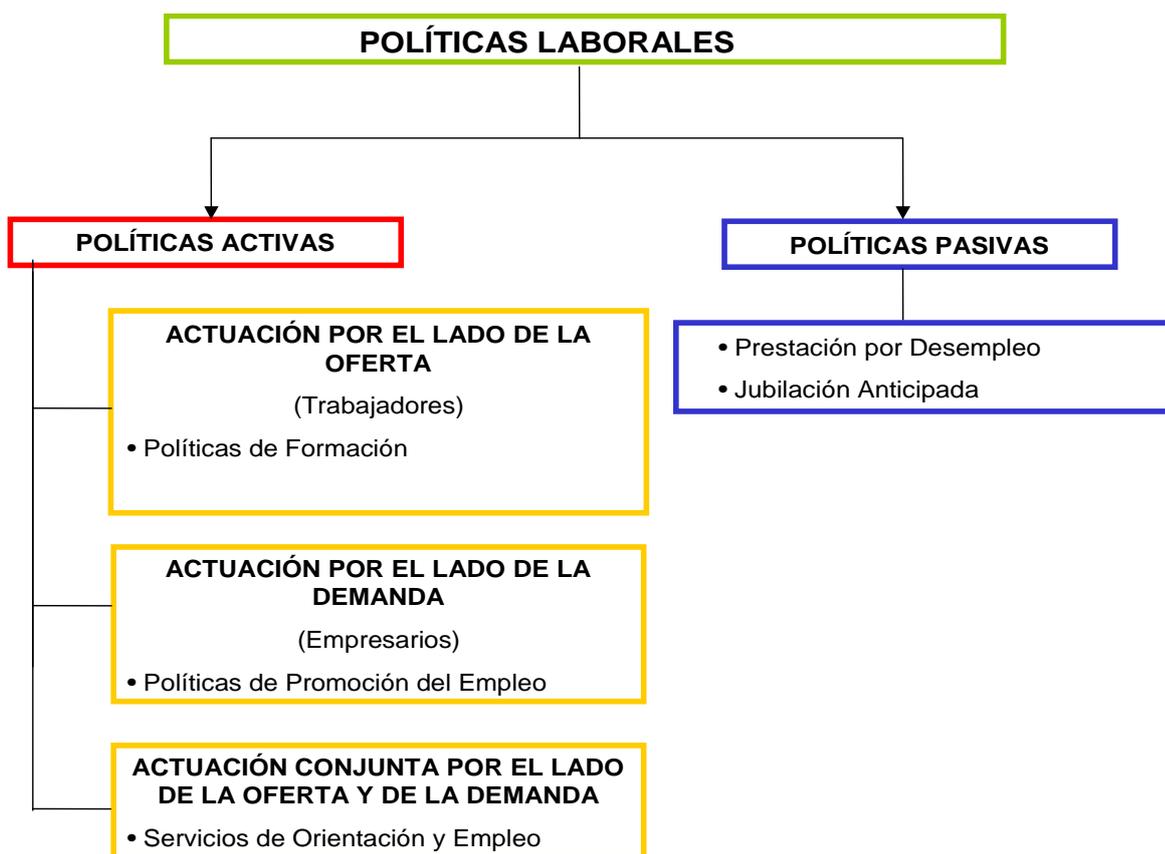
Este suelo de rentas es el que permite a los trabajadores, considerados individual o como pertenecientes a determinados colectivos con dificultades de empleabilidad (desde los ex reclusos hasta los inmigrantes pasando por las minorías étnicas), durante las diferentes circunstancias de su vida laboral en las que tengan que abandonar la situación de empleo activo (desempleo, enfermedad, períodos de tránsito de un trabajo a otro, situaciones de discapacidad, jubilación, etc.), mantener los ingresos necesarios, evitando su caída en la pobreza y en la marginalidad. De esto modo se conforma una Red de seguridad que sirve como mecanismo de protección para los colectivos con mayores

dificultades de acceso al mercado regular laboral, desde los minusválidos a los jubilados, con la idea de incrementar su “empleabilidad” o los que ya están fuera de él.

La mencionada red de seguridad abarca las prestaciones de la Seguridad Social y las tradicionales políticas pasivas de empleo, a cuya descripción, comentario y exposición en los tres países analizados por esta Memoria, hemos destinado el Capítulo IV de esta Memoria de Investigación.

Pero las ALMP, “Active Labor Market Policies” o políticas activas del Mercado de Trabajo también inciden directamente, o eso pretenden, en la “empleabilidad” de la mano de su obra, en su capacidad, no sólo para mantenerse en el mercado de trabajo y en condiciones de competitividad, sino en la posibilidad, en las anteriores situaciones de falta de un puesto de trabajo activo, de recuperar cuanto antes la situación de empleo adecuado.

**Figura V.1. Clasificación de las políticas laborales**



FUENTE: Ruesga, S. M. (dir) (2002): *Economía del trabajo y política laboral*, Ed. Pirámide, Madrid.

Es posible, como indicamos en la Figura III.1. de esta Memoria, incluir varios componentes dentro de este segundo factor de “seguridad” de nuestro modelo “flexiseguro”:

- Formación y preparación de la mano de obra, la herramienta de “learning” o aprendizaje, tanto dentro como fuera del mercado de trabajo.
- Los Servicios de Empleo, sean públicos, privados o mixtos y su capacidad de gestión de la oferta y demanda del mercado de trabajo.
- Otras políticas activas del mercado de trabajo, que normalmente suponen incentivos económicos a la contratación de personas incluidas en determinados colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo (por discriminación de diferente tipo: género, raza, edad, discapacidad, etc.), a la expansión de determinadas formulas contractuales o, en última instancia, a la creación directa de empleo.

A nuestro entender, no es posible separar radicalmente estas políticas de las políticas de rentas y, de hecho, la distinción entre las vertientes “pasivas” y “activas” de las políticas laborales es cada vez más discutida y discutible; incluso, podíamos afirmar que una de las virtudes del modelo de “flexiseguridad” es que las combina y coordina, pensando que actuaciones pasivas, como son los subsidios a los trabajadores en situaciones de incapacidad temporal, deben dirigirse no a mantener al trabajador en tal situación “pasiva”, sino a aprovechar la misma mediante la intervención de los servicios de empleo y los trabajos de aprendizaje para mejorar su “empleabilidad”, entrando en el mercado de trabajo e, incluso, en su antiguo empleo, en mejores condiciones laborales y de competitividad.

## V.2. ALMP Y “FLEXISEGURIDAD”.

Como viene indicando la doctrina<sup>70</sup>, las políticas activas en el mercado de trabajo se justifican porque sirven para paliar desajustes derivados de los desequilibrios de los mercados de trabajo o de de ciertas situaciones de discriminación ante el acceso a los mismos.

El objetivo de las llamadas “políticas activas” es contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y, junto con el resto de las políticas laborales, tienen como fin último el incremento de la eficiencia en la utilización de la mano de obra y la competitividad del sistema productivo.

---

<sup>70</sup> Ruesga, S. M. (dir) (2002): *Economía del trabajo y política laboral*, Ed. Pirámide, Madrid.

En última instancia, tratan de incidir de modo directo en el funcionamiento del mercado laboral al objeto de disminuir los desequilibrios que se manifiestan en la existencia de desempleo. Se considera que estas políticas tienen éxito cuando contribuyen a acelerar la dinámica de creación de empleo, más allá de lo que guía su ritmo tendencial.

Las ALMP tienen, en nuestra visión del componente “secu” del modelo de flexiseguridad, un doble carácter: por un lado, el clásico de todos estos instrumentos, es decir, poseer un carácter anticipador sobre la situación de desempleo; de esta forma, su finalidad fundamental es contrarrestar los efectos negativos que sobre el empleo pueden provocar las alteraciones, cada vez más rápidas, complejas e inesperadas, de los entornos socio-económicos-tecnológicos en los que se desenvuelve la mano de obra, pues ya se sabe que resulta un problema creciente encontrar una adaptación de la mano de obra al mercado globalizado<sup>71</sup>.

Pero, en segundo término (y ésta es la gran novedad de los modelos de “flexiseguridad”), tienen que potenciar y recuperar, en su caso, la empleabilidad del trabajador; es decir, si el empleado, por cualquier circunstancia, sea ésta transitoria o con ciertos componentes de duración temporal, no se encuentra trabajando activamente, las ALMP deberían “sacarlo” de tal situación y reintegrarlo lo más rápidamente posible al trabajo y hacerlo, asimismo, de una forma óptima, es decir con mayor cualificación y con más productividad.

Por lo tanto, la visión de las ALMP en este modelo es de carácter “proactivo” y tendente a conservar la empleabilidad del trabajador a lo largo de su vida laboral, impidiendo, por un lado, que situaciones transitorias: enfermedad, incapacidad transitoria, etc., se conviertan en permanentes y mejorando al “capital humano”, para desarrollar su competitividad.

Si conservamos la estructura tripartita de estas ALMP que hemos expuesto en páginas anteriores de esta investigación y en la Figura de la página 67 del Capítulo III, creemos que puede entenderse cómo funciona este segundo componente de la “secu” en el modelo de “flexiseguridad”, cuya finalidad fundamental es doble:

Que los trabajadores estén el menor tiempo posible en situaciones de “falta de trabajo activo”, cualquiera que sea la causa, incluyendo aquellas circunstancias, donde

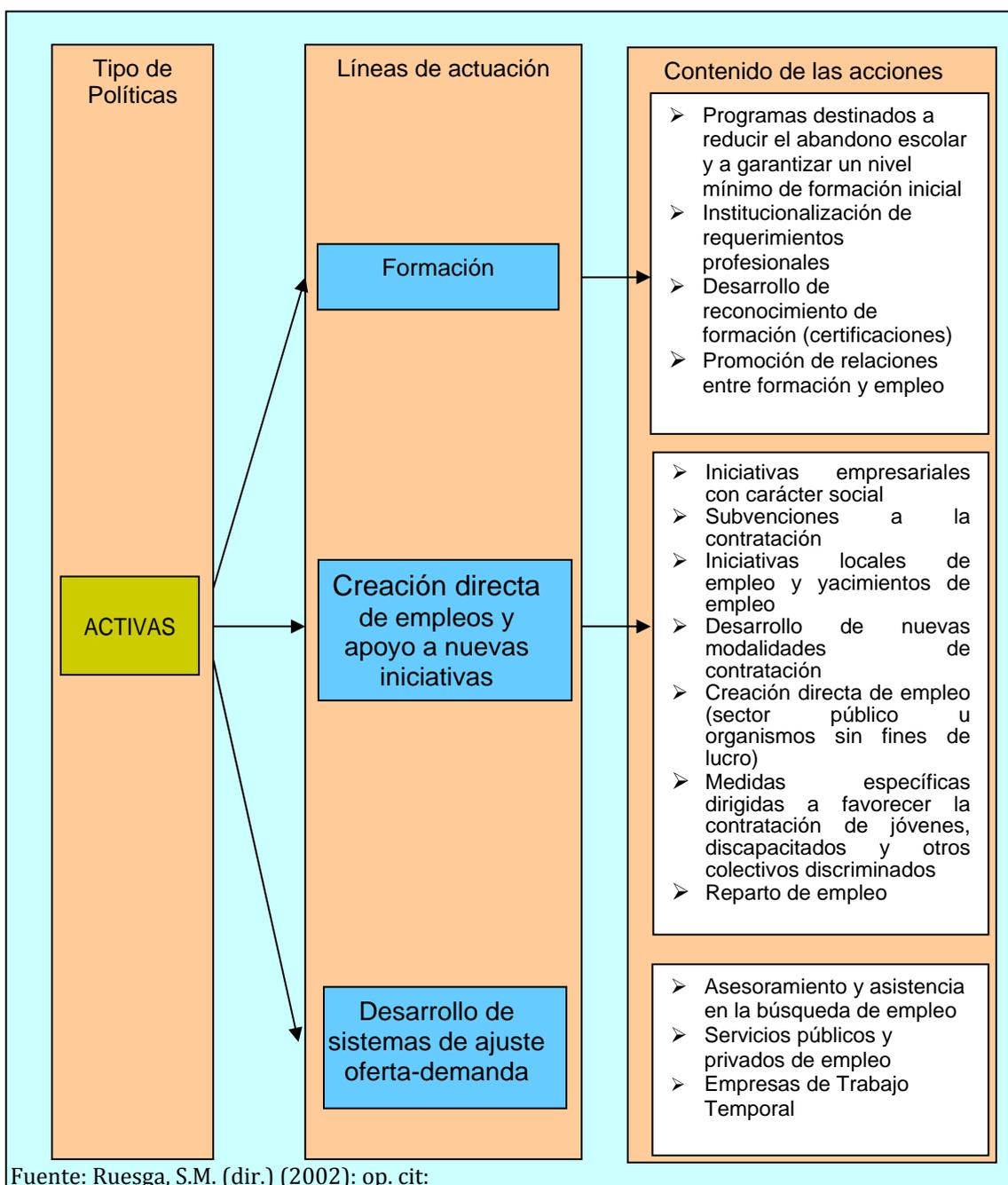
---

<sup>71</sup> Fujii, G. y Ruesga, S.M. (Coordinadores) (2004): El trabajo en un mundo globalizado, Editorial Pirámide, Madrid.

relevantes colectivos de trabajadores se consideran, en principio, arduos de integrar el mercado laboral, en especial, los discapacitados y las mujeres con cargas familiares.

Que los trabajadores dispongan de los procesos de formación y adaptabilidad a las nuevas condiciones de los mercados de trabajo que les permitan, por un lado, conservar su “empleabilidad” y, en segundo término, potenciar su competitividad en el contexto de la globalización.

**Figura V. 2. Características de las ALMP en la “flexiseguridad”**



Tradicionalmente, el primer integrante de las ALMP, es decir, la Política de formación o “training”, entendida ésta en sentido amplio (no en el tradicional de una pura formación profesional vinculada al puesto de trabajo), se entendía como una clásica actuación desde el lado de la oferta en el mercado de trabajo, englobando al conjunto de acciones formativas que tienen como fin mejorar la formación y educación de los activos, principalmente desempleados, para facilitar su inserción en el mercado laboral.

El esfuerzo en desarrollar este tipo de políticas es muy considerable, mejorando y completando los conocimientos adquiridos en la formación reglada. Se pueden distinguir dentro de las políticas de formación tres tipos de acciones formativas según las características de la formación impartida y el colectivo al que se dirigen.

Atendiendo a estos criterios la política de formación puede orientarse a la formación profesional, a la formación ocupacional o a la formación continua.

Pero en los modelos de “flexiseguridad” la formación continua es permanente, es decir, tanto dentro como fuera del mercado laboral, el empleado o “desocupado” ha de estar, de forma constante, recibiendo acciones que mejoren su capacidad para conservar y potenciar su capital humano.

La idea de que se debe formar profesionalmente a los que, en el futuro, se conviertan en empleados, ha de complementarse con la concepción de “life-long learning” o de enseñanza continuada a lo largo de la vida del empleado; de esta forma, los trabajadores activos adaptan sus cualidades a los nuevos entornos socio-económicos y tecnológicos y los “pasivos” pueden obtener los nuevos conocimientos que les avalen una entrada rápida en el mercado de trabajo.

Por su parte, durante las situaciones de inactividad, en el sistema de “flexiseguridad”, la formación se “individualiza”, es decir, primero, se identifica en qué ha fallado el trabajador o el servicio de empleo, para que se encuentre en inactividad o en qué nicho del mercado de trabajo este “inactivo”, por ejemplo, un discapacitado puede encontrar empleo o con qué modelo de contrato laboral pueden determinados colectivos lograr un trabajo, supuesto de las familias monoparentales.

Una vez, identificadas estas circunstancias, cuya gestión debe llevar a cabo un servicio de empleo diferente al tradicional que no “gestiona” ofertas ni demandas de empleo, sino que, a lo sumo, informa y paga prestaciones de desempleo, debe configurar el “perfil” del trabajador, diseñando su “oferta” laboral y tras un seguimiento de su búsqueda de posición en el mercado, informándole de las alternativas existentes y

adaptadas a su “perfil”, este mismo servicio, público o privado, le obligue, con seguimiento, a obtener un puesto laboral.

En suma, se lleva mediante una gestión profesionalizada y eficiente, al “inactivo” hacia el nicho de empleo que mejor se adapte a sus cualificaciones profesionales o, si estas cualificaciones no son las apropiadas, se le forma para las necesidades del mercado.

Estas son, en síntesis, las grandes ideas del sistema de formación en el modelo de “flexiseguridad”.

En suma, las acciones formativas tienen un claro objetivo: facilitar o bien la inserción en el mercado laboral para los colectivos de ardua implicación en la vida laboral o volver a incorporar rápidamente al “desocupado”, impidiéndole que pierda su capital humano; de ahí que la formación impartida esté estrechamente relacionada con las necesidades del mercado de trabajo expresadas a través de las solicitudes de las empresas y que, en supuestos como Holanda, sean las propias Empresas de Trabajo Temporal y las fundaciones las encargadas de formar y seguir individualizadamente a los parados, pues se supone que ellas conocen mejor, lo que demanda el mercado de trabajo y están acostumbradas a gestionar las ofertas de empleo, lo que aumenta sus ratios de eficiencia y eficacia.

Por otra parte, en el caso holandés, las autoridades locales son muy activas en el segundo bloque de las ALMP, es decir, las conocidas por la doctrina como “políticas de promoción de empleo”, es decir, aquellas actuaciones que promueven la creación del empleo mediante acciones concretas que, fundamentalmente, se centran en incentivar la contratación de determinados colectivos, potenciar el autoempleo, y desarrollar iniciativas empresariales de elevado carácter social como son las cooperativas o sociedades anónimas laborales.

Las políticas de promoción del empleo se suelen instrumentar en el modelo de “flexiseguridad”, favoreciendo a colectivos específicos. En general, la promoción del empleo apoya con mayor intensidad a los colectivos que encuentran más dificultades en insertarse en el mercado laboral como los minusválidos, los jóvenes y las mujeres.

Algunos mecanismos implementados para lograr este objetivo son la concesión de incentivos económicos a la contratación, o directamente mediante la creación de empleo público, pero son vistas con renuencia en el modelo de “flexiseguridad” por su elevado coste y su escasa eficiencia, prefiriéndose la colaboración público-privada entre agentes sociales para realizar tales políticas..

Por último, en los servicios de orientación y empleo se puede observar, en el lado holandés, el trasvase del sector público central a las Empresas de Trabajo Temporal, ETT y a las autoridades locales, tal y como se ha indicado en apartados anteriores.

El énfasis se coloca en individualizar y “medir” las cualificaciones y necesidades del desocupado y trasladarle de la manera más rápida posible a un trabajo, forzándole, sino acepta determinadas ofertas de empleo, a integrarse en el mercado laboral, so pena de perder determinadas prestaciones, pero otorgándole antes de una serie de instrumentos: perfil profesional, CV cualificado, posibilidades de formación, etc. que, por un lado, mejoren su “oferta” y su cualificación y, por otra parte, manteniendo acuerdos o convenios con los oferentes de empleo, empresas, ONG y entidades locales, conociendo adecuadamente los dos lados del mercado de trabajo, para favorecer la aproximación entre los mismos.

Destaca en Holanda en este tercer bloque de ALMP, el papel de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) como entidades destinadas a proveer de servicios laborales específicos a otras empresas.

En la medida en que tales tipos de empresas operan en mercados específicos, con especiales singularidades en cuanto al tipo de trabajo demandado (por ejemplo, mucha flexibilidad en la demanda), actúan de facto como servicios de colocación.

Adicionalmente, cumplen otras funciones, particularmente, la de inyectar mayor flexibilidad al sistema laboral, lo que potencia (y, en parte, explica) la importancia de los contratos laborales a tiempo parcial en los Países Bajos.

### **V.3. ANALISIS DE LOS DATOS SOBRE LAS ALMP EN LOS PAÍSES CONSIDERADOS.**

Antes de exponer datos sobre la relevancia de las ALMP en las tres naciones consideradas, es preciso, en primer lugar, reiterar las dificultades para diferenciar entre “políticas activas” y “políticas pasivas” en algunos programas de cierta relevancia para el mercado de trabajo; el ejemplo prototípico es el retiro o jubilación anticipada.

Tradicionalmente, puede ser visto como una “Política Activa”, tendente, por un lado, a impedir la formación de desempleados y, por otra parte, ante la imposibilidad de determinados colectivos de reincorporarse al mercado de trabajo inmediatamente, bien,

otorgarles este tipo de subsidios o pensiones para, formándoles o buscándoles otra ocupación, reincorporarles a la actividad laboral o, como suele suceder, si no es posible durante este lapso temporal, se trataría de un estado transitorio hacia la jubilación, con el correspondiente paso a las “políticas pasivas” de jubilación o retiro.

Ahora bien, depende del énfasis que pongamos en su naturaleza: situación transitoria, para conservar la “empleabilidad” y el capital humano de determinada mano de obra, generalmente, con edades próximas a la jubilación, pero con dificultades para obtener un puesto de trabajo alternativo o como simplemente una forma menos dolorosa de despedir trabajadores, prejubilándolos; entonces, la naturaleza de la medida cambia.

Precisamente, en los Estados donde impera la “flexiseguridad”, al contrario que en España, la jubilación anticipada y medidas similares, no es vista, sencillamente, como un estado transitorio que evita, en muchos supuestos, el incremento de las cifras de desempleados, sino una circunstancia donde los servicios de empleo tratarán de encontrar un puesto de trabajo apropiado para colectivos de trabajadores que carecen de habilidades para los nuevos nichos de trabajo o que, por su edad próxima a la oficial de jubilación, tienen problemas objetivos para obtener una oferta adecuada de empleo.

Evidentemente, según el modelo que tengamos de la prejubilación, jubilación anticipada, jubilación parcial, etc., cualquiera que sea la denominación que demos a esta figura (lo cual supone también en muchos supuestos alterar la naturaleza de la medida), su carácter “activo” o “pasivo”, desde el punto de vista de las políticas laborales será más o menos claro.

En segundo término, como también hemos señalado en apartados anteriores, las estadísticas sobre ALMP no pueden ser las mismas que las correspondientes a las prestaciones sociales que componen, tradicionalmente, el primer bloque de la Red de seguridad del modelo de flexiseguridad.

Este hecho dificulta la homogeneidad de las cifras que ofrecemos y la posibilidad de comparar sus datos con los de las prestaciones sociales son limitadas.

En los ANEXOS A-V se ofrece información sobre las diferentes políticas activas del Mercado de Trabajo en los tres Estados analizados en nuestra investigación y para un período de tiempo amplio; de hecho, una de las ventajas de esta información es que incluye el ejercicio 2008, el inicio de la crisis económica y, por lo tanto, su evolución en el binomio 2007-2008 podría hasta cierto punto reflejar el impacto de la crisis económica en las políticas laborales “Activas” de estos Estados.

Ahora bien, la otra desventaja es que, las estadísticas de medidas sociales que hemos ofrecido en páginas anteriores, acaban, generalmente, en el año 2005, por lo cual, se resiente nuevamente la capacidad de comparar tales datos.

Por si esto fuera poco, SEPPROS, por su propia idiosincrasia de estadística social, no incluye ninguna información respecto de las tradicionales ALMP. De esta forma, tenemos que atender a otra fuente estadística, dificultando aún más la comparación y análisis de los dos componentes de la “secu”.

En este sentido, la fuente estadística utilizada es la OECD, concretamente:

- OCDE (2010). “Public expenditure and participant stocks on LMP”, OCDE Statistics, Extracts; <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ELSPENSIONS>, fuente que tiene la ventaja añadida de su actualización periódica.

Del análisis de la citada base de datos, cuyos resultados se resumen en los Anexos A- V, pueden extraerse algunas conclusiones interesantes para nuestro trabajo; siempre teniendo en cuenta una serie de limitaciones generales:

- No es posible comparar directamente ni la clasificación de las políticas incluidas en estos Anexos V, ni las fuentes de información, ni los datos cuantitativos ofrecidos con los correspondientes a SEPPROS, no hay homogeneidad.
- Es discutible que los contenidos y clasificaciones de las políticas activas incluidas en los Anexos adjuntos hayan sido iguales a lo largo del período analizado o que en los tres Estados analizados tengan contenidos idénticos.
- Existe una gran debilidad, como se observa de la simple visión de los Anexos, en lo que se refiere a las estadística de beneficiarios; de hecho, prácticamente, sólo se tienen datos (y para una serie temporal más corta) para el número de desempleados o ciertos beneficiarios de cursos de formación. En estas circunstancias, pretender un conocimiento exhaustivo de la incidencia efectiva de determinados programas de ALMP es prácticamente imposible, ya que la otra información disponible: porcentaje sobre el gasto y porcentaje sobre la población activa afectada es menos relevante a efectos de conocer con detalle la verdadera efectividad de un programa concreto de ALMP, sobre todo, si a lo dicho añadimos que las estadísticas correspondientes al porcentaje de la población activa afectada tampoco ofrecen mucha información.

**Tabla V.1. Gasto en políticas laborales (en % del PIB)**

		1990	1995	2000	2005	2008
<b>Dinamarca</b>	políticas activas	1,06	1,72	1,89	1,58	1,35
	políticas pasivas	4,38	4,3	2,38	2,34	1,22
	Total	5,44	6,02	4,27	3,92	2,56
<b>Holanda</b>	políticas activas	1,27	1,36	1,47	1,3	1,04
	políticas pasivas	2,43	2,8	1,75	2,01	1,26
	Total	3,7	4,16	3,23	3,31	2,31
<b>España</b>	políticas activas	0,78	0,43	0,79	0,72	0,73
	políticas pasivas	2,61	2,43	1,35	1,45	1,89
	Total	3,39	2,86	2,14	2,17	2,62

Participantes en políticas laborales (en % de la población activa total)

<b>Dinamarca</b>	políticas activas					
	políticas pasivas			8,73	8,51	4,35
	Total					
<b>Holanda</b>	políticas activas					
	políticas pasivas			7,91	8,64	6,13
	Total					
<b>España</b>	políticas activas					
	políticas pasivas			6,16	6,2	7,94
	Total					

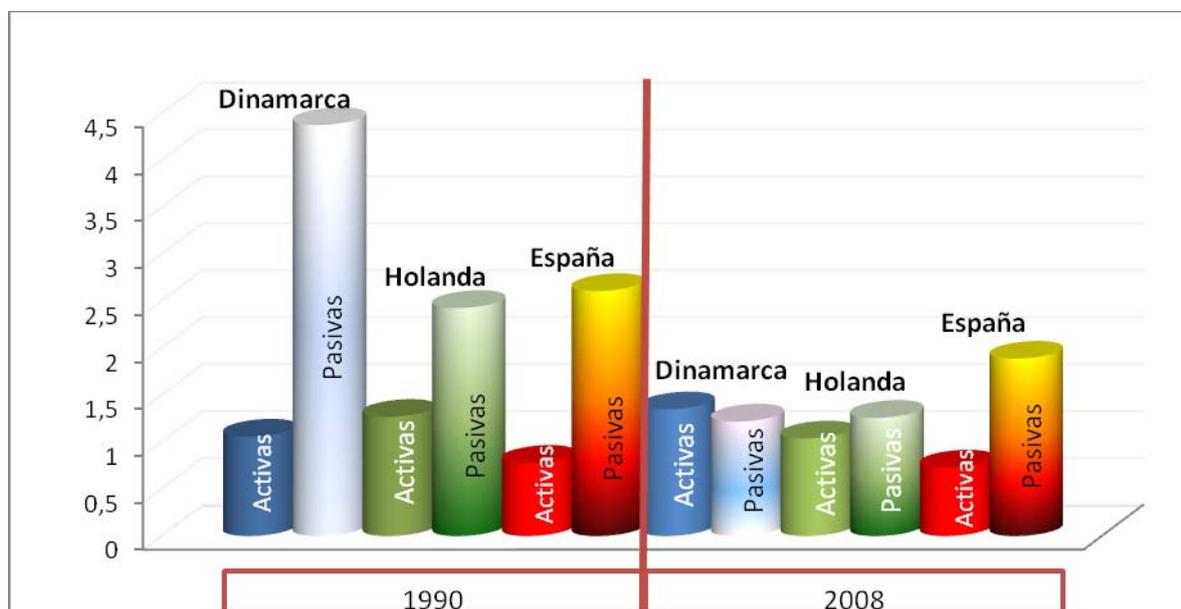
Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE

A la vista de los datos que ofrece la tabla V.1. se puede deducir que, en general, las políticas pasivas absorben la mayor parte del gasto en políticas laborales a lo largo del tiempo y para los tres países considerados. No obstante a esta afirmación general conviene añadir algunos matices de interés:

- En primer lugar, tanto en Holanda como en Dinamarca como en España, en el periodo que abarca desde 1990 hasta 2008 se produce un descenso de su importancia relativa, en el conjunto de los gastos en políticas laborales, respecto al PIB. En el caso de Dinamarca la caída de estos gastos, de un 5,4 a un 2,5, en términos de porcentaje del PIB es más acusada, y se ha venido produciendo como resultado de una reducción importante del gasto en políticas laborales en su conjunto, pero de forma más intensa por la disminución del gasto en políticas pasivas, de tal modo que en el año 2008

incluso esta partida de gasto es menor que la dedicada a las políticas activas, al contrario de lo que venía ocurriendo en todos los años anteriores.

**Figura V.3. Evolución del gasto en políticas laborales, 1990-2008 (en % PIB)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE.

- En el caso de Holanda y España también se ha ido produciendo un descenso del gasto en porcentaje del PIB pero de menor entidad relativa, pasando de un 3,7 por ciento del PIB a un 2,3, entre 1990 y 2008, en el primer país y de un 3,4 a un 2,6 en el segundo. Un dato significativo es que a diferencia de los dos países de referencia, en el caso español en el año 2008 ya se observa una tendencia ascendente, lo que puede estar relacionado con lo que se apunta en el siguiente ítem. La disminución del gasto se produce en las políticas pasivas, cuyo valor porcentual se reduce a más la mitad desde el valor más alto alcanzado en ambos países (3,2 en el caso de Holanda y 3, 5 en el de España). Por el contrario, la importancia relativa del gasto en políticas activas respecto al PIB de las políticas se mantiene, con ligeras oscilaciones, a lo largo del periodo analizado para los tres países de referencia.

**Tabla V.2. Gasto en políticas laborales (per cápita, por activo y por desempleado, €)**

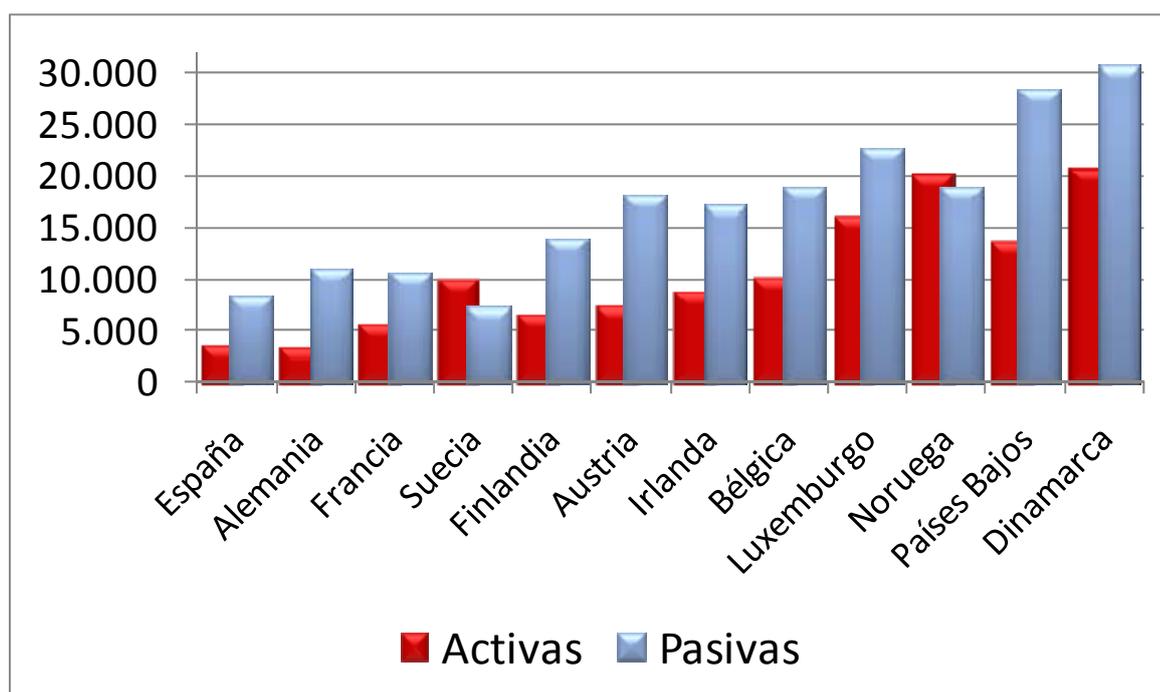
<b>GASTO SOCIAL</b>		<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	
DINAMARCA.- Total gasto Social per cápita (PPS y m€)		5.987,6	7.031,2	8.171,5	9399,4	
HOLANDA.-Total gasto Social per cápita (PPS y m€)		5.236,6	6.322,2	7.642,5	8765,4	
ESPAÑA.-Total gasto Social per cápita (PPS y m€)		2.812,1	3.674,4	4.688,4	5.391,6	
<b>POLITICAS ACTIVAS</b>		<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
<b>DINAMARCA</b>	Gasto total en políticas activas (millones €)	1.006,1	2.067,6	2.907,7	2.840,7	2.713,6
	Población activa (miles)		2.779	2.836	2.892	2.952
	Población desempleada (miles)	242	195	127	139	98
	Gasto en pol. act. / pob. act., €		744	1.025	982	919
	Gasto en pol. act. / pob. Desempleada, €	4.164	10.576	22.841	20.334	27.690
<b>HOLANDA</b>	Gasto total en políticas activas (miles€)	3.360,9	3.946,9	6.010,0	6.501,4	6.122,4
	Población activa (miles)		7.323	8.100	8.513	8.836
	Población desempleada (miles)	520,5	522,8	220,2	402,1	243
	Gasto en pol. act. / pob. act., €		539	742	764	693
	Gasto en pol. act. / pob. Desempleada, €	6.457	7.550	27.293	16.169	25.195
<b>ESPAÑA</b>	Gasto total en políticas activas (miles€)	5.236	3.425	8.040	9.278	10.704
	Población activa (miles)		15.468	17.486	20.886	22.848
	Población desempleada (miles)	2.440	3.665	2.469	1.913	2.591
	Gasto en pol. act. / pob. act., €		221	456	444	469
	Gasto en pol. act. / pob. Desempleada, €	2.146	935	3.257	4.851	4.132
<b>POLITICAS PASIVAS</b>		<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	
<b>DINAMARCA</b>	Gasto total en políticas pasivas (millones € )	4.626	3.956	3.798	2.589	
	Perceptores subsidio desempleo (miles)			140	76	
	Gasto subsidio desempleo/perceptores subsidio desempleo, €			27.100	33.744	
	Gasto subsidio desempleo/desempleados	23.663	31.079	27.190	23.430	
<b>HOLANDA</b>	Gasto total en políticas pasivas (miles€, PPS)	8.031	5.174	7.617	6.167	
	Perceptores subsidio desempleo (miles)		204	322	217	
	Gasto subsidio desempleo/perceptores subsidio desempleo, €		25.364	23.656	28.380	
	Gasto subsidio desempleo/desempleados	15.361	23.498	18.943	22.191	
<b>ESPAÑA</b>	Gasto total en políticas pasivas (miles€, PPS)	18.230	17.202	25.217	28.254	
	Perceptores subsidio desempleo (miles)			1.295	1.421	
	Gasto subsidio desempleo/perceptores subsidio desempleo, €			19.470	19.876	
	Gasto subsidio desempleo/desempleados	4.975	6.968	13.186	15.406	

Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE y EUROSTAT

- De lo dicho en los ítems anteriores, se deduciría el carácter anticíclico del gasto en políticas laborales, de forma clara en el caso de las políticas pasivas. Con relación al caso español, el repunte en el gasto observado en el año 2008 puede

obedecer al intenso cambio de tendencia en las cifras y tasa de desempleo que a instancias de la crisis económica y financiera ya se registra este año, cosa que aún no ocurre en los Holanda y Dinamarca, como analizaremos en el Capítulo VI<sup>72</sup>. Habrá que esperar a poder disponer de los datos de gasto en políticas laborales para los años posteriores en orden a comprobar si efectivamente el gasto en políticas pasivas (en su función de estabilizadores automáticos) evoluciona al alza, como cabría esperar. En el caso de las políticas activas, a pesar que de su definición debiera derivarse un comportamiento también anticíclico, sin embargo, no lo corroboran de forma clara los datos estadísticos disponibles para los tres países. En cualquier caso, para el gasto en políticas activas la jerarquía cuantitativa del mismo en relación con el PIB se mantiene para los tres países a lo largo del periodo: Dinamarca es quien más gasta, desde el año 1993, después Holanda y en último lugar, y a distancia, España.

**Figura V.4. Gasto en euros por parado (2007)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE

Ahora bien, como se ha señalado más arriba, estas cifras pueden oscurecer la realidad del diferencial de esfuerzo que realizan los tres países en cuestión. Puesto que el

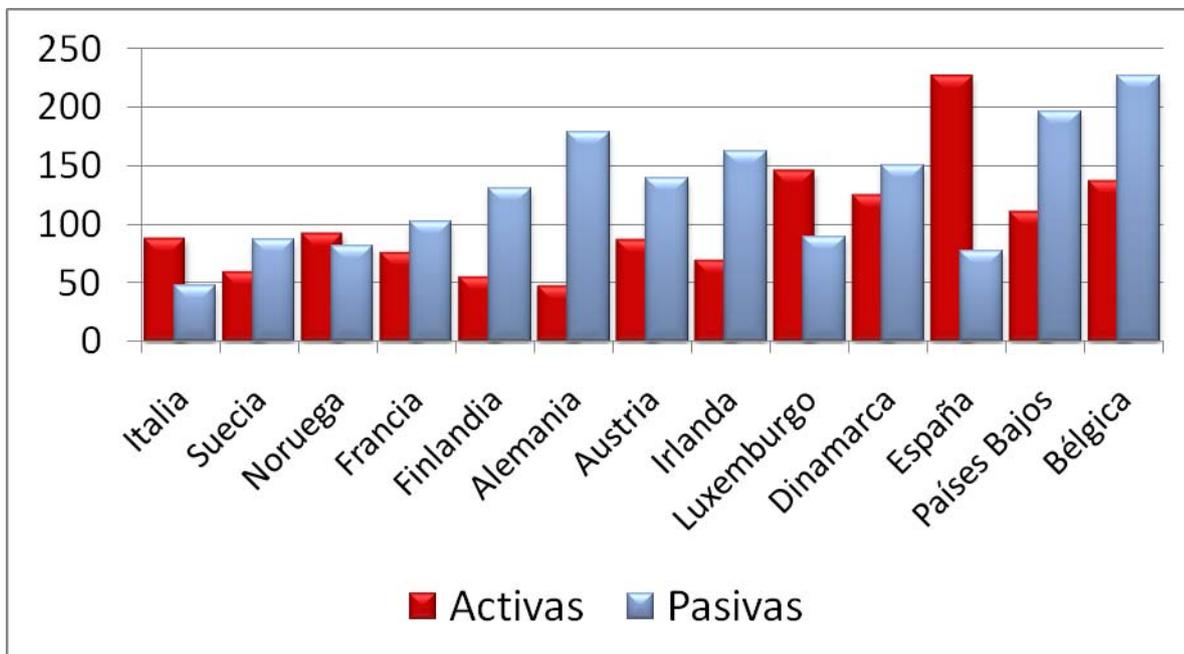
<sup>72</sup> Mientras que en España la tasa de desempleo aumenta en puntos porcentuales en 2008, en Dinamarca y Holanda sigue descendiendo, 1,5 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente.

gasto ejecutado no afecta al mismo volumen de beneficiarios, lo que significaría que el gasto por persona a quién se destina la acción varía de forma importante entre uno y otro país. De lo que cabría deducir a priori que los resultados, en términos de efectos sobre el funcionamiento y dinámica del mercado de trabajo, habrán de ser diferentes. El problema de información estadística que tenemos se refiere a los datos de participantes, particularmente en lo que a políticas activas se refiere (para las políticas pasivas, al menos para el grueso de las mismas constituido por el subsidio de desempleo, contamos con información precisas y relativamente homogénea, procedente de los servicios de gestión de los subsidios respectivos). Podemos acercarnos, no obstante a una cierta medida de la intensidad de las mismas, considerando, de manera extensa, que, en el caso de las políticas activas, el público objetivo se corresponde con el total de la población activa y, en el caso de las pasivas, con el volumen de desempleados. Bajo estas premisas se puede concluir lo siguiente acerca de la intensidad del gasto de las políticas laborales, de acuerdo con lo que se refleja en la tabla V.2. Del análisis de estos datos cabe destacar:

- El gasto en políticas sociales, en conjunto y en PPS, se ha incrementado de forma importante en España a lo largo de las dos últimas décadas, aunque todavía registra cifras lejanas a las de Holanda y Dinamarca. En el último año para el cual tenemos datos homogéneos, el gasto social per cápita español había pasado de ser los dos tercios del correspondiente a Dinamarca, en tanto que en el año 1995 era tan solo la mitad. El crecimiento del gasto per cápita de Holanda, sin embargo, es también acelerado, habiendo aumentado un 67 por cien en el periodo considerado y con datos en PPS, cifra, no obstante, inferior a la registrada para España, del 92 por ciento.
- Dentro del gasto social, el correspondiente al subsidio de desempleo se había reducido en Dinamarca, en términos de PPS y per cápita, del 15 por ciento en 1995 al 6 por ciento en 2007, del 10 al 4 por ciento, en el caso de Holanda y del 16 al 11 por ciento. Lo que expone un primer indicador de la importancia relativa que mantiene el gasto en desempleo en España, a pesar del ajuste que se ha venido experimentando en esta partida de gasto social a partir de la reforma de 1993.
- Las diferencias son más acusadas si relativizamos el valor del gasto en desempleo considerando la población protegida, debido, obviamente, a qué el volumen de desempleo se dispara para España. Este ratio para Dinamarca alcanzaba en 2007 el valor de 33700 euros por persona protegida, 28300 en

Holanda y descendía a 19800 para España. Es posible que en esos años de crisis las diferencias se hayan agudizado dada la evolución diferencial entre los tres países que ha experimentado el desempleo y la misma cobertura de la prestación. No obstante, esta cuantía es bastante similar para los tres países si la relacionamos con el nivel de PIB per cápita registrado en cada uno de ellos. El coste anual de la prestación por desempleo respecto al producto medio se situaba en el año 2007 entre el 80 y el 85 por ciento para los tres países analizados.

**Figura V.5. Participantes en políticas laborales (como porcentaje de desempleados) (2007)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE

Similares consideraciones cabe apuntar sobre las diferencias observadas en materia de gasto en políticas activas (ALMP).

- El gasto en políticas activas sigue una evolución ascendente en los tres países analizados, en términos de porcentaje del PIB, desde 1990 hasta 2002, año en que comienzan a descender en Holanda y Dinamarca, en tanto que en España alcanza su nivel máximo en el año 1999, para desde entonces oscilar en torno al 0,70 por ciento del PIB.
- El nivel de gasto relativo en el caso español es casi la mitad del de Dinamarca y unas treinta centésimas menos que el de Holanda, en relación con los

respectivos PIB. No obstante, dadas las tendencias apuntadas con anterioridad si consideramos un periodo más largo, desde 1980, se registra un cierto acercamiento del esfuerzo inversor español en esta materia a las cifras registradas para los dos países utilizados como referencia comparativa.

- A tenor de las cifras expuestas en el Anexo V no parece que las cifras de gasto en ALMP en relación a los respectivos PIB se relacionen de forma clara con la evolución del ciclo económico. Más bien serían razones de orden político interno las que explicasen que en Dinamarca y Holanda tal indicador crece a lo largo de los años noventa para comenzar a descender a partir del año indicado, 2002. Mientras que en el caso español el crecimiento relativo en esta partida de gasto social se produce hasta el año 1998, con fuertes oscilaciones en el período, y a partir de aquí se produce un ligero descenso, estabilizándose dicha cifra en torno a las siete décimas del PIB señaladas.
- Si consideramos al conjunto de la población activa como el público destinatario de la ALMP se observan diferencias importantes entre los tres países en cuanto a la intensidad del gasto. Aquí, también, el fuerte crecimiento experimentado por la población activa española es un dato clave para entender la evolución de las diferencias, a pesar del incremento del esfuerzo inversor, sobre el PIB registrado para España. Téngase en cuenta que en el periodo de expansión que va de 1995 a 2008 la población activa crece en España en un 48 por ciento, frente a cifras mucho más moderadas en Dinamarca, 6 por ciento, y Holanda, 21 por ciento.
- En este sentido la intensidad por activo del esfuerzo inversor de Dinamarca es destacado frente a Holanda y España. En el primer caso y de forma constante a lo largo del periodo considerado el gasto danés es más elevado que en los otros dos países; en el año 2008 es casi dos veces superior al de España y un tercio respecto a Holanda, mientras que las cifra referida a este país es también casi un cincuenta por ciento superior a la española.
- Si interpretamos que el público objetivo de la ALMP es la población desempleada (lo que objetivamente hablando no totalmente es exacto, pues parte de las actuaciones, como la formación continua, van dirigidas a ocupados<sup>73</sup>), las diferencias se agudizan aún más, en la perspectiva española.

---

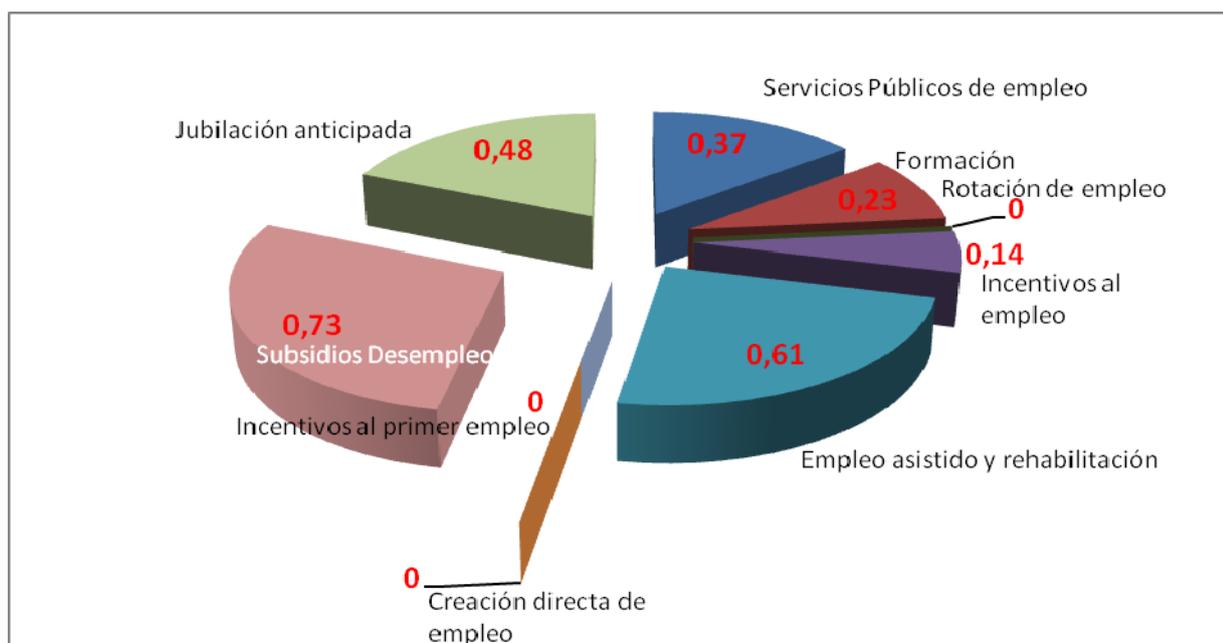
<sup>73</sup> Con la información disponible no es posible asignar el gasto en ALMP según se destine a desempleados o a ocupados.

En efecto, para el último año del que disponemos de datos, 2008, el gasto en ALMP por desempleado en Dinamarca es más seis veces mayor que el de España y el de Holanda también lo sextuplica.

Un último aspecto a destacar en el análisis de las políticas laborales, que afectan al nivel de “seguridad” en el ámbito de las relaciones laborales, hace referencia a la estructura del gasto por funciones. También en este caso destacan diferencias relativas son significativas entre los tres países considerados.

Descontada la diferente importancia relativa del gasto en políticas pasivas (en particular el relativo al subsidio de desempleo), se pueden sintetizar las diferencias en los siguientes aspectos.

**Figura V.6. Distribución del gasto en políticas laborales (activas y pasivas) en Dinamarca (2008)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT

- Tanto en el caso de Dinamarca como en el de Holanda se observa una atención destacada a los servicios públicos de empleo, lo que no ocurre en el caso español. Esta es una de las observaciones más relevantes respecto a la estructura del gasto; ocurre, por tanto, que una de las carencias más acusadas que se denotan en el caso español es la escasez de los servicios de intermediación, lo que sin duda hace más difícil elevar las condiciones de

No obstante, dadas las líneas de actuación y los porcentajes respectivos de gasto sobre el total destinado a ALMP se podría afirmar que la mayor parte del mismo se destina a la población desempleada.

empleabilidad de los desempleados, carentes de una atención más personalizada que modifique y oriente sus perfiles profesionales hacia las demandas del mercado laboral. Las diferencias son acusadas en cuanto a la disponibilidad de recursos por parte de los respectivos Sistemas Públicos de Intermediación en el Empleo, sin duda una de las piezas inexcusables para lograr unas cotas elevadas en materia de empleabilidad para los desempleados. Como se refleja en la tabla V.3., el sistema español está aún muy lejos de alcanzar la cifra de efectivos de las que disponen la oficinas dpúblicas de empleo danesas e incluso hoalndesa por cada persona desempleada.

**Tabla V.3. Recursos de los Sistemas Públicos de Empleo (2006)**

	Poblacion activa	Parados	Total efectivos SPE	Efectivos por 1000 activos	Efectivos por 1000 parados
Dinamarca	2.919,1	113,8	6.400	2,2	56,2
España	21.584,8	1.837,1	7.996	0,4	4,4
Holanda	8.596,6	335,7	4.176	0,5	12,4
Media Unión Europea	171.899	13.380	232.609	1,4	17,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT

- Una segunda cuestión diferencial de interés hace referencia a la importancia que la ALMP española concede a las subvenciones a la creación de empleo, bien sea para creación directa o bien para incentivar la contratación de diferentes colectivos (primer empleo, mujeres, jóvenes, etc.). Y sin embargo es escasa la atención que se dedica a la población con problemas de inserción por minusvalías de todo tipo, que en los casos danés y holandés recibe una parte destacada del gasto en ALMP, en tanto que en los dos países de referencia se dedica casi el cincuenta por cien del total del gasto a esta función. En conjunto el gasto destinado a incentivar de diversos modos la creación de empleo supera el cincuenta por cien, en el caso español, del total del gasto en ALMP.

**Tabla V.4. Distribución del Gasto en ALMP por funciones (2008, % sobre total)**

<b>FUNCION DE GASTO</b>	<b>Dinamarca</b>	<b>Holanda</b>	<b>España</b>
Servicios públicos de empleo y administración	27,4	31,43	17,81
Formación	17,0	9,52	23,29
Rotación de empleo y empleo compartido	0,0	0,00	1,37
Incentivos al empleo	10,4	0,00	26,03
Empleo asistido y rehabilitación	45,2	44,76	4,11
Creación directa de empleo	0	14,29	12,33
Incentivos al primer empleo	0	0,00	15,07
Total gasto en ALMP	100,0	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

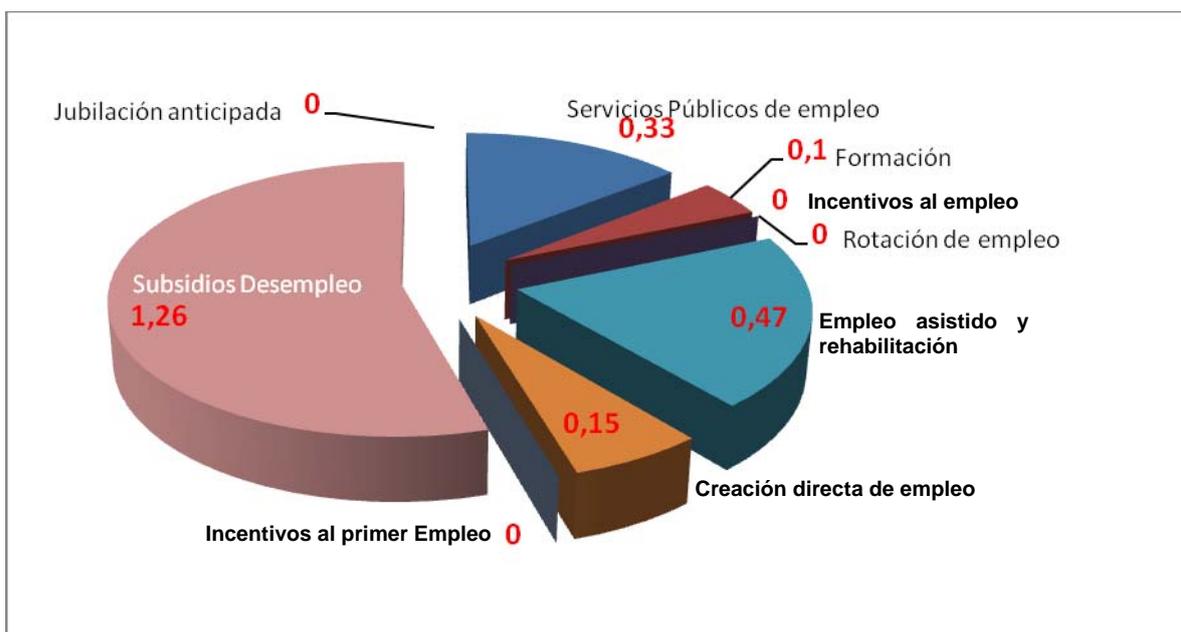
- Conviene señalar, por último, que la proporción del gasto en ALMP destinado a formación (parte del cual se adscribe a la población ocupada) es superior en el caso español, con respecto a los otros dos países. No obstante si tal función de gasto la ponemos en relación con la población objetivo, los activos, el orden varía, situándose el gasto en formación por activo, en el año 2008 para España, por debajo de Dinamarca, aunque por encima del gasto de Holanda. Ahora bien, si considerásemos el público objetivo de esta función de gasto el volumen de desempleados, la situación cambia radicalmente, observándose como el gasto en España es casi cinco veces inferior al de Dinamarca y casi tres al de Holanda.

**Tabla V.5. Gasto en formación (ALMP) en relación con la población activa y la población desempleada.**

	<b>Gasto % PIB</b>	<b>Gasto por activo, €</b>	<b>Gasto por desempleado, €</b>
Dinamarca	0,23	156,6	4717,5
Holanda	0,1	76,2	2769,6
España	0,17	103,7	914,6

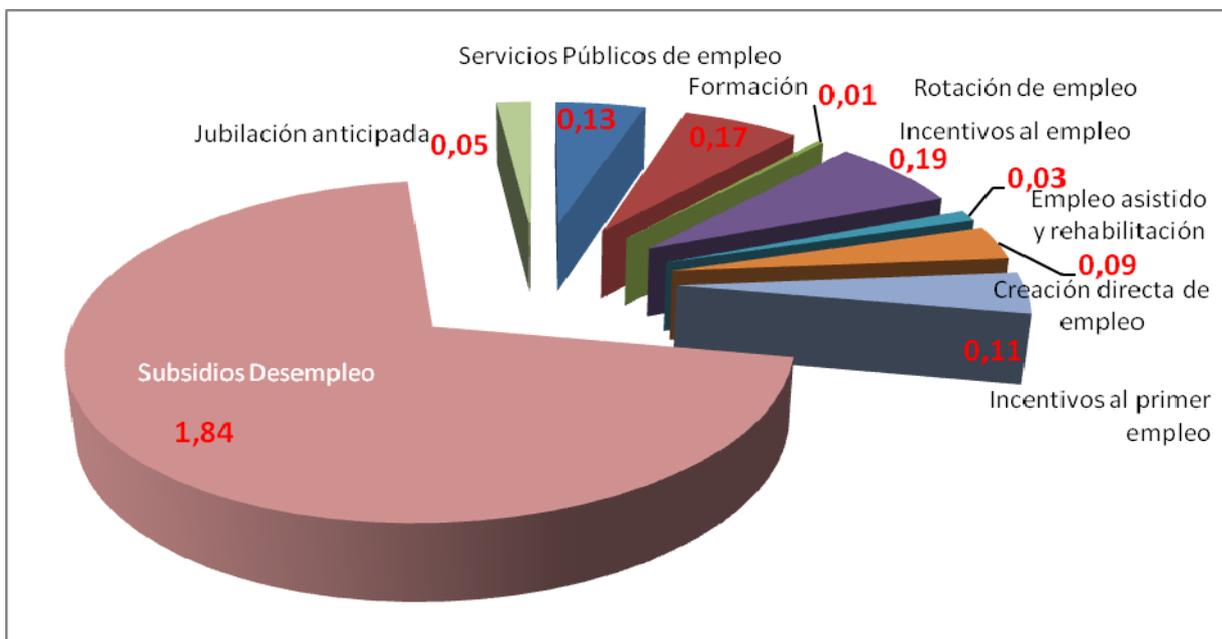
Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

**Figura V.7. Distribución del gasto en políticas laborales (activas y pasivas) en Holanda (2008)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT

**Figura V.8. Distribución del gasto en políticas laborales (activas y pasivas) en España (2008)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT

## CAPITULO VI. VARIABLES DEMOGRAFICAS Y LABORALES Y PROTECCION SOCIAL

---

### VI. 1. INTRODUCCION

Como hemos visto en capítulos anteriores existen diferencias notables en cuanto a los mecanismos de protección social y de empleabilidad que vienen determinados por la dinámica político institucional de cada país y van definiendo un mapa de prestaciones en cualidad y en cantidad diferentes. Pero el mapa final no viene solo determinado por las variables de orden histórico-institucional, sino que, en última instancia, el volumen de prestaciones viene indicado también por las características demográficas y laborales del país en cuestión.

Es más, la propia dinámica económica, determinante de tantos aspectos de la marcha de los asuntos laborales, es un factor a tener en cuenta para entender la evolución del sistema de seguridad-empleabilidad. No sólo por su incidencia en los ingresos que el sistema de protección social, en función de su idiosincrasia particular de cada mecanismo de financiación (cotizaciones, impuestos, etc.), sino también por lo que afecta a la cuantía de los gastos y a la generación de nuevas necesidades sociales para ensanchar, si ha lugar, el ámbito de la protección social o los mecanismos de empleabilidad, según la coyuntura.

Bajo estas premisas generales, conviene tener en cuenta como la dinámica demográfica, según sean sus caracteres, afecta de modo intenso al monto ejecutado de gastos sociales y a las alteraciones registradas en su estructura funcional. Así, el proceso de fuerte y, en algunos casos, acelerado envejecimiento que están experimentando las poblaciones europeas afectará al gasto en pensiones, previsiblemente en fuerte ascenso relativo, en detrimento de otras funciones, tales como cuidado de la infancia o ayudas familiares, por poner un ejemplo concreto.

De igual modo, las tendencias cambiantes en el mercado de trabajo alteran, sin duda, la demanda de determinadas partidas de gasto social al tiempo que afectan al flujo

de ingresos que financian al sistema de protección social, en sentido amplio. La relación activos/pasivos que caracteriza y condiciona la evolución de cada sistema nacional no está determinado, de forma dinámica, sólo por la evolución de la población y los cambios en sus estructura de edades o de género, sino también, y de modo preeminente en el corto y medio plazo, por la evolución cuantitativa y cualitativa tanto de la oferta como de la demanda de trabajo.

La dinámica de la demanda de trabajo, en definitiva la evolución de la oferta de puestos de trabajo, es el resultado del mayor o menor éxito del sistema económico nacional; está, por tanto, estrechamente vinculada a la trayectoria del PIB y, junto a ello, a la senda que trace la productividad total de los factores productivos, en general, y de la propia del trabajo, en particular. Estos elementos determinan no sólo el grado de ocupación de la población activa, sino que, al mismo tiempo, su evolución introduce estímulos, positivos o negativos, según sea su tendencia, a la expansión de la propia oferta de trabajo, el “animo” o el “desanimo” que acompaña a la búsqueda de empleo en función del momento del ciclo económico.

La evolución, por tanto, de las tasas de actividad, ocupación y desempleo, son determinantes en última instancia, del equilibrio financiero de los respectivos sistemas de seguridad social, en la medida que alteran las demandas específicas de las diferentes partidas de gasto y, al mismo tiempo, señalan la cuantía de los flujos de ingresos, sea vía fiscal o vía cotizaciones sociales.

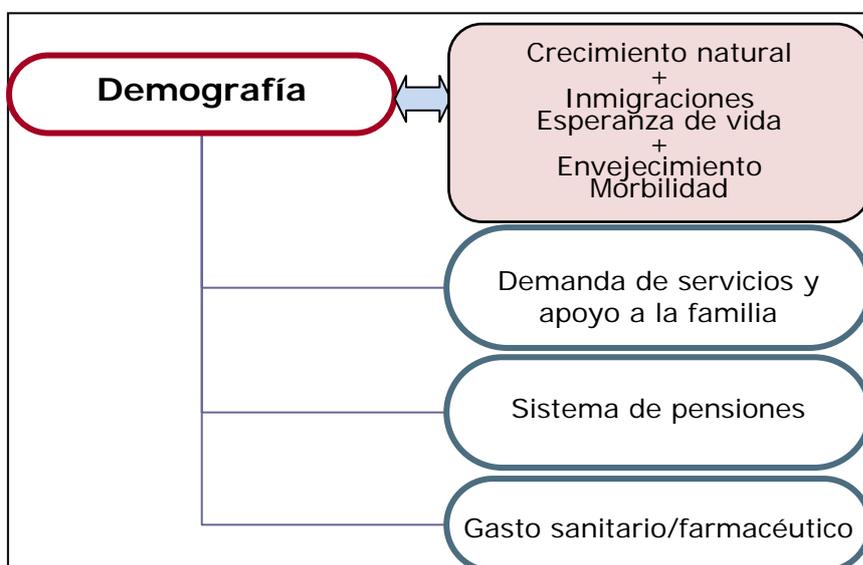
Pero, al tiempo, conviene observar también como las variables aquí consideradas, demográficas y laborales, son, de manera simultánea y en sentido contrario al expresado en los párrafos anteriores, indicadores de los resultados, tanto en términos de eficacia como de eficiencia, del devenir concreto de cada sistema de “flexiseguridad”, en general, y de los propios de protección social y empleabilidad, en particular. Es decir, los resultados de la interacción en el tejido económico y social de los instrumentos específicos de cada sistema de “flexiseguridad” afectan a la evolución, obviamente no en régimen de exclusividad, tanto de la tasa de natalidad como la de mortalidad e incluso inciden en el los flujos migratorios, impulsando en uno u otro sentido variaciones en la estructura de la población. En la misma dirección cabe considerar el modo en el que operan los mecanismos establecidos de seguridad, que afectarán a la dinámica del mercado laboral, tanto en el plano de la definición de la oferta y la demanda, como en el

de los mecanismos de ajuste del propio mercado de trabajo (búsqueda de empleo, fricciones en el mercado, etc.). Veámoslo con algo más de detalle a continuación.

## VI.2. LA INCIDENCIA DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS Y LABORALES EN LA INTENSIDAD DE LA PROTECCION SOCIAL. HIPOTESIS DE PARTIDA

La evolución de la población y de sus características son, a todas luces en primera instancia, determinantes de los requerimientos a los que se enfrentan los sistemas de

**Figura VI.1 La población y su incidencia en los sistemas de de protección social**



Fuente: Elaboración propia

protección social. En la figura VI.1. se sintetizan

los factores relacionados con demografía a tener en cuenta a la hora de determinar la cuantía y la distribución funcional de los gastos en políticas sociales y laborales de diversa índole. Así la evolución de las tasas de crecimiento vegetativo va a ser determinante

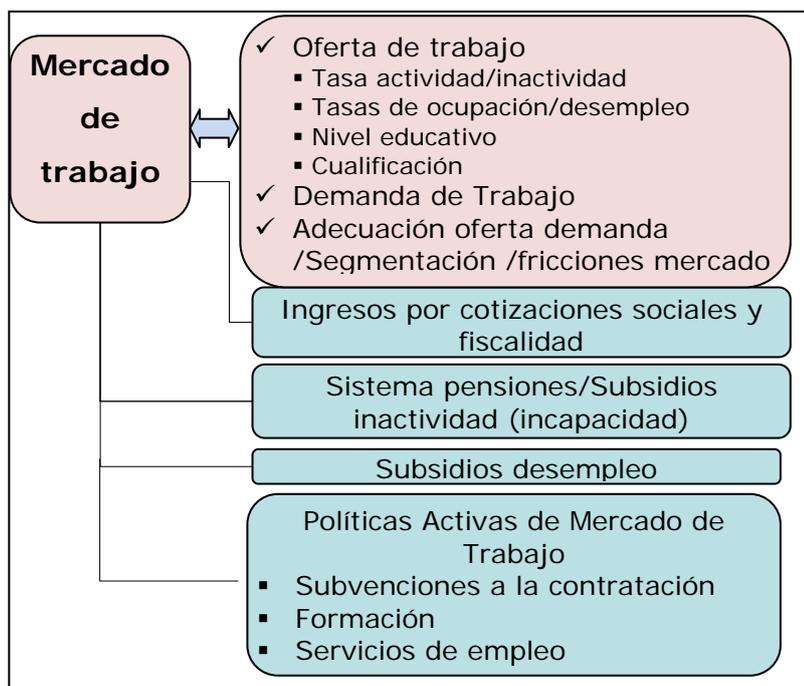
de la demanda de servicios y apoyo a la familia (cuidado de la infancia, guarderías infantiles, etc.). Al mismo tiempo la evolución de la estructura por edades de la población irá determinando un mayor o menor grado de envejecimiento, reflejándose en el monto de recursos necesarios para financiar los sistemas públicos de pensiones. Y ambas cuestiones, junto a las tasas de morbilidad vigentes determinan una de las variables de gasto social más relevantes, cual es el gasto sanitario.

Variables demográficas como el el flujo migratorio, que en el caso español esta jugando un rol singular en las dos últimas décadas, contribuyen a modificar de forma profunda las características de los flujos demográficos vegetativos, dotando a la población de un país de un dinamismo mayor que el cabría esperar de las tendencias

naturales de su población. Los flujos migratorios no solo contribuyen al aumento de la población interna sino que también, habitualmente, contribuyen a rejuvenecerla y dotan de recursos renovados y, generalmente más jóvenes, al mercado laboral.

Reflexiones similares a las antedichas cabrían hacerse respecto a la incidencia de los mercados laborales y sus dinámica temporal sobre diferentes funciones de los

**Figura VI.1 Las variables laborales y su incidencia en los sistemas de de protección social**



Fuente: Elaboración propia

sistemas de protección social y las ALMP.

Los ingresos del sistema están directamente determinados por el nivel de actividad de la población, por la tasa de actividad, indicativa del nivel de recursos humanos disponibles en una economía dada. La inversa, la tasa de inactividad no sólo indica el volumen de población que no contribuye a la financiación del sistema sino que también hace

referencia a una de las componentes más relevantes de la demanda de servicios sociales. Así, la evolución de la oferta de trabajo esta relacionada con la demanda de servicios como determinados subsidios o rentas de protección social por situación de desempleo o de gastos a través de las ALMP y, en sentido inverso, el nivel y la evolución de la tasa de inactividad es la pieza fundamental a la hora d determinar la función de gasto en pensiones de todo orden (por jubilación, por incapacidad, etc.).

Todo ello, funciones de ingresos y de gastos, moviéndose en un contexto definido por la cualidad del trabajo, características que afecta, por ejemplo a la fijación de las bases de tributación o cotización, así como a la cuantía de las prestaciones de tipo económico, o con los requerimientos de formación que demanda el sistema productivo para mejorar el ajuste de la oferta de trabajo con la demanda existente.

Y, finalmente, el nivel de desempleo, convirtiéndose en la variable objetivo de la mayor parte de las actuaciones en materia de política laboral, por activa o por pasiva, se

erige, a su vez en el indicador más preciso del éxito o el fracaso del funcionamiento de los mercados laborales, en tanto que manifiesta su nivel de desequilibrio en un momento dado. A la vez que determina la demanda, como se ha señalado de una gran parte de los mecanismos que se articulan en torno a las políticas laborales.

### VI. 3. EL CICLO ECONÓMICO Y LA SEGURIDAD EN EL MERCADO LABORAL

Durante el periodo analizado se ha producido una cierta convergencia del nivel de renta de España con respecto a la Unión Europea en general y a los dos países tomados como referencia de nuestro análisis en particular.

**Tabla VI.1. Evolución del PIB per cápita (en precios corrientes, 1995-2009)**

PIB per cápita	1995	2000	2005	2009
Dinamarca (en €)	26600	32500	38300	40300
Variación (%)	100	122,2	144,0	151,5
Holanda (en €)	18300	26300	31500	34600
Variación (%)	100	143,7	172,1	189,1
España (en €)	10800	15700	20900	22900,0
Variación (%)	100	145,4	193,5	212,0
España/Dinamarca (%)	69,4	73,7	66,5	83,0
España/Holanda (%)	74,0	72,3	62,9	74,6
UE-15	17000	22000	25400	26000
UE-27	14700	19100	22500	23600
España/UE-15 (%)	78,8	84,1	72,8	88,1
España/UE-27 (%)	91,2	82,2	92,9	97,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

En el año 2009 el nivel relativo del PIB per cápita de España alcanzaba el 88 por ciento respecto a la media europea (de los quince). Diez puntos porcentuales más que quince años antes y algo más si la comparación la realizáramos desde el comienzo de nuestra entrada en la UE (1986). Respecto a la actual UE de 27 miembros, el acercamiento es menor, en términos relativos, a causa del fuerte crecimiento experimentado por algunos países del antigua área soviética en la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado. Con respecto a los países de referencia la convergencia se lleva a cabo más con Dinamarca que con Holanda, país este que registra un notable éxito económico en la década 1995-2005 que contrasta con su vecino del norte, que aparenta

estar en una fase de crecimiento mucho más moderado. Lo que sin duda pone en cuestión los logros del denominado modelo “flexiseguro” que práctica este país.

Bajo esta perspectiva, ha sido posible entender como el gasto en políticas sociales y laborales haya avanzado en España, aunque de forma ligera, respecto a la media europea.

De este modo, España alcanzó el año 2008 el nivel de renta per cápita que Dinamarca tenía, a precios corrientes, en el año 1993 y Holanda en 1998. Si hicéramos una extrapolación de sus respectivos índices de presión del gasto social en ese momento, España tendría que aumentar unos diez puntos porcentuales su ratio gasto social/PIB para alcanzar el nivel danés, en momento de equivalencia de renta per cápita, y unos ocho puntos porcentuales para remedar la situación holandesa en aquel momento. Bien es verdad que, como se ha señalado la tendencia de ambos países de referencia ha sido descendente en lo que a importancia relativa de los gastos sociales respecto al PIB se refiere.

En suma, el fuerte crecimiento experimentado por la economía española en las últimas dos décadas, que nos ha permitido acercarnos ligeramente a los niveles de renta por habitante de los países de referencia en este estudio, no ha venido acompañado por un ascenso en términos semejantes de los gastos sociales en general, que nos acercara a los estándares alcanzados en estos países que estamos referenciando como paradigmáticos en lo que a “flexiseguridad” se refiere.

#### **VI. 4. LA DINAMICA DEMOGRAFICA DE LOS PAÍSES EN ANALISIS**

Las pautas de comportamiento de la dinámica demográfica entre los tres países considerados no parecen muy alejadas hasta mediados de los años noventa de la década pasada. Si acaso se observa un mayor estancamiento poblacional en el caso español, tras el boom registrado hasta los años sesenta de dicho siglo. A partir de 1995, aproximadamente se observa un importante cambio de tendencia en el caso español que significa (tabla VI.2) un ascenso más acelerado de la población (la masculina, ligeramente en mayor medida) a causa del flujo migratorio que se dirige al país desde ese momento.

**Tabla VI.2. Evolución de la población residente (1990=100)**

	1990	1995	2000	2005	2009	PAIS
Población Total	100	101,6	103,8	105,4	107,3	<b>Dinamarca</b>
Población Masculina	100	101,7	104,1	105,8	108,0	
Población Femenina	100	101,4	103,5	105,0	106,7	
Población Total	100	103,6	106,5	109,5	110,7	<b>Holanda</b>
Población Masculina	100	103,7	106,6	109,6	110,8	
Población Femenina	100	103,5	106,4	109,4	110,6	
Población Total	100	101,3	103,2	110,8	118,0	<b>España</b>
Población Masculina	100	101,3	103,1	111,3	118,9	
Población Femenina	100	101,4	103,2	110,4	117,2	
Población Total	100	121,3	122,9	126,3	128,5	<b>UE-15</b>
Población Masculina	100	121,6	123,3	127,0	129,3	
Población Femenina	100	121,0	122,6	125,7	127,7	
Población Total	100	101,4	102,6	104,4	105,8	<b>UE-27</b>
Población Masculina	100	101,5	102,7	104,6	106,1	
Población Femenina	100	101,3	102,5	104,2	105,5	

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

El resultado de este cambio en las tendencias demográficas españolas significa un relativo rejuvenecimiento de su población respecto a la de países como Dinamarca y Holanda, quebrando, si bien de forma tímida, la línea que se venía manifestando de acelerado envejecimiento. No obstante, en el momento actual el nivel de envejecimiento del país sigue superando al de los países de referencia como se puede observa en la Tabla VI.3. Lo que pone de manifiesto que las proyecciones a largo plazo de las tendencias demográficas, a efectos de inteprear sus efectos sobre la estructura de protección social del país (gasto en pesniones, atención a la infancia, etc) han de tener las suficientes cautelas como para no considerar tan solo la evolución de los movimientos naturales dela población.

Porque si nos atuvieramos solo a la evolución del crecimiento natural de la población para estimar nuestras proyecciones demográficas hacia futuro (como a menudo ocurre, en ausencia de otros flujos significativos) podemos perder de vista la aparición de fenómenos tan significativos, pero con alta probabilidad de ocurrencia, como los acaecidos en el caso español con el flujo inmigratorio que ha registrado el país en los últimos tres lustros. Tal fenómeno es dificilmente precedible a priori, en tanto que no son tampoco estimables con fiabilidad las tendencias económicas en el escenario internancional, cuyas realidades diferenciadas están en la base de los movimientos

migratorios de causalidad económica. Pero, en el caso caso español han tendido una trascendencia muy significativa de modo tal que han alterado sustancialmente las predicciones demográficas del momento actual respecto a a las que se hacían en las segunda mitad de los noventa de la pasada centuria<sup>74</sup>.

**Tabla VI.3. Población por edades (% sobre total población)**

	1990	1995	2000	2005	2009
<b>Dinamarca</b>					
Menores de 15 años.	17,15	17,27	18,41	18,81	18,29
Entre 15 y 24 años.	14,97	13,47	11,65	11,03	11,95
Entre 25 y 49 años.	37,03	37,51	36,42	35,40	34,05
Entre 50 y 64 años.	15,26	16,44	18,69	19,74	19,83
Entre 65 y más años.	15,59	13,07	14,83	15,01	15,89
<b>Holanda</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menores de 15 años.	18,23	18,40	18,57	18,45	17,73
Entre 15 y 24 años.	15,92	13,40	11,87	11,95	12,18
Entre 25 y 49 años.	38,43	39,87	38,79	36,85	35,21
Entre 50 y 64 años.	14,62	15,14	17,20	18,72	19,89
Entre 65 y más años.	12,80	11,42	13,57	14,04	14,99
<b>España</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menores de 15 años.	20,23	16,92	14,89	14,50	14,75
Entre 15 y 24 años.	16,87	16,53	14,78	12,28	10,89
Entre 25 y 49 años.	33,07	35,52	37,61	40,04	40,55
Entre 50 y 64 años.	16,39	15,91	15,98	16,39	17,15
Entre 65 y más años.	13,43	13,17	16,74	16,80	16,65

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

En efecto, la tasa de crecimiento natural de la población española muestra signo de claro agotamiento demográfico hacia el año 1999 aproximadamente. A la altura del año anterior habíamos llegado prácticamente al estancamiento del impulso demográfico, con una tasa de crecimiento natural de la población del 0,1 por ciento, habiéndose igualado prácticamente la tasa de natalidad con la de mortalidad y amenazando con entrar en una fase regresiva en lo que a evolución poblacional se refiere.

<sup>74</sup> Conviene recordar, a este respecto como algunos estudios prospectivos sobre el gasto en pensiones alumbraban un colapso del sistema público a la altura del año 2010 de no mediar reformas importantes en el mismo, que supusieran una reducción significativa del gasto por persona beneficiaria. Colapso derivado de la estimación de unas acusadas tendencias al envejecimiento de población española. La no consideración de los cambios demográficos habidos en el país, así como los laborales –fuerte incremento de la tasa de actividad, a la que nos referiremos más adelante-, están en la base del fracaso de este tipo de predicciones.

**Tabla VI.4. Dinámica demográfica**

	1990	1995	2000	2005	2009	
<b>Tasa Bruta de Natalidad</b>	12,3	13,3	12,6	11,9	11,3	<b>Dinamarca</b>
	13,2	12,3	13,0	11,5	11,2	<b>Holanda</b>
	10,3	9,2	9,9	10,7	12,3	<b>España</b>
<b>Tasa Bruta de Mortalidad</b>	11,9	12,1	0,9	10,1	9,9	<b>Dinamarca</b>
	8,6	8,8	8,8	8,4	8,1	<b>Holanda</b>
	8,6	8,8	9,0	8,9	8,4	<b>España</b>
<b>Tasa Bruta de Crecimiento Natural</b>	0,5	1,3	1,7	1,7	1,4	<b>Dinamarca</b>
	4,6	3,5	4,2	3,2	3,1	<b>Holanda</b>
	1,8	0,4	0,9	1,8	3,9	<b>España</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

La entrada de un importante flujo de inmigrantes en los últimos tres lustros señalados ha supuesto que la importancia relativa de la población extranjera en el país haya pasado de cifras casi insignificantes a principios de los años noventa del pasado siglo a niveles por encima de los dos dígitos en los momentos actuales. La raíz económica de esos flujos esta significando su agotamiento en la situación de fuerte recesión económica que padecemos desde 2008. Lo que alumbrará de nuevo algunos cambios en las tendencias demográficas redefinidas en los tres lustros más recientes. En cualquier caso, al finalizar la presente década el crecimiento natural de la población española había vuelto a cifras desconocidas desde hace varias décadas, superando las cifras registradas para los países aquí utilizados como referencia analítica. Lo que de momento está resultando en una desaceleración de las tendencias divergentes que habíamos observado en años anteriores en el terreno del envejecimiento de la población.

**Tabla VI. 5. Población por nivel educativo alcanzado (% sobre total población)**

	1990	1995	2000	2005	2008	2009
<b>Dinamarca</b>						
Educación primaria y secundaria baja	-	29,69	29,97	26,92	30,64	32,57
Educación Secundaria	-	49,35	49,49	45,64	41,35	40,24
Educación terciaria	-	20,96	20,54	27,44	28,01	27,19
<b>Holanda</b>						
Educación primaria y secundaria baja	-	-	39,56	34,61	33,31	33,15
Educación Secundaria	-	-	40,49	40,11	39,69	39,28
Educación terciaria	-	-	19,95	25,28	27,01	27,57
<b>España</b>						
Educación primaria y secundaria baja	-	69,91	63,16	55,99	53,67	53,23
Educación Secundaria	-	16,52	17,81	20,37	21,41	21,50
Educación terciaria	-	13,58	19,03	23,64	24,92	25,28

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

Un último apunte sobre las características de la población que afectan a la dinámica de las prestaciones sociales y las políticas laborales, particularmente a través de su incidencia en la estructura de la oferta laboral según los niveles de cualificación, hace referencia a su distribución según el grado de estudios alcanzados. En este terreno las carencias relativas que manifiesta la situación española con respecto a los dos países de referencia en este estudio, parecen mantenerse a lo largo de las décadas más recientes de nuestra historia. Todavía más de la mitad de nuestra población mayor de 15 años se mantiene en niveles de educación formal alcanzada por debajo los estudios de secundaria en su nivel bajo, mientras que en Dinamarca y Holanda es menos de un tercio de la población la que se encuentra en esa situación. Bien es verdad que se observa también un aumento acelerado de la población con estudios superiores, cuya proporción sobre el total se acerca ya a los niveles alcanzados hace tan solo unos pocos años por los dos países que nos sirven de referencia. Situación que pone de manifiesto una proporción anormalmente baja de población con estudios secundarios terminados. Lo que refleja de forma explícita y clara una de las lagunas más importantes de la política educativa española de las últimas décadas, cual es la escasa atención dedicada a la educación secundaria, más allá de su función de tránsito hacia los estudios superiores, como estadio de acceso a los mercados laborales. La formación profesional sigue siendo una asignatura pendiente de nuestro sistema educativo, lo que traslada fuertes requerimientos de recursos para la formación ocupacional y continua a las políticas activas de mercado de trabajo.

## VI. 5. LA DINÁMICA LABORAL

Otra cuestión singular, a efectos de determinar tanto el flujo de ingresos como el de gastos que se demandan de y para las políticas sociales y laborales, está fuertemente determinado por el volumen de los mercados laborales respectivos y sus modos de operación, que redundan en un mayor y mejor o menor y peor aprovechamiento del recurso humano con el que cuenta cada economía.

A este respecto es interesante observar como la economía española ha cubierto en los últimos años, aún sin haber llegado a resultados óptimos, un *decalage* que le afectaba de forma adversa a lo largo de toda nuestra historia de desarrollo industrial, cual es la

persistencia de una raquítica tasa de actividad de la población. Como se observa en la tabla VI. en el año 1990, la tasa de actividad de la economía española se distanciaba en casi veinte puntos porcentuales de la registrada para Dinamarca, o más de diez de la de Holanda. Treinta años más tarde las diferencias se han reducido sustancialmente. Por una lado a causa de la tendencia levemente descendente de la actividad en el caso de Dinamarca, debido a los efectos paulatinos del envejecimiento de la población en un contexto de elevadas tasas de actividad preexistentes. Pero fundamentalmente el acercamiento es debido al fuerte ascenso de la tasa de actividad femenina en España, fenómeno que también se ha registrado en Holanda, aunque con menor intensidad que en el caso español.

**Tabla VI.6. Tasa de actividad (en % de la población >15 años)**

<b>Tasa de actividad</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Dinamarca</b>	68,1	64,6	65,5	65,6	66,0	65,4
<b>Holanda</b>	57,1	59,2	63,5	64,9	66,6	66,8
<b>España</b>	48,6	50,0	52,8	56,7	59,1	59,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

El ascenso, desconocido en nuestra historia económica, de la actividad femenina ha trasladado una fuerte presión a los sistemas de protección social a favor de mayores esfuerzos en materia de cuidados a la infancia y protección a la familia, que en el caso español nos ha pillado desprevenidos y con enormes carencias. Y el tema es de singular transcendencia pues este cambio de comportamiento frente a la actividad mercantil, sin una cobertura de adecuada de prestaciones sociales de atención a la infancia y a la procreación puede afectar, de hecho así ha ocurrido, a las tasas de natalidad, en nuestro caso de la población autóctona. La búsqueda de un cierto dinamismo demográfico hacia el futuro, más allá del flujo limitado de la inmigración, requerirá de un esfuerzo importante y continuado de apoyo a la maternidad y los cuidados de la infancia, que como se ha puesto de manifiesto en un capítulo anterior, en España representa una entidad cuantitativa en el total del gasto social, casi irrelevante. Los tímidos intentos llevados a cabo en los últimos años (premios a la natalidad) se han tenido que enfrentar, casi antes de nacer, a las líneas de austeridad al gasto público que las políticas vigentes para hacer frente a la crisis económica están imponiendo.

**Tabla VI.7. Distribución por género de la población activa (% sobre total)**

% población activa		1990	1995	2000	2005	2008	2009
Dinamarca	Masculina		54,5	53,4	53,2	53,0	52,9
	Femenina		45,5	46,6	46,8	47,0	47,1
Holanda	Masculina	62,1	59,2	57,1	55,0	54,2	53,8
	Femenina	37,9	40,8	42,9	45,0	45,8	46,2
España	Masculina	-	62,9	61,1	58,7	57,0	56,2
	Femenina	-	37,1	38,9	41,3	43,0	43,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

Sin duda que, a tenor de las cifras de participación femenina, aún queda un cierto recorrido para el incremento de la tasa de actividad en España, en relación con la continuidad en el ascenso de las mujeres en el mercado laboral. Pero, es interesante constatar como tal incremento estará relacionado en el futuro con modificaciones intensas en la estructura de la población activa según su nivel de cualificación. Como se pone de manifiesto con los datos de la tabla VI.7. a medida que se asciende en el nivel educativo alcanzado por la población, las tasas de actividad son notablemente superiores, cosa que ocurre en los tres países considerados. Pero, en este terreno, de nuevo se observa como las diferencias más acusadas, en detrimento de la situación española, se registran en el nivel de educación secundaria (y también en la primaria), lo que lleva a concluir que la tendencia hacia la igualación de las tasas de actividad, que cabe esperar continúe en los próximos años, pasa, además de por un ascenso en las tasas de actividad femenina, por el incremento de las tasas de la población con estudios medios, al tiempo que crece la proporción de población con ese nivel educativo.

Cabe deducir aquí que más allá de los esfuerzos que se puedan llevar a cabo en el terreno de las políticas activas a favor de la formación continua, resulta preciso y urgente proceder a impulsar la educación secundaria, en aras de mejorar la inserción de la población española en el mercado de trabajo, con efectos dinámicos positivos sobre la evolución de la tasa de actividad<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> No olvidemos los negativos resultados que sistemáticamente obtiene el sistema educativo español, particularmente en su nivel secundario, en los sucesivos informes PISA de la OCDE, así como las elevadas tasas de abandono escolar que se registran en este ámbito de la educación formal, azuzadas en los últimos años por una mercado laboral en fuerte expansión, a través de una demanda de trabajo en niveles muy bajos de cualificación. Véase el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE ([www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)).

**Tabla VI.8. Tasa de Actividad por nivel educativo alcanzado (% población activa sobre población <15 años)**

		1990	1995	2000	2005	2008	2009
<b>DINAMARCA</b>	Hasta nivel bajo de secundaria	-	44,90	50,40	51,50	54,80	53,10
	Hasta pos secundaria	-	71,80	74,50	71,40	73,80	70,30
	Educación terciaria	-	82,00	83,20	80,70	82,30	80,80
<b>HOLANDA</b>	Hasta nivel bajo de secundaria	-	-	50,7	50,0	53,7	53,2
	Hasta pos secundaria	-	-	73,9	72,0	75,0	75,0
	Educación terciaria	-	-	81,1	80,5	82,0	81,6
<b>ESPAÑA</b>	Hasta nivel bajo de secundaria	-	36,7	42,5	45,9	46,4	41,5
	Hasta pos secundaria	-	41,7	53,7	63,6	65,4	60,6
	Educación terciaria	-	66,3	72,9	77,7	78,7	76,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

El resultado de la dinámica de la población activa, combinado con el aprovechamiento de la misma por el sistema productivo, en los respectivos mercados analizados, redundaba en la marcha de la ocupación del trabajo. En 2009 el nivel de ocupación de la mano de obra española se situaba dieciséis puntos porcentuales por debajo del nivel de Dinamarca y diecisiete con respecto al de Holanda. La evolución fuertemente procíclica de la ocupación en España explica como las diferencias con Dinamarca no se hayan modificado de forma intensa con relación a 1990, en los términos en lo que lo hecho la población activa, tal como veíamos más arriba. Holanda, sin embargo si ha reducido sustancialmente sus diferencias con respecto a Dinamarca, cuya tasa de ocupación se situaba ya por debajo de la de los Países Bajos en el año 2009.

**Tabla VI.9. Tasa de Ocupación (en porcentaje de la población >15 años)**

	1990	1995	2000	2005	2009
<b>DINAMARCA</b>	75,4	73,9	76,4	75,9	75,7
<b>HOLANDA</b>	61,1	64,2	72,9	73,2	77,0
<b>ESPAÑA</b>	49,1	46,8	56,1	63,3	59,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

No obstante, sí se ha ido corrigiendo el fuerte desequilibrio en términos de distribución de la ocupación de la ocupación por género, habiendo ganado las mujeres

casi doce puntos porcentuales desde 1990. En los momentos actuales, de fuerte impacto de la crisis económica sobre el volumen de empleo, la población ocupada femenina ha resistido mejor los embates de la misma, en la medida en que el “crack” de empleo se ha centrado de forma intensa en sectores como la construcción y sectores auxiliares y conexos, fuertemente masculinizados; por lo que han sido los hombres los que han visto reducir su nivel de ocupación a mucha mayor velocidad que las mujeres en los últimos tres años de contracción del empleo. Lo que se refleja, como veremos en una rápida convergencia de las tasas de desempleo por género en nuestro país.

**Tabla VI.10 . Distribución de la población ocupada por genero (% sobre total)**

		1990	1995	2000	2005	2008	2009
<b>DINAMARCA</b>	Población Masculina	53,7	55,2	53,3	53,1	52,8	52,2
	Población Femenina	46,3	44,8	46,7	46,9	47,2	47,8
<b>HOLANDA</b>	Población Masculina	62,1	59,5	57,1	55,0	54,2	53,8
	Población Femenina	37,9	40,8	42,9	45,0	45,8	46,2
<b>ESPAÑA</b>	Población Masculina	68,2	65,9	63,3	60,0	57,8	56,3
	Población Femenina	31,8	34,1	36,7	40,0	42,2	43,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat

Las diferencias en cuanto a comportamientos de los respectivos mercados de trabajo se reflejan de manera precisa y explícita en la diferente dinámica de las tasas de paro por países. Las diferencias son abultadas, tanto en términos absolutos como en la dispar evolución de la tasa de paro a lo largo del ciclo.

El desempleo en España está sujeto a una alta volatilidad anticíclica a lo largo de las diferentes fases del ciclo económico. En la fase expansiva se reduce de forma significativa, de tal modo que en los mejores momentos de la anterior fase expansiva, la tasa de desempleo disminuyó hasta alcanzar casi los estándares europeos, cercana al 8 por ciento. Aún así se mantenían diferencias importantes con relación a los dos países nórdicos considerados como referencia comparativa.

Se observan cambios importantes en los tres países en razón de las diferencias de género. En todos los casos la tasa de desempleo femenino ha experimentado un acercamiento a las tasas masculinas, llegando en algún caso, el danés, a situarse por debajo de incluso de éstas. En los otros dos casos, holandés y español, la tasa de

desempleo femenino sigue siendo superior la masculina, pero con diferencias ya netamente reducidas respecto a los varones en la búsqueda de empleo.

**Tabla VI.10. Tasa de desempleo (en % desempleados sobre población activa)**

		1990	1995	2000	2005	2008	2009
<b>DINAMARCA</b>	Tasa de Desempleo global	8,3	7,0	4,5	4,8	3,3	6,0
	Tasa desempleo masculino	-	5,6	4,0	4,4	3,0	6,5
	Tasa desempleo femenino	-	8,7	5,0	5,3	3,7	5,4
<b>HOLANDA</b>	Tasa de Desempleo global	7,7	7,2	2,7	4,7	2,8	3,4
	Tasa desempleo masculino		6,1	2,2	4,4	2,5	3,4
	Tasa desempleo femenino		8,6	3,4	5,1	3,0	3,5
<b>ESPAÑA</b>	Tasa de Desempleo global	16,3	23,7	14,1	9,2	11,3	18,0
	Tasa desempleo masculino		18,4	9,6	7,0	10,1	17,7
	Tasa desempleo femenino		32,7	21,2	12,2	13,0	18,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat.

Da la impresión de que los resortes, mecanismos de discriminación, que han situado históricamente a las mujeres en el vagón de cola del acceso al mercado de trabajo están tocando a su fin, de mantenerse las tendencias que se han observado en las últimas décadas en los mercados laborales de los países más desarrollados en esta materia. Obsérvese como en España se pasa de una diferencia de tasas de desempleo de casi quince puntos porcentuales, en contra de las mujeres, a un diferencial de menos de un punto porcentual a favor aún de los varones. Estas tendencias pueden reforzarse a través de la expansión de instrumentos de política social orientados al cuidado de la infancia y a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar para los ocupados de ambos géneros.

**Tabla VI.11. Tasa de Desempleo por edades (% población activa)**

		1990	1995	2000	2005	2008	2009
<b>DINAMARCA</b>	Entre 15 y 24 años.	11,52	9,92	6,73	8,61	7,63	11,20
	Entre 25 y 49 años.	7,93	6,24	4,19	4,25	2,55	5,28
	Entre 50 y 64 años	7,00	6,79	3,77	4,36	2,61	4,69
<b>HOLANDA</b>	Entre 15 y 24 años.	11,1	12,1	5,3	8,2	5,3	6,6
	Entre 25 y 49 años.	7,4	6,5	2,3	4,1	2,0	2,8
	Entre 50 y 64 años	4,7	4,5	2,1	3,9	2,7	2,8
<b>ESPAÑA</b>	Entre 15 y 24 años.	31,8	41,9	25,3	19,7	24,6	37,9
	Entre 25 y 49 años.	13,9	20,8	12,7	8,2	10,4	17,1
	Entre 50 y 64 años.	8,6	12,6	9,1	6,0	7,7	12,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos Eurostat.

Por último, resulta de interés observar como ha evolucionado el desempleo por edad. La fuerte discriminación que padecen los activos más jóvenes en su acceso al mercado laboral, es una constante en todos los casos analizados. Aunque las cifras de desempleo juvenil para el caso español son muy llamativas, por su nivel absoluto, si las relacionamos con la tasa general de desempleo, la situación y su evolución a lo largo del tiempo es bastante similar en los tres países. La tasa de desempleo juvenil (para las personas (entre 15 y 24 años) oscila entre una 120 y un 230 por ciento respecto a la tasa general, en Dinamarca, entre un 144 y un 196 por ciento, en Holanda, y entre un 176 y un 210 por ciento, en España. Sin duda, aquí las políticas laborales, particularmente, tienen algo que decir, pero al parecer en ninguno de los países se ha dado con la fórmula que haya favorecido una inserción más rápida e intensa de la población más joven en el mercado laboral.

## CAPITULO VII. FLEXISEGURIDAD Y CALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

---

### VII.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este Capítulo es estimar como la flexiseguridad incide sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Para ello, se analizarán, desde una perspectiva empírica, los efectos de diferentes variables que representarían la “flexiseguridad”, obviamente considerando tan sólo la vertiente de la seguridad, sobre la calidad del mercado de trabajo de España, Dinamarca y Países Bajos. Además, se evalúa, en una perspectiva comparada, qué nivel de esfuerzo en políticas de flexiseguridad debería realizar España para alcanzar el mismo nivel de calidad del mercado de trabajo de los otros dos países considerados.

La “flexiseguridad”, en este estudio empírico, se instrumentaliza desde el lado de la seguridad a través de los dos instrumentos típicos de las Políticas Laborales. Es decir, desde el lado de las Políticas Activas de mercado de trabajo, para aumentar la empleabilidad de los trabajadores, la probabilidad de conseguir un puesto de trabajo y también por reducir el tiempo en el que los individuos estarían en paro, sin percibir un salario; y por otro lado, desde la perspectiva de la renta (Políticas Pasivas), al garantizar una renta mínima, incluso cuando los trabajadores están en paro, a través de la prestación por desempleo. La estrategia es, por lo tanto, aumentar la empleabilidad de la población activa y, de esta forma, reducir los costes sociales del paro.

Las Políticas Laborales, como es de todos conocido, se ponen en práctica con el objetivo de paliar las situaciones de desequilibrio del mercado de trabajo, en general, luchando contra el grave problema que supone el alto y persistente desempleo registrado en Europa durante buena parte de las décadas de los años ochenta y noventa.

Normalmente, se contempla como uno de los principales objetivos de las Políticas Laborales activas el facilitar la búsqueda de empleo, mediante oficinas de información, de modo que se reduzca la brecha entre puestos vacantes y personas en busca de empleo. Asimismo, en su origen<sup>75</sup>, este tipo de Políticas se implantaron con la idea de aumentar y favorecer la movilidad laboral y geográfica, con el objeto de cubrir los puestos vacantes en determinados sectores, y en determinadas zonas, con el excedente de mano de obra de otros (es decir, con los desempleados), siendo otro de los fines, recogido en las medidas orientadas a la formación, el tratar de paliar la obsolescencia (falta de adaptación) de la mano de obra que pierde el puesto de trabajo, en un ámbito de creciente cambio tecnológico<sup>76</sup>.

En este sentido, este Capítulo tiene por objetivo evaluar los efectos de la “flexiseguridad”, desde el punto de vista de su componente “secu”, es decir, desde la perspectiva de la seguridad de las Políticas de Laborales, sobre la calidad del mercado de trabajo. Para ello, se utilizará como marco teórico fundamental el modelo “*matching*”, que se describirá en el segundo apartado de este Capítulo, porque nos permite evaluar los diferentes efectos teóricos de las políticas laborales sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. El tercer apartado presenta una serie de evidencias empíricas existentes en la literatura relevante sobre la relación entre Políticas Activas y Pasivas sobre la calidad del mercado de trabajo. El penúltimo apartado, antes del resumen de conclusiones, evalúa de forma comparada esta relación para España, Dinamarca y Países Bajos y se hace un ejercicio estadístico, en el que se simula cuál sería el nivel cuantitativo, en términos de gasto, al que debiera llegar la Política Laboral española para alcanzar el grado de calidad del funcionamiento del mercado de trabajo de los otros dos países considerados en esta investigación: Holanda y Dinamarca.

---

<sup>75</sup> Las acciones de Política Laboral Activa surgieron en Suecia, con el fin de aumentar la movilidad laboral, aunque en el periodo 1960-90, el énfasis se fue desplazando hacia la lucha contra todos los tipos de desempleo, a comienzos de la década de los años noventa, cuando este país entró en la más profunda recesión del periodo de posguerra, cayendo el empleo regular (es decir, el empleo del que se excluye a los participantes en los programas de Política Activa) en un 13% entre 1990 y 1994: Calmfors, L.; Forslund, A. y Hemström, M. (2001): “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences”, en *Swedish Economic Policy Review*, nº 85, pp. 61-124.

<sup>76</sup> En definitiva, reducir el desajuste entre oferta y demanda de trabajo en materia de cualificación. Un desajuste creciente en este terreno (“*mismatch*”) podría ser una de las causas de altos niveles de desempleo en Europa: Ruesga Benito, S. M.; García de la Cruz, J. M. y Murayama Rendón, C. (2000): “Introducción: La relación entre educación y empleo. Una aproximación a su análisis económico”, en Sáez, F. (coord.): *Formación y empleo*, Fundación Argentaria, Visor, Madrid.

## VII.2. EL MODELO TEÓRICO: EL MODELO “MATCHING”

El modelo *matching*<sup>77</sup> toma como punto de partida la idea de eficiencia en el comportamiento del mercado de trabajo a partir de la relación entre vacantes y parados. Las vacantes serían aquellos puestos de trabajo que estarían disponibles para ser ocupados inmediatamente por un trabajador y los parados serían aquellas personas que estarían dispuestas a trabajar inmediatamente pero que no encuentran un puesto de trabajo. Desde esta perspectiva, se supone que existen, al mismo tiempo, vacantes y parados en el mercado de trabajo y que, cuanto más alta es esta relación, mayor es la ineficiencia del funcionamiento de dicho mercado.

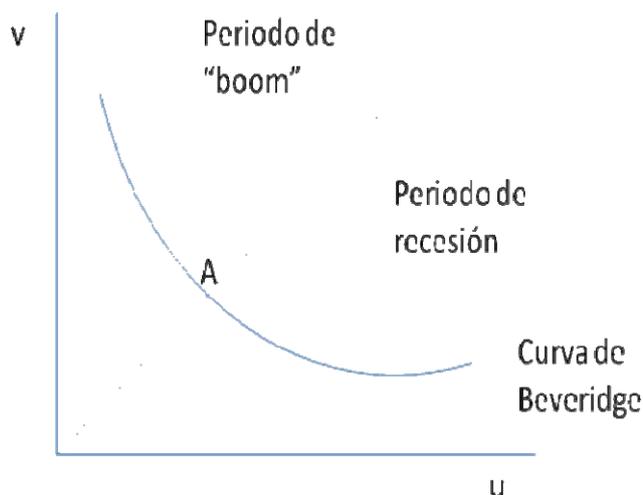
Para que existan al mismo tiempo parados y vacantes, se considera, por hipótesis, que: i) existen costes de movilidad y de información (tanto para las empresas como para los trabajadores) y ii) la información no es perfecta.

La existencia de este desequilibrio o “mismatch” supone un avance en relación a los modelos tradicionales de análisis del mercado de trabajo, porque consideran implícitamente que el mercado de trabajo no es perfecto y funciona bajo unos criterios de falta de información e, incluso, de ineficiencia y la no existencia de un salario y un empleo de equilibrio. Este desequilibrio, es decir, la relación entre vacantes y parados es representada por la Curva de Beveridge (CB), tal y como se representa en el diagrama abajo:

---

<sup>77</sup> La descripción teórica que se hace en este apartado del modelo *matching* está resumida de Cahuc y Zylberber (2004). *Labor Economics*, MIT Press.

**Figura VII.1. Curva de Beveridge**



Fuente: Cahuc y Zylberberg (2004), op. cit.

Tal que  $u$  representa la tasa de paro y  $v$  la tasa de vacantes, definida como la relación entre el número de vacantes y la Población Activa. En este sentido, la CB representaría la eficiencia del mercado de trabajo, es decir, cuanto más cercano al origen, más eficiente sería el funcionamiento del mercado de trabajo, porque estaría asociando menores tasas de paro por tasa de vacantes, es decir, menor sería  $v/u$ , por lo tanto, menor el desequilibrio. Sin embargo, cuando la CB se aleja del origen, menos eficiente sería el mercado de trabajo. Por otro lado, cuando la relación entre  $v/u$  se desplaza hacia la derecha del eje de 45 grados, el modelo estaría representando un periodo de recesión, porque el número de parados se incrementa frente al número de vacantes; sin embargo, cuando se incrementa el número de vacantes por parados, es decir, se eleva la probabilidad de encontrar un puesto de trabajo, el modelo reflejaría un comportamiento típico de los periodos de crecimiento económico.

En este modelo, un mejor funcionamiento de los servicios públicos de empleo, por ejemplo, a través de una mejor difusión de la información sobre vacantes y demandantes de empleo puede mejorar sustancialmente la eficiencia del mercado de trabajo, lo que se representaría con un desplazamiento de la CB hacia la izquierda.

En este modelo, la demanda de trabajo está determinada a partir de la demanda derivada de productos de una empresa que se comporta de forma eficiente y maximiza beneficios. Para simplificar, se supone que el trabajo es homogéneo. Además, se considera también que la empresa se enfrenta a un coste al mantener una vacante abierta y vacía y, por lo tanto, tiene un beneficio al ocupar dicha vacante. Por lo tanto,

supongamos que: las empresas tienen vacantes, que pueden ser ocupadas produciendo un producto  $y$  a un coste  $w$ . Las demás variables del modelo serían:

$q dt$  = tasa de destrucción de vacantes en  $dt$ ;

$r$  = tipo de interés real;

$1/(1 + r dt)$  = factor de descuento en  $dt$ ;

$\pi_e$  = beneficio esperado cuando se ocupa una vacante;

$\pi_v$  = beneficio esperado cuando no se ocupa la vacante;

$h$  = coste de mantener abierta la vacante;

$m(v/u)$  = probabilidad de ocupar una vacante, es decir, la probabilidad de que una empresa encuentre a un trabajador.

El problema de maximización de la empresa neoclásica tradicional se resuelve cuando se iguala el coste marginal al ingreso marginal. Considerando esta restricción, y haciendo algunas transformaciones matemáticas adecuadas<sup>78</sup>, se puede deducir la curva de demanda de trabajo que asumiría la siguiente forma funcional:

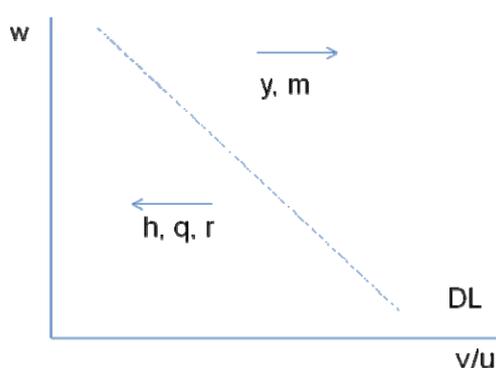
$$w^D = y - \frac{h(r + q)}{m(v/u)} \quad (1)$$

De acuerdo con (1), la demanda de trabajo es una función creciente del nivel de producción ( $y$ ) y de la eficiencia del mercado de trabajo, es decir, del *matching*, que se representa por  $m(v/u)$ , puesto que menor es el coste de mantener abierta una vacante. Es una función negativa del coste de mantener abierta una vacante, de las deficiencias del funcionamiento del mercado de trabajo, del tipo de interés y de la tasa de destrucción de vacantes. De esta forma, se deduce la curva de demanda de trabajo (DL), negativamente inclinada en el diagrama ( $w, v/u$ ) porque el salario disminuiría con un incremento de la ineficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo, es decir, del *matching*.

---

<sup>78</sup> Véase, entre otros, Cahuc & Zilberberg (2004, cap. 9), op. cit. y Varian (1999), *Microeconomics Analysis*, Norton International Edition.

**Figura VII.2: Curva de demanda de trabajo (DL)**



Fuente: Cahuc y Zylberberg (2004), op. cit.

Para seguir con el proceso de solución del modelo, es necesario ahora representar como se comportaría la oferta de trabajo. Se establece como hipótesis que el salario estaría determinado en la negociación colectiva. Se supone, además, que los sindicatos tienen por objetivo maximizar la utilidad de sus afiliados. La utilidad de los afiliados vendría determinada por la diferencia entre la utilidad esperada del trabajo ( $V_e$ ) y la utilidad esperada del paro ( $V_u$ ), una vez que se considera que el trabajador dispone de un salario de reserva igual a  $Z$  (que también podría considerarse como la prestación por desempleo o el salario de libre mercado). La diferencia entre  $V_e$  y  $V_u$  sería el excedente de los trabajadores. Por hipótesis, se supone que la negociación se realiza sobre los excedentes producidos tanto por la empresa como por los trabajadores. El excedente de la empresa vendría determinado por la diferencia entre el beneficio esperado cuando se ocupa una vacante ( $\pi_e$ ) y el beneficio esperado cuando no se ocupa la vacante ( $\pi_v$ ). De esta forma, el excedente  $S$  sería:

$$S = (V_e - V_u) + (\pi_e - \pi_v) \quad (2)$$

En la negociación colectiva los trabajadores alcanzarían un salario que estaría determinado en función de una proporción  $\alpha$  del excedente  $y$ , por otro lado, las empresas obtendrían una parte  $(1-\alpha)$  del mismo excedente. De esta forma,  $\alpha$  representaría el poder de negociación de los sindicatos. Cuanto mayor sea  $\alpha$ , mayor la porción del excedente que se llevarían los trabajadores en forma de salarios; en el límite, el poder de negociación máximo vendría dado cuando  $\alpha = 1$ . Cuando la empresa dispone de todo el

poder,  $\alpha = 0$ . Sustituyendo esta hipótesis en la ecuación (2), se llega a la ecuación de salario:

$$w = \alpha y + (1 - \alpha)rV_u \quad (3)$$

Es decir, el salario es una media ponderada por el poder de negociación de los sindicatos entre la probabilidad de estar empleado y produciendo y/o en paro. Si el poder de negociación de los sindicatos es máximo, el salario dependerá de la producción. Por otro lado, si ese poder es nulo, el salario será igual al de reserva, que es equivalente al de mercado. Despejando la ecuación (3) y, considerando las hipótesis destacadas a lo largo de este apartado<sup>79</sup>, se llega a una ecuación de salario en el espacio  $(w, v/u)$  con pendiente positiva y que tiene la siguiente forma funcional:

$$WC = z + (y - z) \Gamma(\theta) \quad (4)$$

tal que  $\theta = v/u$       y       $\Gamma'(\theta) > 0$

La curva de salario (CW) representaría la relación entre el salario y el desajuste del mercado de trabajo, de forma que, cuanto mayor es el desajuste, mayor  $v/u$ , mayor el número de vacantes por trabajadores, mayor la probabilidad de encontrar un puesto de trabajo y, por lo tanto, menor el coste de búsqueda, mayor el salario exigido por los trabajadores. Esta curva de salario positivamente inclinada está representada en la figura VII.3.

La figura VII.3. revela la estática comparativa de la curva de salario considerando un cambio positivo en las variables que influenciarían la decisión de los trabajadores.

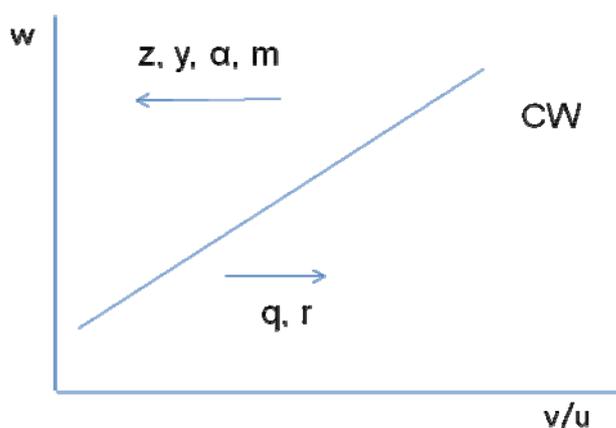
Z, por ejemplo, un incremento del beneficio por desempleo, desplazaría a la izquierda la CW. Para una misma relación  $v/u$ , un incremento del salario de reserva aumentaría la utilidad esperada del paro; lo que, para volver a un punto en la CW, el salario debería aumentar para equilibrar el mercado. Por lo tanto, a mayor Z, con mismo  $v/u$ , mayor w. Sin embargo, cuando se analicen los efectos de las Políticas Pasivas sobre

---

<sup>79</sup> Véase Cahuc & Zilberberg (2004, cap. 9), op. cit.

el mercado de trabajo, esta conclusión directa y sencilla cambia, sobre todo, cuando se introduce la hipótesis de elegibilidad, es decir, de que un trabajador es elegible para percibir la prestación por desempleo. Esta condición genera efectos contradictorios sobre la curva de salario, que serán analizados más adelante. Con relación a las demás variables consideradas en el modelo, su efecto teórico sobre la curva de salario es el siguiente:

**Figura VII.3: Curva de salario**



Fuente: Cahuc y Zylberberg (2004), op. cit.

y: la producción. Un incremento de la producción, desplazaría a la izquierda la CW. Para un mismo nivel de eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo, un incremento de la producción podría incrementar la demanda de trabajo, presionando hacia al alza el salario.

$\alpha$ : el poder de los sindicatos. El incremento del poder de negociación de los sindicatos, para un mismo nivel de  $v/u$ , presiona también el salario al alza, desplazando la CW hacia la izquierda.

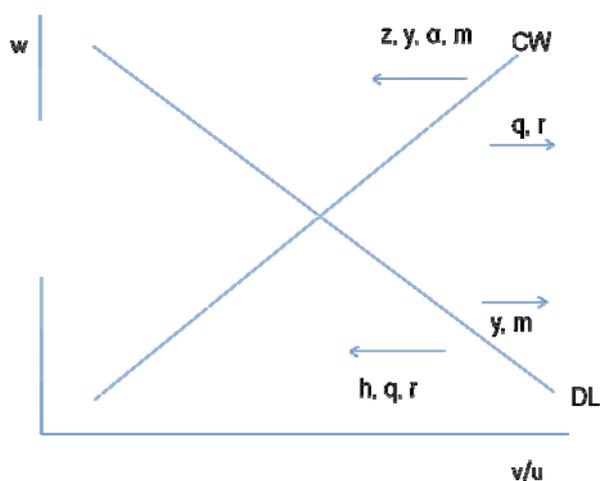
m, el "matching", o el ajuste del mercado de trabajo. Cuanto más eficiente es el ajuste del mercado de trabajo, a un dado nivel de  $v/u$ , mayor el salario esperado. La CW se mueve hacia arriba.

q, tasa de destrucción de empleo. Cuanto más elevada la tasa de destrucción de empleo, para un dado  $v/u$ , mayor será la presión para una reducción del salario, es decir,, menor el salario esperado, la CW se desplazaría hacia la derecha.

$r$ , tasa de descuento; cuanto más alto el tipo de interés, para un dado  $v/u$ , menor el salario esperado, la  $CW$  se desplaza hacia abajo.

El análisis se complementa, por lo tanto, evaluando al mismo tiempo, en el mismo diagrama, las curvas de demanda de trabajo y la de salario. En este diagrama es posible determinar el nivel de equilibrio del salario y de paro y también la eficiencia del mercado de trabajo y de paro.

**Figura VII.4. El equilibrio en el modelo *matching***



Fuente: Cahuc y Zylberberg (2004), op.

cit.

En la Tabla VII.1, abajo, se presentan todas las combinaciones de efectos de los cambios provocados por alguna de las variables independientes consideradas en el modelo sobre el salario, el ajuste del mercado de trabajo y la tasa de paro.

**Tabla VII.1 Estática comparativa del modelo “*matching*”**

	Prestación por desempleo, $Z$	Poder de negociación de los sindicatos, $\alpha$	Coste de la vacante, $h$	Matching (ajuste), $m$	Producción, $y$	Tasa de destrucción de vacantes, $q$
$w$	+	+	-	+	+	-
$v/u$	-	-	-	+	+	-
$u$	+	+	+	-	-	+

Fuente: Cahuc y Zylberberg (2004), op. cit.

Por ejemplo, la estática comparativa que se deduce del modelo descrito anteriormente y resumido en la Figura VII.4 y en la Tabla VII.1, muestra que un incremento de la eficiencia de los servicios públicos de empleo, generaría los siguientes efectos:

- i. Aumentaría la probabilidad de mantenerse empleado, lo que incrementa la utilidad esperada del paro, el salario esperado, desplazando la CW hacia la izquierda.
- ii. También crece la probabilidad de ocupar una vacante, disminuyendo su coste medio. Para un salario dado, las empresas aumentan las ofertas de vacantes, incrementándose  $v/u$ : DL se desplaza hacia la derecha.
- iii. El resultado final, el salario se eleva, pero el efecto sobre  $v/u$  es ambiguo. Por un lado, esto reduce el número de vacantes abiertas, pero, por otro, la minoración del coste medio de una vacante tiene el efecto contrario. La relación de equilibrio lleva a la solución: se verifica que  $v/u$  se incrementa con  $m$ . El efecto sobre la DL es dominante. Por lo tanto, la tasa de paro se reduce y se potencia la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo, pues la CB se desplaza hacia el origen.

Por lo tanto, en base a este modelo podemos analizar los efectos de las Políticas de seguridad que conllevaría la “flexiseguridad”, es decir, las Políticas Activas y las Políticas Pasivas, sobre la calidad del mercado de trabajo.

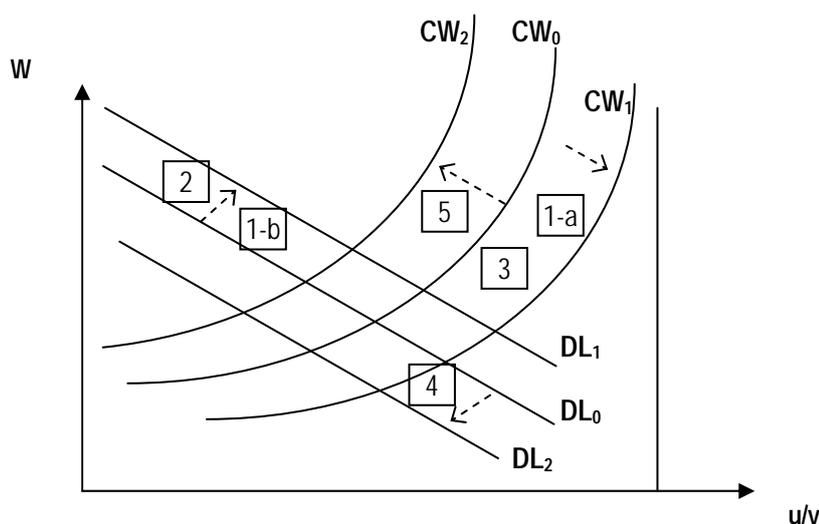
### **VII.3. Políticas Laborales Activas y comportamiento de los mercados de trabajo**

Como se ha visto en la estática comparativa del modelo *matching*, las Políticas Activas del mercado de trabajo pueden modificar la curva de salarios al cambiar la posición negociadora de las empresas, de los sindicatos, con consecuencias sobre la eficiencia de funcionamiento del mercado de trabajo. En este sentido, hay estudios empíricos que indican que los programas de las Políticas Activas pueden aumentar la presión salarial, aunque los trabajos que estudian los efectos sobre el desempleo son más

numerosos, obteniendo en la mayoría de los casos que las Políticas Activas reducen el desempleo (Calmfors y Holmlund, 2000)<sup>80</sup>.

Por todo ello, el esquema teórico de los efectos de las Políticas Activas se puede plasmar en un esquema, como el que se muestra en la figura VII.5<sup>81</sup>:

**Figura VII.5. Efectos de las Políticas Activas de mercado de trabajo**



Fuente: Elaboración propia a partir de Calmfors (1994), op. cit.

De todas las consideraciones anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1) El objetivo principal de las Políticas Activas (sobre todo de los servicios de empleo y administración y la formación) es aumentar la eficiencia en el proceso de ajuste, de modo que, un determinado número de desempleados (que buscan empleo) se asocie a menos puestos vacantes. Así, la curva de Beveridge<sup>82</sup> se desplaza hacia izquierda, hacia el origen. Este incremento de la eficiencia se debe a que:

<sup>80</sup> Calmfors, L.; Forslund, A. y Hemström, M. (2001): "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", en *Swedish Economic Policy Review*, nº 85, pp. 61-124.

<sup>81</sup> Calmfors, L. (1994): *Active Labour Market Policy and Unemployment. A Framework for the analysis of Crucial Design Features*. Partiendo del modelo de análisis del mercado de trabajo, en un plano donde se relacionan los salarios reales y el nivel de empleo, siendo la curva de pendiente negativa la de demanda de trabajo (employment schedule) y la curva de pendiente positiva, la de fijación de salarios (wage-setting schedule), el nivel de pleno empleo queda determinado por la curva vertical (full-employment schedule): Layard, R.; Nickell, S. y Jackman, R. (1991): *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press (versión en castellano: *El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994).

<sup>82</sup> La curva de Beveridge recoge la relación entre puestos vacantes y desempleo. Para profundizar en su funcionamiento, véase, por ejemplo, Nickell, S. y Layard, R. (1999): "Labor market institutions and economic performance", en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, pp. 3029-3084.

- i. El proceso de ajuste se acorta si las cualificaciones de los desempleados y las requeridas por la estructura de la demanda, se ajustan,
- ii. Puede mantenerse la efectividad en la búsqueda de empleo de los desempleados si son activos de varias formas (verbigracia, participan en programas de formación),
- iii. La incertidumbre de los empresarios sobre la empleabilidad de los posibles empleados se reduce, si éstos colaboran en medidas de Política Laboral Activa.

Entonces, el desplazamiento de la curva de Beveridge afecta al equilibrio del mercado de trabajo de dos formas:

- i. Reduce el número de vacantes para cada nivel de (des)empleo, lo que tiende a disminuir la presión salarial (se desplaza la curva de salarios hacia la derecha:  $CW_0 \rightarrow CW_1$ ),
- ii. Además, si las vacantes resultan costosas para los empresarios, el coste total de emplear a una Población Activa dada disminuye, desplazando la curva de precios, que actúa como curva de demanda laboral, hacia afuera ( $DL_0 \rightarrow DL_1$ ).

2) Las políticas Laborales Activas aumentan la productividad de la Población Activa (directamente a los participantes en programas de formación y de creación de empleo) y pueden generarse externalidades que contribuyan a aumentar la productividad general, por lo que la curva de demanda de trabajo se desplaza hacia la derecha de su posición inicial ( $DL_0 \rightarrow DL_1$ ).

3) Todas las medidas integrantes de las Políticas Activas ayudan a mantener la oferta efectiva de empleo, al reducir el riesgo de que los desempleados de larga duración y otros grupos de “outsiders” del mercado de trabajo abandonen la población activa, pasando a formar parte de la población desanimada o inactiva. Esto significa que habrá más competencia por los puestos de trabajo disponibles, lo que disminuye la presión salarial, es decir, se desplaza hacia abajo la curva de fijación salarial ( $CW_0 \rightarrow CW_1$ ).

4) En el caso de subvenciones a la creación de empleo y subvenciones a colectivos específicos, como jóvenes y discapacitados, surge un efecto sustitución sobre el empleo regular, porque resulta más rentable para los empresarios reemplazar una categoría de

trabajadores con otra. Si esto ocurre, la demanda de trabajo se desplaza hacia la izquierda ( $DL_0 \rightarrow DL_2$ ), lo que puede compensar la creación directa de empleo derivada de las propias medidas de Política Activa, dando lugar a que el efecto neto sobre el empleo resulte nulo (Tzannatos y Dar, 2001)<sup>83</sup>.

5) Las Políticas Activas pueden afectar a la determinación de los salarios de forma similar a unos elevados subsidios por desempleo, en el sentido en que, al disminuir las pérdidas de renta (bienestar) asociadas con la situación de desempleo (y los riesgos del desempleo de larga duración), los incentivos a la moderación salarial se reducen por el lado de los sindicatos y los empresarios tienen que pagar más para atraer a los trabajadores. Por tanto, la curva de fijación salarial se desplaza hacia arriba ( $CW_0 \rightarrow CW_2$ ). El resultado es un efecto desplazamiento (“*crowding-out*”) que reduce el empleo.

6) A todos estos efectos, cabría añadir el de “peso muerto” o “pérdida irrecuperable” (“*dead-weight*”), que señala que los resultados de una medida de Política Activa pueden no diferenciarse de la situación que se habría producido en ausencia de dicha medida. Por ejemplo, puede que, como señalan Layard et al. (1991)<sup>84</sup>, personas por las que se paga una subvención hubieran sido contratadas de todas maneras, de este modo, el dinero que se paga por ellas, es una pérdida irrecuperable de eficiencia y no tiene utilidad alguna.

Así, aunque las Políticas Activas de mercado de trabajo se implementan con el objetivo de lucha directa contra el desempleo, también pueden incidir en la determinación de los salarios. Sin embargo, el impacto agregado de este tipo de Políticas resulta complejo, precisamente debido a los efectos tanto directos como indirectos que conlleva (Comisión Europea, 2004)<sup>85</sup>.

De esta forma, desde la perspectiva teórica, se pueden destacar como reacciones esperadas del comportamiento del mercado de trabajo, ante la puesta en marcha de Políticas Laborales Activas (en lo que respecta a los ámbitos abarcados por los objetivos de Lisboa que la Unión Europea conceptuaba como esenciales a la hora de establecer un mercado de trabajo único europeo), las siguientes<sup>86</sup>:

---

<sup>83</sup> Tzannatos, Z. y Dar, Z. (2001): “Programes actives pour le marché du travail: une aperçu general des evidences resultant des evaluations”, *SP Discusión Paper* nº 0105, Banco Mundial.

<sup>84</sup> Layard et. Al. (1991), op. cit.

<sup>85</sup> Comisión Europea (2004): *Employment in Europe, 2003*, Luxemburgo: European Communities.

<sup>86</sup> No se incluyen las medidas destinadas a los discapacitados.

**Tabla VII.2. Efectos de las Políticas Laborales sobre el mercado de trabajo**

	Servicios públicos de empleo y administración	Formación	Medidas para jóvenes	Subvenciones a la creación de empleo
Tasa de paro (TU)	-	-	-	-
Tasa de paro juvenil (TUJ)	-	-	-	-
Porcentaje de paro de larga duración (PTULP)	-	-	-	-
Tasa de ocupación (TO)	+	+	+	+
Tasa de ocupación femenina (EPRF)	+	+	+	+
Tasa de ocupación de los mayores (TOM)	+	+	=	+
Tasa de temporalidad (TEMP)	=	-	¿?	¿?

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a Políticas activas se refiere, el gasto en servicios públicos de empleo y administración tiene como objetivo fundamental favorecer el ajuste entre oferta y demanda de trabajo<sup>87</sup>. Entre estos servicios se encuentran los orientados al asesoramiento y asistencia en el proceso de búsqueda de empleo, que contribuyen a facilitar la colocación de los desempleados con mayor rapidez, desplazando así la curva de Beveridge hacia la izquierda y favoreciendo de esta forma el ajuste y la evolución de los niveles de desempleo a la baja.

Las medidas orientadas a la formación incluyen tanto las dedicadas a la formación ocupacional (es decir, aquella cuyos principales destinatarios son los desempleados y cuyo objetivo fundamental es tratar de facilitar su rápida reinserción en el mercado de trabajo), como a la formación continua (dirigida a los activos ocupados interesados en mejorar su cualificación). Debe suponerse que los desempleados que participan en estas medidas de formación, adquieren una ventaja frente a los parados no participantes, puesto que esa formación les permitirá acceder más rápidamente y en mejores

<sup>87</sup> Los servicios públicos de empleo, como señala Mato Díaz (2003): "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo", *Serie Macroeconomía y Desarrollo*, n° 21, CEPAL, Santiago de Chile, atienden tres grandes tareas de las políticas de mercado de trabajo: la gestión de las prestaciones por desempleo (encuadrada en las políticas pasivas), la intermediación laboral y la gestión de programas de formación y otras medidas activas, siendo, de todas ellas, la más destacada la intermediación laboral entre la oferta y la demanda de trabajo (gestión de las vacantes, registro de los desempleados y actividades de información, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo).

condiciones a un nuevo puesto de trabajo (mejora la empleabilidad<sup>88</sup> de los participantes).

Las acciones destinadas a los jóvenes se encuadran entre las políticas de promoción de empleo, que representan actuaciones dirigidas a incidir directamente por el lado de la demanda de trabajo, promoviendo la creación de empleo entre determinados colectivos desfavorecidos (en este caso, los jóvenes).

Las subvenciones a la creación de empleo, al igual que las medidas destinadas a los jóvenes, representan actuaciones por el lado de la demanda, con el fin de incentivar la contratación de mujeres, entre otros colectivos con dificultades para insertarse en el mercado laboral, como pueden ser también los parados de larga duración, fomentar el empleo por cuenta propia y, en general, todas las medidas destinadas a promover el empleo<sup>89</sup>. Por ello, ha de entenderse que tienen una mayor incidencia sobre las tasas de ocupación y no tanto sobre el desempleo, ya que tratan de aumentar el número de personas empleadas.

#### VII.4. Prestación por desempleo y calidad del mercado de trabajo

El modelo básico descrito anteriormente muestra que la prestación por desempleo siempre produce un efecto desfavorable sobre el mismo, puesto que el incremento del salario de reserva incrementa el poder de negociación salarial de los trabajadores. Sin embargo, este modelo considera que todos los trabajadores son homogéneos y reciben la misma prestación por desempleo, cuando en realidad esto depende de una serie de circunstancias como, por ejemplo, ser elegible para percibir la prestación, es decir, haber estado trabajando y cotizando a la prestación por desempleo por un determinado periodo de tiempo<sup>90</sup>.

Los parados que no perciben la prestación por desempleo, tienen una relación con el esfuerzo de búsqueda de empleo o con el salario negociado diferente de la de los trabajadores elegibles. Para éstos, el salario de reserva presenta una función negativa de

---

<sup>88</sup> El término "empleabilidad", definido por la Comisión Europea como uno de los objetivos a alcanzar por la EEE, hace referencia a la probabilidad de encontrar empleo para un individuo determinado.

<sup>89</sup> Mato Díaz (2003), op. cit., indica que estas medidas de subvención al empleo pueden estar sometidas tanto a efectos de "peso muerto" como de sustitución.

<sup>90</sup> Se reproduce un resumen del modelo especificado en Cahuc y Zylberberg (2004), cap 11, op. cit. Para un análisis detallado de las especificaciones matemáticas y sus derivaciones consúltese este manual.

la prestación por desempleo (cuanto mayor es la prestación por desempleo, menor el salario de reserva y, por lo tanto, menor sería el salario negociado – tendrían un mayor interés relativo en pasar a ser elegibles; para estos, no aceptar o no encontrar un puesto de trabajo implica volver a la situación de no elegibles). En otras palabras, para los parados sin prestación por desempleo el salario esperado tiende a disminuir cuando el beneficio por desempleo se incrementa, porque se incrementa su disposición a trabajar o, en otras palabras, mayor es el coste de estar en paro sin cobrar la prestación por desempleo.

Para analizar esta perspectiva en el modelo “*matching*”, descrito en el apartado segundo de este Capítulo, se introduce una diferenciación entre los trabajadores en función de la elegibilidad para percibir la prestación por desempleo. De esta forma existirían:

$Z_e$ : el salario de reserva de los trabajadores elegibles, es decir, la prestación por desempleo;

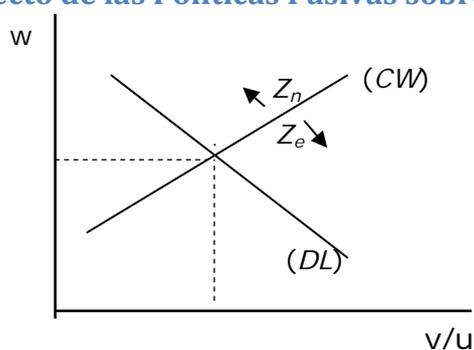
$Z_n$ : el salario de reserva de los no elegibles, es decir, sería, en el caso de España, la renta social mínima que ofrece la Seguridad Social y que es, en cualquier caso, inferior a  $Z_e$ .

Una especificación realista del modelo debería introducir algunas restricciones sobre la duración de la prestación por desempleo, la tasa de sustitución de  $Z_e$  y los periodos máximos y mínimos de cotización y de usufructo de la prestación por desempleo. Para simplificar el modelo, sin embargo, no se especifican estas restricciones.

Los salarios son negociados, aunque el poder de negociación del trabajador elegible es superior al del no elegible. Para el trabajador no elegible, entrar en el mercado de trabajo puede ser interpretada como una forma de subsidio al empleo equivalente a la prestación por desempleo, en caso de pérdida del puesto de trabajo. De esta forma, cuando  $Z_n$  se incrementa, la curva de salario se desplazaría a la izquierda, aumentando el salario de equilibrio; por otro lado, cuando  $Z_e$  se eleva, la  $CW$  se desplazaría a la derecha, disminuyendo el salario de los nuevos entrantes y también la relación  $v/u$  (reduciendo la tasa de paro). En otras palabras, la perspectiva de pasar a ser elegible ejerce una presión sobre el salario de los que no son elegibles, aumentando la probabilidad de salida del paro (aumenta el esfuerzo de búsqueda).

Un incremento de  $Z_n$ , aumentaría el paro total, porque reduce los estímulos de búsqueda a los no elegibles. Por otro lado, una subida de  $Z_e$  aumentaría los estímulos de búsqueda de los no elegibles y, al mismo tiempo, reduciría de los elegibles, por lo que el resultado final sobre la tasa de paro global es ambiguo. Por lo tanto, como se puede observar en la figura VII.6, derivada del modelo “*matching*”<sup>91</sup>, no se puede afirmar categóricamente que la prestación por desempleo lleve a un incremento del paro, depende de las preferencias de los trabajadores en cada circunstancia de su vida laboral y de la coyuntura macroeconómica en la que se encuentra el país que ofrece la prestación por desempleo.

**Figura VII.6. Efecto de las Políticas Pasivas sobre el mercado de trabajo**



Fuente: Cahuc and Zylberberg (2004: 696), op. cit.

La literatura económica también destaca los efectos positivos indefectibles de la prestación por desempleo sobre la productividad y el bienestar social. Una mayor prestación por desempleo permite a los trabajadores seleccionar mejor la calidad de los trabajos que estarían dispuestos a aceptar y, además, pueden formarse. En otras palabras, al reducir el coste de la búsqueda, las personas activas pueden buscar con más detenimiento un puesto de trabajo, aumentando sus exigencias en términos de salario, de calidad de los contratos y de nivel de productividad. Por lo tanto, un mayor esfuerzo de las Políticas Pasivas de mercado de trabajo puede también potenciar tanto la productividad como el bienestar social de la población. Hay varios estudios que corroboran estos resultados, entre ellos, se destacan el del Nobel de Economía de 2010, P. Diamond<sup>92</sup>, en un trabajo de 1981, además Marimon y Zilibotti (1999)<sup>93</sup> y Acemoglu y

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Diamond, P. (1981), “Mobility cost, frictional unemployment, and efficiency”, *Journal of Political Economy*, 89, pp. 798-812.

Shimer (1999)<sup>94</sup>. Todos estos trabajos muestran que, cuanto más beneficiosa es la prestación por desempleo, mayor el salario, por lo que se reduce la creación de empleo, se incrementa ligeramente la tasa de paro, aunque tiene efectos positivos la productividad y el bienestar social.<sup>95</sup>

## VII.5. Evidencias empíricas sobre Políticas Activas del mercado de trabajo.

La evaluación empírica del impacto de los gastos gubernamentales en Políticas Activas de empleo sobre la dinámica del mercado de trabajo, y especialmente, sobre la tasa de desempleo, ha sido objeto de investigación creciente desde la década de los años ochenta. Estas investigaciones empíricas han utilizado una serie de distintas metodologías, definidas en función del objetivo del estudio.

De esta forma, se han llevado a cabo diversos estudios microeconómicos, cuyos análisis se centran en la estimación de los efectos de las diversas medidas de Política Activa sobre el individuo participante del programa, tanto en términos de empleo como de renta. La hipótesis fundamental es que los individuos participantes en los programas de Política Activa deberían obtener resultados, en términos de empleo y renta, superiores a los individuos desempleados no participantes. Estos estudios, por lo tanto, evalúan la funcionalidad de cada uno de los tipos de Política Activa sobre los desempleados y se basan en el seguimiento y valoración del comportamiento del mercado de trabajo en su conjunto y de cada uno de los participantes en las medidas de Política Activa.

Otro tipo de evidencias empíricas derivan de modelos macroeconómicos, que estudian los efectos de la Política Laboral Activa, partiendo de modelos de equilibrio general, evaluándose el impacto de la Política Activa sobre el proceso de ajuste entre oferta y demanda ("*matching functions*"), el efecto desplazamiento, la participación de la

---

<sup>93</sup> Marimon y Zilibotti (1999), "Unemployment vs mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits", *Economic Journal*, 109, pp. 266-291.

<sup>94</sup> Acemoglu S., Shimer R. (2000), "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, 44, pp. 1115-1125.

<sup>95</sup> Cahuc and Zylberberg (2004: cap. 11), op. cit., deduce este resultado a partir del modelo *matching*.

fuerza de trabajo, los ingresos e, incluso, sobre el desempleo total<sup>96</sup>. Según Holmlund (2001)<sup>97</sup>, los resultados derivados de estos modelos no son muy alentadores, aunque se puede concluir que existen algunos programas específicos exitosos, como pueden ser el de asistencia a la búsqueda de empleo, el de subsidio salarial en el sector privado y los programas de formación a grupos objetivo.

Otro grupo de evidencias empíricas utiliza una forma funcional reducida para evaluar el efecto de las Políticas Activas sobre el mercado laboral considerando conjuntamente los países de la OCDE o de la UE, durante un periodo de tiempo. Estos modelos se estiman a partir de datos de panel, como el que se desarrolla en este artículo.

El modelo básico, en la mayoría de estas evidencias empíricas, utiliza el gasto por desempleado en porcentaje del PIB per cápita como variable para medir la Política Activa de Empleo<sup>98</sup> (lo cual es coherente con lo que hemos manifestado en un Capítulo anterior de este trabajo, acerca de la necesidad de comparar estadísticas en materia de gastos en Políticas Laborales desde la perspectiva de su incidencia cuantitativa sobre el número de beneficiarios, mejor que con datos globales o porcentuales).

Las principales evidencias empíricas existentes en la literatura sobre los modelos con muchos países son ambiguas y poco robustas<sup>99</sup>. Según Calmfors et al. (2001)<sup>100</sup>, muchas estimaciones apoyan la hipótesis de que un aumento del gasto en Políticas Activas contribuye a disminuir la tasa de desempleo, medida en términos de desempleo regular es decir, la tasa de desempleo de los que no participan en los programas de Política Activa. Otros estudios también muestran que el efecto sobre el desempleo regular es mayor en el largo plazo que en el corto. Sin embargo, las evidencias del impacto de las Políticas Activas sobre el desempleo total (la suma del desempleo regular y la participación en programas de Políticas Activas) son diferentes. Algunos estudios indican que el paro total crece cuando los gastos en Políticas Activas aumentan; otros,

---

<sup>96</sup> Para una revisión de la literatura empírica sobre este tipo de análisis, véase, principalmente, Martin, P. and Grubb, D. (2001): "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", en *Swedish Economic Policy Review* 8 (2001), pp. 9-56.; Martin, J. P. (2000): "What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences", *OECD Economic Studies* 30, 79-113; y OCDE (1993) "Active labour market policies: assessing macroeconomic and microeconomic effects", cap.2 en *Employment Outlook*, pp. 39-80.

<sup>97</sup> Holmlund, B. (2001): "What are the effects of active labour market policy? An introduction", en *Swedish Economic Policy Review* 8 (2001), pp. 3-7.

<sup>98</sup> Esta definición es conocida en la literatura como la medida de Layard et al. (1991) op. cit.

<sup>99</sup> Para una revisión de las evidencias empíricas existentes basadas en modelos de datos de panel, véase, especialmente, Calmfors, L.; Forslund, A. y Hemström, M. (2001): "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", en *Swedish Economic Policy Review*, nº 85, pp. 61-124.; y Martin, J. P. (1998): "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences", *OCDE-Occasional Papers*, nº 35.

<sup>100</sup> Op. cit.

por el contrario, muestran una relación negativa, resultando una relación no significativa en un tercer grupo de estudios.

Sin embargo, las estimaciones que utilizan esta metodología, tienen serios problemas de sesgo de simultaneidad, puesto que la medida de Políticas Activas utilizando la metodología de Layard et al. (1991)<sup>101</sup>, está negativamente relacionada con el desempleo, tal y como se señala en OCDE (1993)<sup>102</sup> y en Forslund y Krueger (1997)<sup>103</sup>. Con el objeto de mejorar el significado estadístico de los resultados estimados, otros estudios intentaron eliminar este problema de simultaneidad, utilizando diferentes medidas de las Políticas Activas de empleo. Una variable *proxy* que ha sido muy utilizada es la de Zetterberg<sup>104</sup>, la cual define la variable que representa la Política Activa como el gasto total en dichas Políticas en porcentaje del gasto total en Políticas de empleo. Forslund y Krueger (1997)<sup>105</sup> utilizan el gasto total en Políticas Activas como porcentaje del PIB como variable *proxy* de la Política Activa de empleo. Por su parte, Scarpetta (1996)<sup>106</sup> utiliza una medida del gasto en Políticas Activas calculada a través del gasto medio por persona desempleada. Elmeskov et al. (1998)<sup>107</sup> aplican la media del gasto en Políticas Activas a lo largo del período muestral y el gasto público total del gobierno menos el gasto financiero y el gasto en Políticas Activas como variables explicativas. Estos estudios muestran un efecto muy pequeño sobre el desempleo que, en algunos casos, incluso no resulta estadísticamente significativo.

En la actualidad, los estudios de datos de panel están usando como variable explicativa, es decir, la que refleja el mercado de trabajo, la tasa de empleo. Esta es una especificación mejor del mercado de trabajo, especialmente, porque el efecto de las Políticas de empleo sobre la tasa de desempleo puede subestimarse cuando las medidas afectan en la misma dirección al empleo y a la tasa de participación, o sobreestimarse cuando el efecto actúa en el sentido contrario (Comisión Europea, 2004)<sup>108</sup>.

---

<sup>101</sup> Op. cit.

<sup>102</sup> Op. cit.

<sup>103</sup> Forslund, A. y Krueger, A. (1994): "An evaluation of the Swedish active labor market policy: New and received wisdom", NBER Working Paper 4802.

<sup>104</sup> Véase Calmfors et al. (2001) op. cit.

<sup>105</sup> Op. Cit.

<sup>106</sup> Scarpetta, S. (1996): "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study", *OECD Economic Studies*, nº 26, 1996/1

<sup>107</sup> Elmeskov, J.; Martin, J. P. y Scarpetta, S. (1998): "Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences", en *Swedish Economic Policy Review*, nº 5, pp. 205-252.

<sup>108</sup> Op. cit.

El informe *Employment in Europe 2004*<sup>109</sup> utiliza la medida de Layard et al. (1991)<sup>110</sup> como variable de la Política Activa de empleo y la tasa de empleo como variable dependiente. Los resultados del modelo de datos de panel para los países de la Unión Europea indican que, en el corto plazo, el efecto de las Políticas Activas sobre la tasa de empleo es pequeño (0,04% para un incremento del 1% en la Política Activa en el mismo año), aunque es relativamente importante en el largo plazo (incremento del 0,2% para un aumento del 1% en Políticas Activas).

Más recientemente, las investigaciones empíricas que utilizan modelos de datos de panel también intentan medir el impacto de los diferentes tipos de Políticas Activas sobre la tasa de desempleo o de empleo. Las evidencias, aunque todavía muy escasas, son ambiguas e indican un impacto pequeño. Mientras se observa un efecto directo y significativo sobre la tasa de empleo derivado de los gastos en servicios públicos de empleo y en jóvenes, tanto en el corto como en el largo plazo, no se puede decir lo mismo de los subsidios al empleo y de los programas de formación (Comisión Europea, 2004)<sup>111</sup>.

## VII.6. Evidencias empíricas sobre prestación por desempleo

Los estudios empíricos para los países de la OCDE, a través de datos de panel<sup>112</sup>, encuentran resultados que relacionan un incremento de las prestaciones por desempleo con la tasa de paro, aunque en una magnitud muy modesta<sup>113</sup>. Estos estudios, hay que dejarlo claro, utilizan como medida de intensidad de Política Pasiva a la tasa de sustitución salarial de la prestación por desempleo con el salario.

La prestación por desempleo actuaría básicamente a través de dos canales: en primer lugar, al reducir la intensidad de búsqueda de empleo y, en segundo lugar, al aumentar el poder de negociación de los sindicatos, que tendrían una mayor capacidad de negociación cuando se incrementa el salario de reserva. Estos efectos en conjunto

---

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Op. cit.

<sup>111</sup> Op. cit.

<sup>112</sup> Especialmente los de Layard et al. (1991) op. cit., Scarpetta (1996) op. cit., Nickell y Layard (1999) op. cit. y OCDE (2006), *Employment Outlook*. Paris, OCDE.

<sup>113</sup> Véase Cahuc and Zylberberg (2004) op. cit.

provocarían una presión alcista en el salario y, por ende, un incremento de la tasa de paro (OCDE, 2006).

Aunque, por otro lado, Nickell y Layard (1999)<sup>114</sup> muestran que el efecto de la prestación por desempleo sobre el empleo es menos robusta y poco concluyente. Según estos autores, este resultado podría derivarse del hecho de que la prestación por desempleo puede estimular, al mismo tiempo, un incremento del paro y también una mayor tasa de actividad, puesto que cuanto más generoso sea el sistema, mayor es el estímulo que tienen los trabajadores para participar activamente del mercado de trabajo; para que pueden ser elegibles.

Por otro lado, el manual de Cahuc y Zylberberg (2004)<sup>115</sup> también advierte para los estudios realizados para países individuales, a partir de series de tiempo, en el que a pesar de encontrar la misma relación negativa de los estudios de datos de panel para los países de la OCDE, se observa la posibilidad de una reversión de causalidad. En otras palabras, se ha encontrado evidencias de que la duración del desempleo puede ser un determinante del incremento de los beneficios de las prestaciones por desempleo, de forma que quizás tenga el propósito de preservar el nivel de bienestar social de la población. Este estudio es de Holmlund (1998)<sup>116</sup>.

Cahuc y Zylberberg (2004)<sup>117</sup> atribuyen estos resultados, y el pequeño efecto de la prestación por desempleo sobre la tasa global de paro, a las diferentes respuestas de los parados, en los países analizados, a los sistemas de prestaciones por desempleo y a las perspectivas presentes y futuras que perciben sobre el comportamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, consideran que la tasa de paro de algunos colectivos, como los jóvenes, parados de larga duración y etc., es particularmente sensible a las prestaciones por desempleo.

Con relación a los efectos sobre la productividad y el bienestar social, como destaca Cahuc y Zylberberg (2004)<sup>118</sup>, el modelo teórico muestra un efecto positivo de prestación por desempleo sobre la productividad y el bienestar social, a causa de su influencia en la calidad del “*matching*”. Por su parte, Acemoglu y Shimer (2000)<sup>119</sup> muestran, en un estudio sobre graduados escolares de los Estados Unidos, que el

---

<sup>114</sup> Op. cit.

<sup>115</sup> Cahuc y Zylberberg (2004), op. cit.

<sup>116</sup> Op. cit.

<sup>117</sup> Op. cit.

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> Op. cit.

incremento de la prestación por desempleo puede tener un impacto positivo sobre la tasa de paro aunque, sin embargo, también puede aumentar la producción por trabajadores y el bienestar social.

Por lo tanto, como destaca la OCDE (2006)<sup>120</sup>, la literatura empírica sugiere que tener una prestación por desempleo de duración limitada sumada a mecanismos de estímulo a la búsqueda de un puesto de trabajo, la realización de un seguimiento de los esfuerzos de búsqueda de empleo y una mayor calidad de los servicios públicos de empleo aumentan tienden a acelerar el proceso de transición del desempleo.

Una estrategia de “flexiseguridad” con éxito, por lo tanto, debe intentar equilibrar las diferentes medidas de seguridad, tanto en lo que se refiere a la de renta como a los incentivos a la activación de la búsqueda de empleo, para facilitar la transición hacia el empleo, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo.

En este sentido, parece claro que la prestación por desempleo no necesariamente produce resultados negativos en las relaciones laborales, depende, evidentemente, del nivel de relación con otras características de las relaciones laborales. Está claro, y no hace falta desarrollar ningún modelo sofisticado matemáticamente hablando, para demostrar que, cuanto más generosa es la prestación por desempleo, menor el esfuerzo de búsqueda. Pero esto no elimina los beneficios de las Políticas Pasivas. Lo adecuado sería encontrar una estrategia eficaz que combine la seguridad, que proporciona la Política Pasiva, con diferentes medidas de activación.

La Estrategia Europea de Empleo<sup>121</sup> recomienda las siguientes medidas:

- a) Una aplicación más eficaz de las obligaciones de búsqueda de empleo para los desempleados a través de sanciones y beneficios;
- b) Una administración más eficiente de los servicios públicos de empleo; es decir, un mayor asesoramiento y mejorar los esfuerzos de colocación
- c) Un mayor énfasis en Políticas Activas (formación, por ejemplo), y
- d) La instalación de cuasi-mercados de servicios de empleo.

---

<sup>120</sup> Op. cit.

<sup>121</sup> European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, (Chapter 3, Effective European Active Labour Market Policies), Bruselas.

## VII.7. El modelo econométrico

Considerando el modelo teórico y las evidencias empíricas más importantes existentes en la literatura y que se han destacado anteriormente, este apartado del Capítulo tiene por objetivo principal analizar los efectos de las medidas de Política Laboral, especialmente las relacionadas con la seguridad, sobre la calidad del mercado de trabajo.

Este análisis se realizará, en una perspectiva comparada, para España, Dinamarca y Países Bajos. En otras palabras, este apartado describe la estrategia empírica que se utiliza para analizar los impactos de las Políticas de Seguridad sobre la calidad y la eficiencia del mercado de trabajo español.

Este estudio utiliza cinco indicadores para representar la calidad o la eficiencia del mercado de trabajo, estos son: el nivel de productividad, la tasa de ocupación de la población en edad activa, el porcentaje de trabajadores asalariados con contrato temporal en cada país, y las tasas de desempleo total y femenino. Algunos de estos indicadores son usados en el Informe de Empleo de la Comisión Europea (2008)<sup>122</sup> para medir la calidad del empleo en la Unión Europea.

Por otro lado, las variables explicativas se refieren a los indicadores de intensidad de política de empleo, desde el punto de vista de la seguridad. Para ello, se utilizan diferentes indicadores que reflejan el gasto público en Seguridad y en políticas de mercado de trabajo.

El modelo básico está definido por:

$$\ln(Y_{i,t}) = \beta_1 + \beta_2 Tms + \beta_3 \ln(CapitalTrabajador_{i,t}) + \beta_4 \ln(Industria_{i,t}) + \beta_5 \ln(Política_{i,t}) \quad (5)$$

---

<sup>122</sup> Comisión Europea (2008), *Employment in Europe 2008*, Bruselas.

Donde  $Y_{kit}$  es el indicador  $k$  de calidad del mercado de trabajo en el país  $i$  en el tiempo  $t$ . Como hemos argumentado anteriormente, utilizamos cinco indicadores de calidad o de eficiencia del mercado de trabajo:

- El nivel de productividad, medida en términos del Producto Interior Bruto por horas trabajadas;
- La tasa de ocupación, definida como el porcentaje de la población entre 15 y 65 años que se encuentra ocupada;
- El porcentaje de empleados de 15 años o más que actúan con contratos de trabajo temporal;
- La tasa de desempleo entre la población activa de 15 años o más; y
- La tasa de desempleo entre las mujeres.

Como variables de control, el modelo utiliza tres variables:

- La tendencia temporal (Time),
- El *stock* de capital por trabajador de cada país (Capital/Trabajador), definida como la Formación Bruta de Capital Fijo dividida por el número de trabajadores, y
- El porcentaje de la mano de obra entre 15 y 65 años que se encuentra empleada en el sector industrial (Industria).

Siguiendo a la OCDE (2007)<sup>123</sup>, el principal conjunto de variables explicativas está resumido en el factor  $Política_{jit}$  que representa el nivel de gasto público en la política de seguridad  $j$  implementada por el país  $i$  en el tiempo  $t$ , que intenta captar el impacto de las políticas sobre los indicadores de calidad o de eficiencia del mercado de trabajo.

El gasto del sector público en Políticas de Seguridad del mercado de trabajo entra en el modelo de dos formas generales: en términos de gastos totales per cápita, para representar el peso de los gastos públicos para toda la sociedad, y en términos de porcentaje del PIB, buscando comprender el nivel de comprometimiento de los gastos en relación al producido en el país en cada año. Para compensar el efecto de la incidencia del desempleo sobre los gastos públicos, sobre todo, de los gastos en prestaciones por

<sup>123</sup> Organisation For Economic Co-Operation And Development – OCDE (2007): OCDE *employment Outlook 2007*. Paris.

desempleo y en formación profesional, los gastos en porcentaje del PIB son también divididos por la tasa de desempleo nacional. De esta forma, se obtiene el gasto en porcentaje del PIB por punto de desempleo, es decir:

$$Política_{jt} = \frac{GASTO_{jt}/PIB_{jt}}{Desempleo_{jt}} \quad (6)$$

Este formato de gastos por punto de tasa de paro también entra en el modelo, representando las Políticas Laborales y Sociales. Es decir, además del gasto total, son añadidas al modelo el nivel de gastos en políticas de formación profesional, políticas de incentivo al empleo, total de Políticas Activas y el total gasto en Políticas Pasivas, todas en términos de porcentaje del PIB por punto de desempleo, totalizando, junto con el gasto total per cápita, seis indicadores de Políticas Laborales y de Seguridad Social.

Para evitar problemas de excesiva multicolinealidad entre las variables explicativas, se ha adoptado una estrategia de estimación divididas en dos fases. En primer lugar, para cada indicador de calidad y eficiencia del mercado de trabajo, son estimados tres conjuntos de modelos:

Modelo 1: usa únicamente la variable de tendencia y una variable de gasto en Política de mercado de trabajo;

Modelo 2: además de la tendencia y la variable de Política, usa el logaritmo del nivel de capital por trabajador;

Modelo 3: sustituye el capital por trabajador por el porcentaje de trabajadores en la industria de cada país.

Y, en segundo lugar, para cada conjunto de modelo se estiman ecuaciones alternativas, en las que se cambia la variable de Política Pública de mercado de trabajo. De este modo, se pretende captar, *ceteris paribus*, el impacto de cada tipo de Política de Seguridad sobre la eficiencia y la calidad del mercado. Por lo tanto, para cada indicador y modelo, se evalúan seis ecuaciones, una para cada Política de Seguridad del mercado de trabajo.

El análisis utiliza datos anuales del periodo 1990-2007 para España, Dinamarca y Países Bajos, obtenidos de las bases de datos de la OCDE y del Eurostat. Los datos de

desempleo, la tasa de ocupación y la tasa de trabajadores empleados en la industria tienen su origen en la base de datos del Eurostat, mientras los gastos en Políticas de Seguridad Social, el *stock* de capital por trabajador y el nivel de productividad se obtienen de la OCDE.

La Tabla VII.3. presenta una descripción general de las variables utilizadas. Como es posible observar, España presenta indicadores de gastos en Políticas Sociales y de calidad de las relaciones laborales muy inferiores al de los otros dos países considerados en el análisis. Ofrece, por lo tanto, un menor nivel de los indicadores de productividad y ocupación y mayores tasas de temporalidad y desempleo, cuando se la compara con los países nórdicos considerados. Además, los gastos en seguridad social, en relación al PIB y a la tasa de desempleo también son inferiores en la economía española. En base a los resultados de los modelos econométricos, uno de los principales objetivos de nuestra modelización es simular escenarios, en los que se calcula el nivel de gasto necesario para alcanzar los niveles de calidad de los otros dos Estados considerados en nuestra investigación. Este ejercicio, ajeno a la realidad de los hechos, permitirá, por lo tanto, identificar el esfuerzo que España debería realizar para que el funcionamiento de sus relaciones laborales se acercase, en términos de calidad, al patrón de “flexiseguridad” de los dos países considerados.

**Tabla VII.3. Estadísticas descriptivas - media del periodo**

	España	Dinamarca	Países Bajos
Indicadores de Calidad			
Productividad (€)	21,89	292,13	35,78
Tasa de Ocupación (%)	53,96	74,76	68,63
Trabajadores Temporales (%)	32,69	10,36	12,60
Tasa de Desempleo (%)	15,54	6,14	4,92
Tasa Femenina de Desempleo (%)	21,69	6,94	6,12
Capital Por Trabajador (€)	11,35	93,41	12,07
Trabajadores en la Industria (%)	18,63	17,31	13,97
Gasto Social per Cápita (€)	3.280,19	9.300,32	7.126,17
Gasto Social en % del PIB/puntos de paro			
Total	0,18	0,83	0,82
Políticas de formación	0,01	0,11	0,04
Políticas de incentivos	0,02	0,06	0,01
Políticas Activas	0,05	0,29	0,33
Políticas Pasivas	0,13	0,53	0,49

Fuente: elaboración propia con los datos del Eurostat y de la OCDE.

Con relación al método econométrico, en función de la reducida cantidad de países expuestos en el análisis y de la corta dimensión temporal de nuestro modelo, son cuantificadas ecuaciones de mínimos cuadrados ordinarios con datos de los tres países, totalizando 54 observaciones (excepto para los datos de políticas de incentivo al empleo, que no se encuentran disponibles para los años de 2006 y 2007 para los Países Bajos).

Esta organización de los datos debe contribuir a minimizar los posibles problemas de multicolinealidad y de raíz unitaria en las series temporales. Para verificar la existencia de este último problema, se han realizado una serie de contrastes de raíces unitarias sobre los residuos de cada modelo estimado, siguiendo el propuesto por Sarno y Taylor (1998)<sup>124</sup> y también el contraste de Levin, Lin y Chu (2002)<sup>125</sup>, ambos adaptados para comparar la hipótesis nula de raíz unitaria en datos de panel.

Como la gran mayoría de los residuos se muestran estacionarios, no se esperados problemas significativos de correlación espuria entre los datos<sup>126</sup>. Además, el uso de las variables en nivel, y no diferenciadas, facilita la interpretación y la realización de escenarios ajenos a la situación real de los Estados incluidos en el modelo<sup>127</sup>.

Además del análisis de los impactos de las Políticas de Seguridad y mercado de trabajo sobre la calidad de dichos mercados, también es un propósito de este Capítulo realizar inferencias sobre el nivel de gasto necesario para obtener un grado de calidad observable en los países de referencia en este tipo de Política, es decir, Dinamarca y Países Bajos, o determinar cuál sería el valor de esta calidad, si el gasto de España fuese igual al de estas dos economías.

Es decir, se trata de preguntar ¿cómo sería el comportamiento de los indicadores de calidad y eficiencia del mercado de trabajo español, si el nivel de gastos públicos en Políticas de Seguridad fuese compatible con los observados en Dinamarca y en Países Bajos? Para contestar a esta pregunta, un método utilizado es la realización de simulaciones con escenarios hipotéticos, en los cuales se estima el valor del indicador de calidad español con el nivel de gastos medio de los otros dos países del análisis.

---

<sup>124</sup> Sarno, L. y Taylor, M. P. (1998): "Real exchange rates under the current float: unequivocal evidence of mean reversion". *Economics Letters*, 60, 131-137.

<sup>125</sup> Levin, A., Lin, C. y Chu, C.S.J. (2002): "Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite Sample Properties". *Journal of Econometrics*, 108, 1-24.

<sup>126</sup> Anexo VII.A.

<sup>127</sup> Véase Sims, C.; Stock, J. y Watson, M. (1990): "Inference in linear time series models with some unit roots". *Econometrica*, 60, 113-144; para una discusión sobre la inclusión de variables no estacionarias en modelos lineares.

Tomando como punto de partida la ecuación (5), el indicador  $k$  de calidad de España o del país o grupo de países de referencia puede ser estimado de la siguiente forma:

$$\ln(\overline{Y_{kt}^{ESP}}) = \beta_1 + \beta_2 X_t^{ESP} + \beta_3 Política_{jt}^{ESP} + \mu_t \quad (7)$$

$$\ln(\overline{Y_{kt}^{REF}}) = \beta_1 + \beta_2 X_t^{REF} + \beta_3 Política_{jt}^{REF} + \mu_t \quad (8)$$

Donde  $X^{ESP}$  y  $X^{REF}$  son respectivamente los vectores con las variables de control específicas de la economía española o de las economías de los países de referencia de la investigación. Los subíndices ESP y REF de las variables gasto en políticas representan, de igual forma, los gastos en España y en la media de Dinamarca y de Países Bajos. Para simular el escenario hipotético, en el que España presente el mismo nivel de gasto de la media de los países de referencia en términos de Políticas de Mercado de Trabajo, el indicador de calidad español se determina a partir de (9):

$$\ln(\overline{Y_{kt}^{ESP}})^* = \beta_1 + \beta_2 X_t^{ESP} + \beta_3 Política_{jt}^{REF} + \mu_t \quad (9)$$

Es decir, si se conservan constantes las demás características de la economía española, representadas por el vector  $X^{ESP}$ ,  $\overline{Y_{kt}^{ESP}}^*$  reproduce el nivel de calidad del mercado de trabajo, si España realizase el mismo volumen de gastos que la media de los dos países de referencia.

Del mismo modo, es posible simular cuál es el porcentaje de gasto público, todos los demás factores constantes, que España debería realizar a lo largo del periodo para presentar un nivel de calidad del mercado de trabajo similar al observado en las naciones de referencia, es decir, la media de Dinamarca y de Países Bajos. Después de algunas manipulaciones algebraicas, sobre la ecuación (6), el nivel de gasto realizado en España puede ser determinado por:

$$Política_{jt}^{ESP} = \frac{\ln(\overline{Y_{kt}^{ESP}}) - \beta_1 - \beta_2 X_t^{ESP} - \mu_t}{\beta_3} \quad (10)$$

Ecuación que define el gasto público realizado para producir el nivel  $\overline{Y_{kt}^{ESP}}$  de calidad o de eficiencia del mercado de trabajo. Por lo tanto, si en la ecuación (10) es sustituido el valor estimado de la calidad media de los mercados de trabajo danés y holandés, se obtiene el gasto necesario para que España alcance, “*ceteris paribus*”, el mismo nivel de calidad, como se muestra a continuación:

$$Política_{jt}^{ESP*} = \frac{\ln(\overline{Y_{kt}^{ESP*}}) - \beta_1 - \beta_2 X_t^{ESP} - \mu_t}{\beta_3} \quad (11)$$

En el siguiente apartado de este Capítulo se presentan y se discuten los resultados estimados de los modelos econométricos, además de las simulaciones realizadas.

## VII.8. Resultados de las estimaciones

Los resultados de las diferentes estimaciones se muestran divididos en dos partes. Al principio de este apartado, se presentan y discuten las estimaciones de las ecuaciones de calidad y eficiencia del mercado de trabajo. Posteriormente, en base a estos resultados, se ofrece un conjunto de simulaciones de escenarios sobre el mercado de trabajo español.

El análisis empieza destacando los modelos estimados para la productividad, la tasa de ocupación, la tasa de temporalidad y la tasa de paro de los tres mercados de trabajo investigados, utilizando la ecuación definida en (5). Como hemos argumentado anteriormente, se exponen para cada indicador tres conjuntos de modelos (tendencia; tendencia y capital por trabajador; tendencia y porcentaje de trabajadores en la industria), resultando que, para cada grupo de modelos, se estiman seis ecuaciones, una para cada *proxy* de Política de Mercado de Trabajo (gasto per cápita, gastos en relación al PIB/desempleo: total, formación, incentivos, activas y pasivas).

### *Efectos sobre la productividad*

Las Tablas VII.4. a VII.6. presentan, respectivamente, los modelos 1, 2 y 3 para el logaritmo de la productividad. De modo general, los signos, cuando son significativos, incluyen los resultados esperados, es decir, aumentos en los gastos públicos pueden generar incrementos en el producto por horas trabajadas; resultado que coincide con la evidencia empírica existente en la literatura revisada anteriormente. Como los modelos se encuentran en forma logarítmica, los coeficientes son las respectivas elasticidades de la calidad o eficiencia en relación a cada variable, todo lo demás constante. Por lo tanto, utilizando el modelo más sencillo (Modelo 1) y considerando, por ejemplo, los gastos totales en porcentaje del PIB y puntos de desempleo, eso quiere decir que un aumento de un 1% en los gastos tiende a incrementar la calidad del mercado de trabajo, aquí evaluada en términos de la productividad, en un 0,95%.

La Tabla VII.5. expone los resultados del Modelo 2, usando la variable de tendencia y el *stock* de capital por trabajador. No se observan cambios significativos en los resultados de la estimación de este nuevo modelo, a excepción de la disminución de las elasticidades y del signo negativo de los gastos con Políticas de incentivo al empleo, pero con un coeficiente muy cercano a cero. Para finalizar este indicador, el Modelo 3, con el porcentaje de trabajadores ocupados en el sector industrial, presenta sus resultados en la Tabla VII.6., cuyos resultados fundamentalmente reproducen la lógica de las dos estimaciones anteriores.

**Tabla VII.4. Productividad – Modelo 1**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0188 (0,0188)	-0,0063 (0,0227)	-0,0228 (0,0186)	-0,0494** (0,0232)	-0,0287 (0,0263)	0,0107 (0,0217)
Gasto per Cápita	2,0285*** (0,1546)					
Total		0,9529*** (0,1336)				
Formación			1,0062*** (0,0637)			
Incentivos				0,8069*** (0,0740)		
Pol. Activas					0,6630*** (0,1055)	
Pol. Pasivas						1,1065***

						(0,1433)
Term. Indep.	-13,3517*** (1,2647)	4,8611*** (0,3038)	7,7681*** (0,3555)	7,8529*** (0,3669)	5,6328*** (0,4479)	5,2680*** (0,3138)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,635	0,381	0,717	0,592	0,301	0,419
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.5. Productividad – Modelo 2**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0358*** (0,0033)	-0,0355*** (0,0040)	-0,0352*** (0,0056)	-0,0389*** (0,0067)	-0,0415*** (0,0048)	-0,0311*** (0,0039)
Cap Trabajador	0,9604*** (0,0179)	1,0331*** (0,0150)	0,9809*** (0,0285)	1,1358*** (0,0210)	1,0545*** (0,0157)	1,0240*** (0,0147)
Gasto per Cápita	0,5114*** (0,0530)					
Total		0,2296*** (0,0288)				
Formación			0,1854*** (0,0316)			
Incentivos				-0,0003*** (0,0001)		
Pol. Activas					0,1540*** (0,0240)	
Pol. Pasivas						0,2662*** (0,0314)
Term. Indep.	-2,9976*** (0,4099)	1,3870*** (0,0612)	2,0148*** (0,1913)	0,9176*** (0,0555)	1,5004*** (0,0875)	1,5093*** (0,0674)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,992	0,989	0,980	0,974	0,985	0,989
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.6. Productividad – Modelo 3**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0791*** (0,0098)	0,1237*** (0,0174)	0,0221 (0,0196)	-0,1089*** (0,0262)	0,0677*** (0,0243)	0,1519*** (0,0175)
Industria	5,5340*** (0,2348)	7,3696*** (0,5664)	2,3714*** (0,4499)	-2,8012*** (0,9049)	6,6429*** (0,7450)	7,1850*** (0,4953)
Gasto per Cápita	2,8185*** (0,0794)					
Total		1,7736***				

		(0,1047)				
Formación			1,0723***			
			(0,0594)			
Incentivos				0,9344***		
				(0,0745)		
Pol. Activas					1,2323***	
					(0,1119)	
Pol. Pasivas						1,9721***
						(0,1002)
Term. Indep.	-36,6388***	-16,4031***	0,9313	16,7953**	-12,7999***	-15,1955***
	(1,1405)	(1,6658)	(1,3654)	(2,8976)	(2,1270)	(1,4631)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,951	0,812	0,786	0,666	0,650	0,845
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

El modelo con mejor ajuste global es el 2, en el que el R<sup>2</sup>-ajustado, que muestra el grado de explicación total de las variables utilizadas como independientes, está muy cercano a la unidad. Este resultado se explica especialmente por el uso de la variable Capital/trabajo, que es un indicador de tecnología, puesto que es un determinante fundamental de la productividad. En cualquier caso, como se ha analizado en los apartados anteriores de este Capítulo, merece la pena destacar el papel importante que juegan las Políticas Activas de formación y las Pasivas en la evolución de la productividad. En la filosofía del modelo “*matching*”, esto indicaría que un incremento de gasto público en Políticas Pasivas tendería a aumentar el interés de permanecer en el mercado de trabajo de aquellos trabajadores en ocupaciones más productivas, llevando a un resultado neto de incremento de la productividad general de la economía.

#### *Efectos sobre la tasa de ocupación*

Los Tablas VII.7 a VII.9. incluyen los resultados del análisis, tomando como variable independiente, es decir, representativa de la calidad o de eficiencia del mercado de trabajo, la tasa de ocupación de la población en edad activa. Para estos modelos, los resultados confirman un efecto positivo de las Políticas Públicas de Mercado de Trabajo sobre la eficiencia del mismo, tal y como se esperaba de la teoría y de las evidencias empíricas existentes en la literatura (presentadas anteriormente) que sigue la filosofía del modelo “*matching*”. En este caso, las Políticas parecen actuar aumentando el dinamismo del mercado de trabajo e incentivando la tasa de ocupación, a través de

mecanismos que facilitan el proceso de ajuste entre la demanda de las empresas y la oferta de trabajo por parte de los trabajadores. En otras palabras, los resultados evidencian que la Política Laboral presenta efectos positivos sobre la eficiencia del mercado de trabajo, favoreciendo la creación de puestos de trabajo y aumentando el dinamismo y la tasa de ocupación.

**Tabla VII.7. Tasa de ocupación – Modelo 1**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0081*** (0,0020)	0,0092*** (0,0019)	0,0081*** (0,0025)	0,0057 (0,0035)	0,0041* (0,0024)	0,0125*** (0,0017)
Gasto per Cápita	0,3125*** (0,0191)					
Total		0,1855*** (0,0106)				
Formación			0,1363*** (0,0100)			
Incentivos				0,0794*** (0,0165)		
Pol. Activas					0,1408*** (0,0071)	
Pol. Pasivas						0,2075*** (0,0123)
Term. Indep.	1,3788*** (0,1637)	4,2206*** (0,0270)	4,5626*** (0,0481)	4,4376*** (0,0757)	4,4001*** (0,0381)	4,2907*** (0,0267)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,874	0,869	0,776	0,398	0,839	0,877
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.8. Tasa de ocupación – Modelo 2**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0079*** (0,0020)	0,0079*** (0,0016)	0,0081*** (0,0028)	0,0072** (0,0028)	0,0034* (0,0018)	0,0109*** (0,0016)
Cap Trabajador	0,0116 (0,0110)	0,0444*** (0,0074)	0,0005 (0,0246)	0,1203*** (0,0247)	0,0535*** (0,0085)	0,0399*** (0,0067)
Gasto per Cápita	0,2942*** (0,0223)					
Total		0,1544*** (0,0080)				
Formación			0,1359*** (0,0207)			
Incentivos				-0,0105		

				(0,0245)		
Pol. Activas					0,1150***	
					(0,0048)	
Pol. Pasivas						0,1748***
						(0,0098)
Term. Indep.	1,5038***	4,0712***	4,5596***	3,6819***	4,1906***	4,1442***
	(0,1835)	(0,0222)	(0,1203)	(0,1799)	(0,0243)	(0,0247)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,874	0,919	0,772	0,558	0,919	0,916
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.9. Tasa de ocupación – Modelo 3**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0089***	0,0152***	0,0024	-0,0150***	0,0085***	0,0185***
	(0,0021)	(0,0016)	(0,0024)	(0,0021)	(0,0019)	(0,0017)
Industria	0,0489	0,3403***	-0,2999***	-0,9728***	0,3051***	0,3027***
	(0,0521)	(0,0588)	(0,0422)	(0,0808)	(0,0674)	(0,0521)
Gasto per Cápita	0,3195***					
	(0,0219)					
Total		0,2234***				
		(0,0117)				
Formación			0,1280***			
			(0,0082)			
Incentivos				0,1237***		
				(0,0088)		
Pol. Activas					0,1670***	
					(0,0083)	
Pol. Pasivas						0,2440***
						(0,0134)
Term. Indep.	1,1729***	3,2388***	5,4272***	7,5430***	3,5536***	3,4286***
	(0,2975)	(0,1613)	(0,1176)	(0,2572)	(0,1768)	(0,1434)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,873	0,910	0,828	0,858	0,871	0,911
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

Es este caso de la tasa de ocupación, los tres modelos son equivalentes en lo que se refiere a robustez y significatividad global. Con relación a las variables independientes, se destaca la importancia, otra vez, de las Políticas Pasivas del mercado de trabajo. Los resultados estimados parecen indicar que el esfuerzo de búsqueda de los trabajadores de los tres países considerados se incrementaría con los gastos públicos en

Políticas Pasivas, facilitando la transición y la activación de los parados que quieren ser elegibles, es decir, tener derecho a cobrar la prestación por desempleo.

### *Tasa de temporalidad*

Los Tablas VII.10. a VII.12. presentan los resultados, considerando como variable dependiente la tasa de temporalidad. Para esta situación, se espera una relación negativa con las variables de Política Laboral, una vez que las mismas deben contribuir a la formación de relaciones más estables de trabajo. Como muestran los resultados, dicha hipótesis es corroborada por casi todas las variables de Políticas Laborales en los tres conjuntos de modelos. La excepción es observable únicamente para el signo positivo y significativo de las políticas de incentivo al empleo cuando es utilizada de forma conjunta con el stock de capital por trabajador. Sin embargo, aunque sea significativo, su impacto es muy cercano al cero, hecho que no parece invalidar el análisis.

**Tabla VII.10. Tasa de temporalidad - Modelo 1**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0272*** (0,0055)	0,0223*** (0,0074)	0,0267*** (0,0079)	0,0230 (0,0146)	0,0405*** (0,0067)	0,0109 (0,0083)
Gasto per Cápita	-1,1295*** (0,0387)					
Total		-0,6329*** (0,0374)				
Formación			-0,4849*** (0,0321)			
Incentivos				-0,1600*** (0,0545)		
Pol. Activas					-0,4924*** (0,0318)	
Pol. Pasivas						-0,6926*** (0,0397)
Term. Indep.	12,3400*** (0,3237)	2,1045*** (0,0820)	0,8633*** (0,1586)	1,9124*** (0,2150)	1,4624*** (0,0936)	1,8833*** (0,0938)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,909	0,801	0,760	0,077	0,808	0,774
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0038	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.11. Tasa de temporalidad – Modelo 2**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0262*** (0,0053)	0,0256*** (0,0068)	0,0252*** (0,0078)	0,0273** (0,0123)	0,0422*** (0,0062)	0,0154** (0,0075)
Cap Trabajador	0,0532 (0,0330)	-0,1168*** (0,0368)	0,1151* (0,0576)	-0,3482*** (0,0448)	-0,1432*** (0,0327)	-0,1085*** (0,0378)
Gasto per Cápita	-1,2135*** (0,0657)					
Total		-0,5511*** (0,0435)				
Formación			-0,5813*** (0,0497)			
Incentivos				0,0003** (0,0001)		
Pol. Activas					-0,4233*** (0,0334)	
Pol. Pasivas						-0,6035*** (0,0450)
Term. Indep.	12,9134*** (0,4811)	2,4975*** (0,1888)	0,1881 (0,3630)	3,6155*** (0,2271)	2,0236*** (0,1987)	2,2816*** (0,2055)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,912	0,833	0,772	0,382	0,862	0,799
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.12. Tasa de temporalidad – Modelo 3**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	0,0317*** (0,0066)	0,0148 (0,0109)	0,0540*** (0,0070)	0,0977*** (0,0117)	0,0346*** (0,0087)	0,0062 (0,0129)
Industria	0,2585 (0,1923)	-0,4259 (0,2725)	1,4405*** (0,1677)	3,5179*** (0,3849)	-0,4097* (0,2252)	-0,2420 (0,3198)
Gasto per Cápita	-1,0926*** (0,0482)					
Total		-0,6803*** (0,0415)				
Formación			-0,4448*** (0,0215)			
Incentivos				-0,3201*** (0,0350)		
Pol. Activas					-0,5275*** (0,0328)	
Pol. Pasivas						-0,7217*** (0,0535)
Term. Indep.	11,2521***	3,3336***	-3,2898***	-9,3179***	2,5991***	2,5725**

	(0,8913)	(0,8442)	(0,5031)	(1,2191)	(0,6797)	(0,9706)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,910	0,804	0,880	0,643	0,810	0,772
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

### *Tasa de paro*

Los efectos de las políticas de empleo sobre la tasa global de paro de las tres economías tienen sus resultados presentados en los Tablas VII.13. a VII.15. De forma general, estos resultados también confirman un impacto positivo de las Políticas sobre el dinamismo del mercado de trabajo en los tres países analizados. Aunque se presenten algunas elasticidades superiores a la unidad y un signo positivo para las Políticas de incentivo al empleo, los resultados parecen confirmar los resultados observados para la tasa de ocupación de la población en edad activa. Por último, los Tablas VII.16. a VII.17. manifiestan los resultados para la tasa femenina de paro, que muestran resultados similares a los estimados para la tasa general de paro. Este resultado, como los anteriores, encuentra apoyo en la literatura empírica existente.

**Tabla VII.13. Tasa de paro - Modelo 1**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0381*** (0,0062)	-0,0945*** (0,0130)	-0,0582*** (0,0113)	-0,0552*** (0,0121)	-0,0444*** (0,0062)	-0,0869*** (0,0178)
Gasto per Cápita	-1,0128*** (0,0706)					
Total		-1,2064*** (0,1797)				
Formación			-0,2255** (0,0965)			
Incentivos				0,1352*** (0,0498)		
Pol. Activas					-1,0435*** (0,0618)	
Pol. Pasivas						-0,6329** (0,2402)
Term. Indep.	11,1604*** (0,6071)	4,4163*** (0,3310)	2,2218*** (0,1398)	2,8013*** (0,1834)	2,5233*** (0,0606)	3,3558*** (0,3961)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,749	0,497	0,241	0,207	0,809	0,259

p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
-----------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.14. Tasa de paro – Modelo 2**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0432*** (0,0055)	-0,1179*** (0,0162)	-0,0389*** (0,0122)	-0,0393*** (0,0075)	-0,0492*** (0,0068)	-0,0620** (0,0241)
Cap Trabajador	0,2866*** (0,0536)	0,1760** (0,0769)	-0,2863** (0,1239)	-0,5025*** (0,0537)	0,1566*** (0,0466)	-0,1363* (0,0800)
Gasto per Cápita	-1,4655*** (0,1075)					
Total	-1,6802*** (0,2591)					
Formación	0,1653 (0,2127)					
Incentivos	0,4199*** (0,0490)					
Pol. Activas	-1,2463*** (0,0858)					
Pol. Pasivas	-0,2648 (0,3558)					
Term. Indep.	14,2506*** (0,8045)	4,6884*** (0,3276)	3,4909*** (0,6311)	4,8121*** (0,2781)	2,1014*** (0,1200)	3,2314*** (0,4079)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,854	0,523	0,268	0,619	0,848	0,268
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.15. Tasa de paro – Modelo 3**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0069 (0,0063)	-0,0329*** (0,0117)	0,0126* (0,0065)	0,0576*** (0,0103)	-0,0136** (0,0053)	-0,0204 (0,0129)
Industria	1,7647*** (0,3378)	2,4838*** (0,3669)	3,7591*** (0,2970)	5,5452*** (0,4548)	1,6530*** (0,2716)	2,9555*** (0,3791)
Gasto per Cápita	-0,7609*** (0,0728)					
Total	-0,8466*** (0,1372)					
Formación	-0,4552*** (0,0473)					
Incentivos	-0,3350***					

				(0,0567)		
Pol. Activas					-0,8130***	(0,0486)
Pol. Pasivas						-0,4871***
						(0,1436)
Term. Indep.	3,7344**	-3,5753***	-9,2989***	-14,7895***	-2,4197***	-5,6710***
	(1,4559)	(1,2113)	(0,8801)	(1,4388)	(0,8060)	(1,1823)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,856	0,752	0,833	0,772	0,903	0,655
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.16. Tasa de paro femenino – Modelo 1**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0404***	-0,1107***	-0,0650***	-0,0597***	-0,0484***	-0,1085***
	(0,0057)	(0,0132)	(0,0128)	(0,0146)	(0,0066)	(0,0191)
Gasto per Cápita	-1,2052***					
	(0,0649)					
Total		-1,5284***				
		(0,1787)				
Formación			-0,3028***			
			(0,1025)			
Incentivos				0,1283**		
				(0,0578)		
Pol. Activas					-1,1944***	
					(0,0678)	
Pol. Pasivas						-0,9465***
						(0,2528)
Term. Indep.	13,0764***	5,1982***	2,3966***	3,0532***	2,7979***	4,0491***
	(0,5559)	(0,3260)	(0,1581)	(0,2236)	(0,0635)	(0,4174)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,820	0,582	0,261	0,182	0,835	0,315
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0004	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.17. Tasa de paro femenino – Modelo 2**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0453***	-0,1344***	-0,0375***	-0,0403***	-0,0519***	-0,0807***
	(0,0055)	(0,0167)	(0,0132)	(0,0082)	(0,0078)	(0,0263)
Cap Trabajador	0,2737***	0,1787**	-0,4067***	-0,6151***	0,1147**	-0,1519*
	(0,0520)	(0,0807)	(0,1337)	(0,0567)	(0,0500)	(0,0870)
Gasto per Cápita	-1,6375***					

	(0,0974)					
Total		-2,0094***				
		(0,2604)				
Formación		0,2525				
		(0,2226)				
Incentivos		0,4769***				
		(0,0495)				
Pol. Activas		-1,3429***				
		(0,0976)				
Pol. Pasivas						-0,5360
						(0,3783)
Term. Indep.	16,0271***	5,4745***	4,1996***	5,5150***	2,4888***	3,9104***
	(0,7200)	(0,3214)	(0,6801)	(0,2908)	(0,1185)	(0,4309)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,897	0,603	0,315	0,682	0,850	0,325
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

**Tabla VII.18. Tasa de paro femenino - Modelo 3**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Time	-0,0093	-0,0462***	0,0150**	0,0715***	-0,0160***	-0,0361**
	(0,0058)	(0,0116)	(0,0068)	(0,0110)	(0,0059)	(0,0135)
Industria	1,7612***	2,6015***	4,2485***	6,4493***	1,7365***	3,2171***
	(0,3158)	(0,3577)	(0,2780)	(0,4775)	(0,2596)	(0,3926)
Gasto per Cápita	-0,9537***					
	(0,0637)					
Total		-1,1515***				
		(0,1281)				
Formación		-0,5624***				
		(0,0424)				
Incentivos				-0,4185***		
				(0,0582)		
Pol. Activas				-0,9523***		
				(0,0463)		
Pol. Pasivas						-0,7877***
						(0,1418)
Term. Indep.	5,6653***	-3,1721***	-10,6238***	-17,4057***	-2,3948***	-5,7769***
	(1,3472)	(1,1797)	(0,8216)	(1,5133)	(0,7712)	(1,2242)
N	54	54	54	52	54	54
R <sup>2</sup> -ajustado	0,906	0,806	0,869	0,798	0,919	0,692
p-valor F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: resultados de la investigación. Dummies temporales omitidas. Desviaciones típicas entre paréntesis. (\*) significativo al nivel del 10 por ciento. (\*\*) significativo al nivel del 5 por ciento. (\*\*\*) significativo al nivel del 1 por ciento.

Los modelos evaluados, tanto para el paro global como para el paro femenino, indican que el modelo 3 es el más robusto, que presenta mejores indicadores globales de significatividad y las variables independientes aparecen con el signo esperado. Se trata del ejercicio de estimación que utiliza el porcentaje de ocupación en el sector industrial como variable de control; que ha sido elegido porque se considera que la industria presenta unas relaciones laborales más estables y de mayor productividad que los demás sectores. En cualquier caso, los resultados estiman un efecto negativo de las Políticas de Empleo, especialmente las Activas, sobre la tasa de paro; resultado que coincide con el esperado en la teoría y con las evidencias empíricas existentes en la literatura. Esto quiere decir que un incremento en el gasto público en Políticas de Empleo puede reducir la tasa de paro global y femenina en los países considerados.

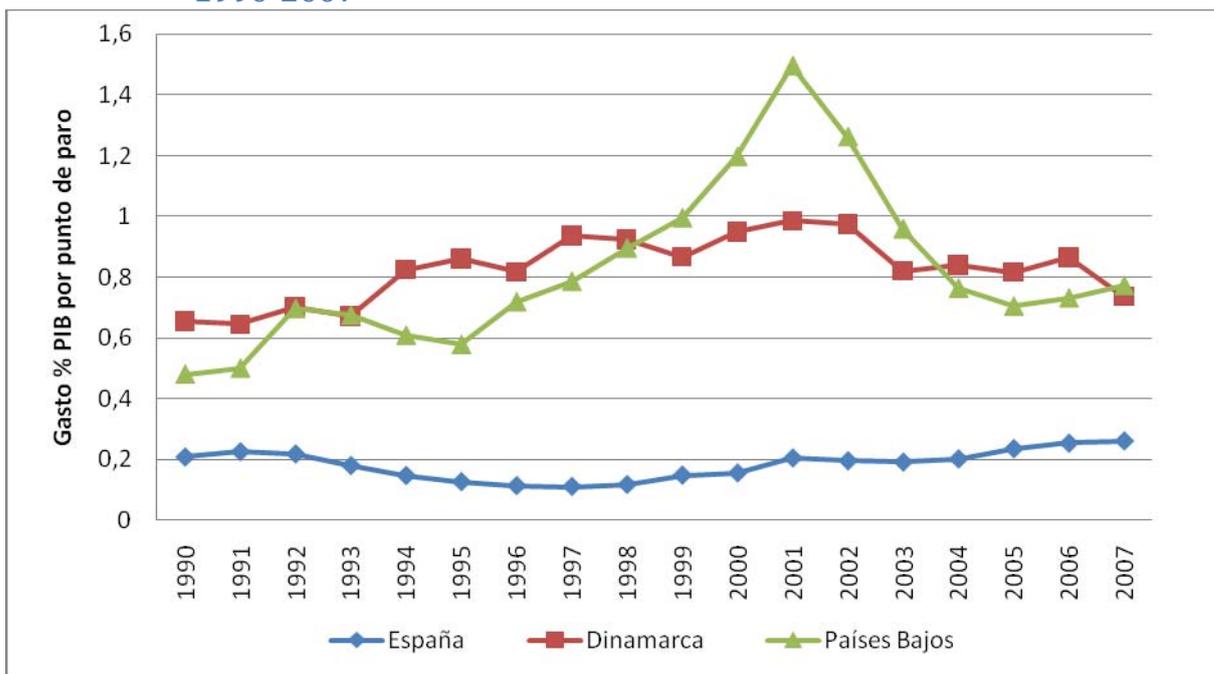
#### *Las simulaciones*

Los resultados expuestos en este apartado revelan la importancia de las Políticas de Mercado de Trabajo que buscan fortalecer la seguridad, en los esquemas de “flexiseguridad”, y su efecto positivo sobre la eficiencia y de la calidad del mercado de trabajo. Sin embargo, como se ha visto también anteriormente, el nivel de gastos en Políticas de Seguridad en España es todavía inferior al observado en los dos países de referencia en estos tipos de acciones.

A continuación, se realizan inferencias i sobre el comportamiento esperado del mercado de trabajo de España, cuando se consideran niveles de gastos públicos equivalentes al de los otros dos países de referencia en la aplicación de estas medidas. Por otro lado, también se simula el nivel de gasto público en Políticas de Empleo necesario para que España presente el mismo padrón de calidad observado en Dinamarca y en los Países Bajos.

La figura VII.7. muestra que el nivel de gasto en Políticas de Mercado de Trabajo como porcentaje del PIB español ha estado siempre por debajo de la media de los dos países de referencia a lo largo de todos los años considerados.

**Figura VII.7. Gasto en porcentaje del PIB por puntos de desempleo según países – 1990-2007**

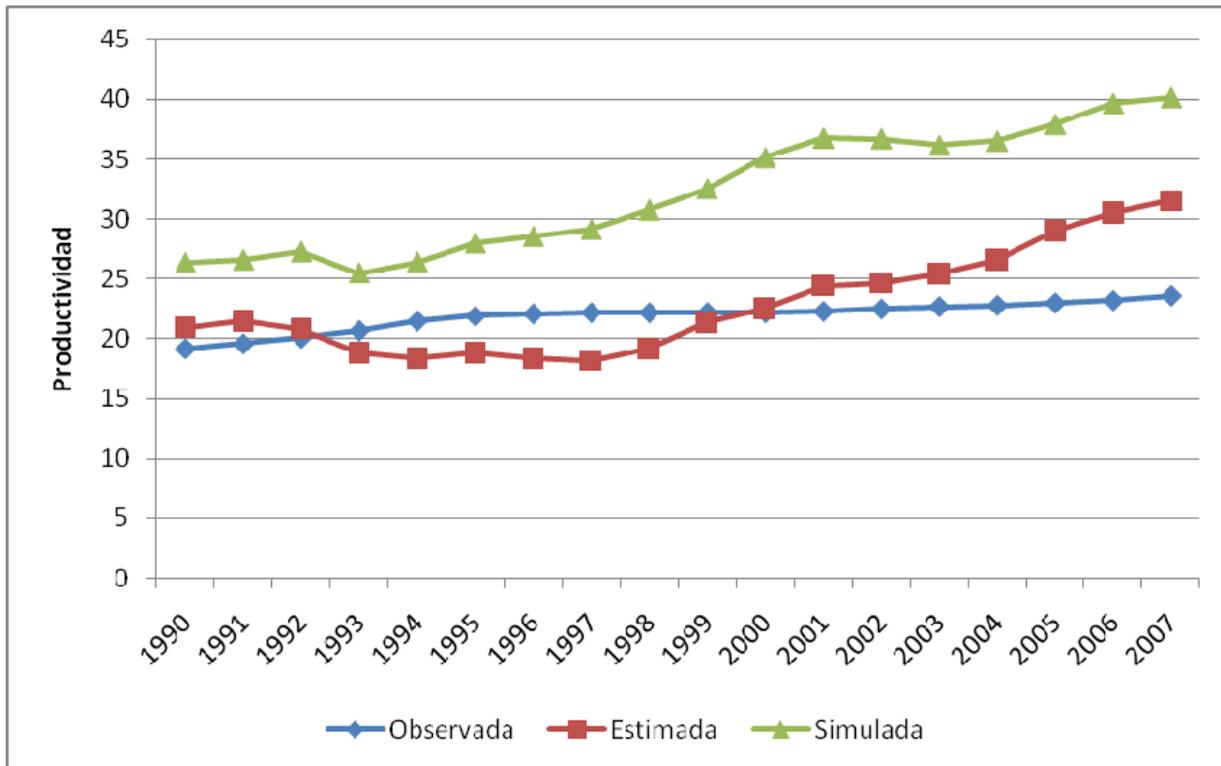


Fuente: Elaboración propia con los datos de la OCDE.

En base al Modelo 2 (tendencia y stock de capital por trabajador) se ha simulado la situación en que España presenta, a lo largo del periodo considerado, el mismo volumen de gasto, en porcentaje del PIB por punto de desempleo, que la media de Dinamarca y Países Bajos, permaneciendo todo lo demás constante (como en la ecuación (9)).

El resultado de este escenario de simulación puede evaluarse con la ayuda de la figura VII.8. Como se puede observar, la productividad media en el periodo, simulada con las nuevas condiciones de Políticas de Seguridad y de Mercado de Trabajo, es significativamente superior a los valores observados. De hecho, “*ceteris paribus*”, un nivel de gasto similar a la media de los Estados de referencia aumentaría la productividad media española en alrededor de un 40% a lo largo del período analizado.

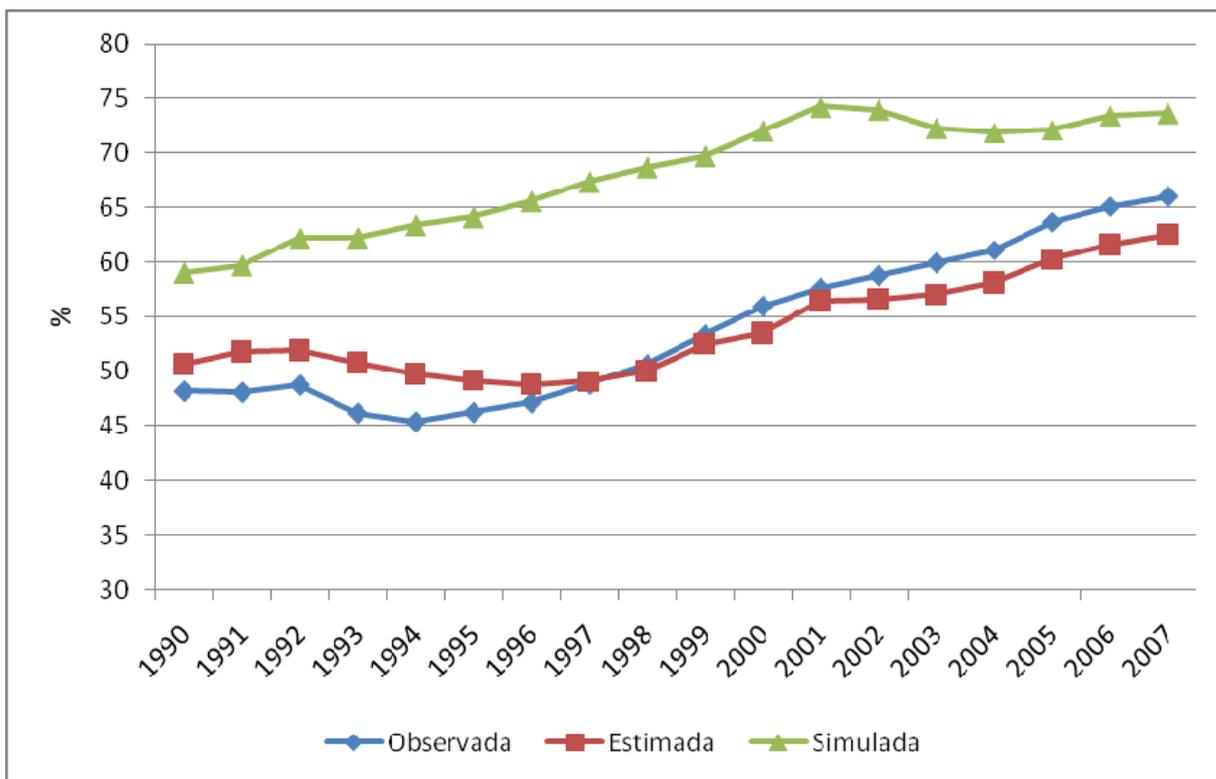
Figura VII.8. Productividad observada, estimada y simulada - España (1990-2007)



Fuente: Resultados de la investigación.

Este mismo ejercicio de simulación se realiza para la tasa de ocupación, como muestra el Figura VII.9., que también aplica el Modelo 2 con el gasto total en porcentaje del PIB y puntos de paro. Considerando los resultados estimados, la tasa de ocupación española aumentaría en 14 puntos porcentuales, cuando se toma la hipótesis de que el nivel de gastos, en Políticas de Mercado de Trabajo, es igual al de las otras dos naciones incluidas en nuestro Informe: Holanda y Dinamarca.

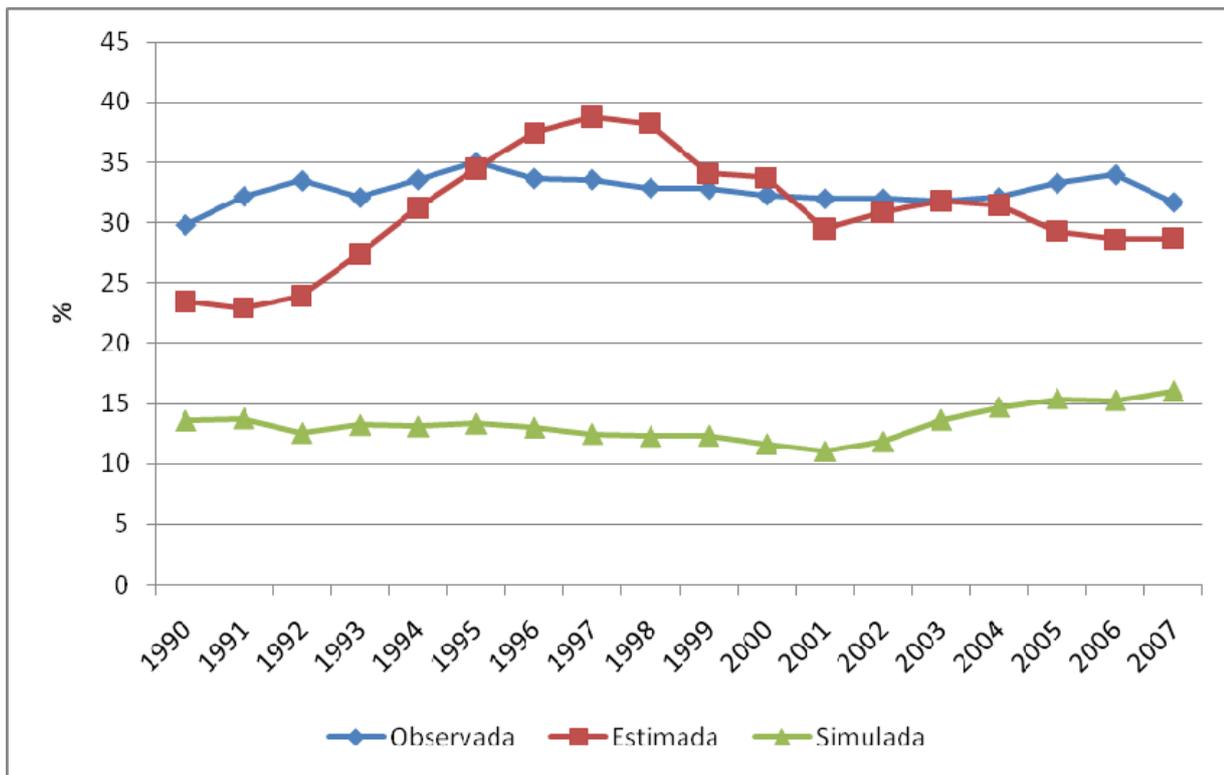
**Figura VII.9. Tasa de ocupación observada, estimada y simulada - España (1990-2007)**



Fuente: resultados de la investigación.

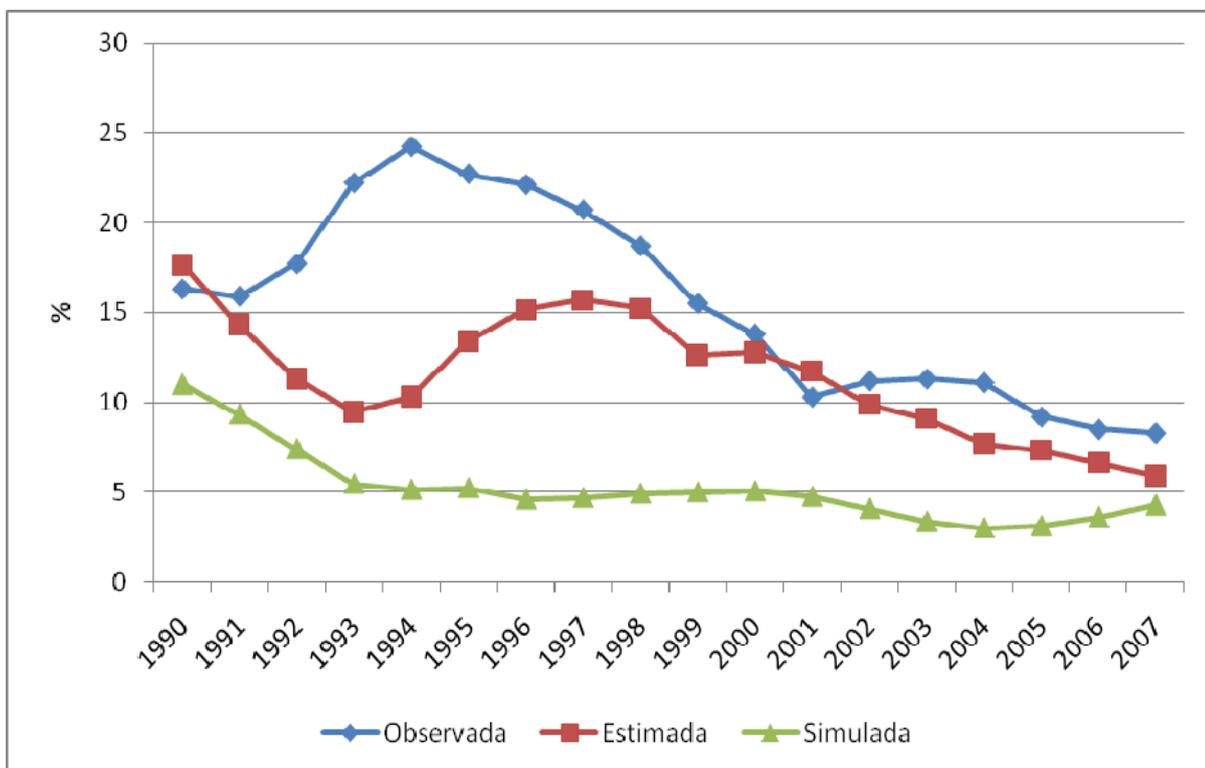
Con relación a los indicadores de contratos temporales y tasa de paro, las Figuras VII. 10 a VII.12. presentan los resultados de la simulación. En todos los casos, los indicadores simulados son inferiores a los resultados observados y estimados para el caso del mercado de trabajo español. Además, por otro lado, para el supuesto de las tasas de paro, tanto la general como la femenina, parece existir una convergencia entre los valores estimados, observados y simulados. De cualquier forma, lo que conviene destacar en este ejercicio de simulación es que los desequilibrios del mercado de trabajo español serían esencialmente menores, con una tasa de paro significativamente inferior, situándose en el alrededor del 5%, y de forma sostenida a lo largo del tiempo, de aplicarse la media de gasto de las otras dos naciones

**Figura VII.10. Tasa de temporalidad observada, estimada y simulada - España (1990-2007)**



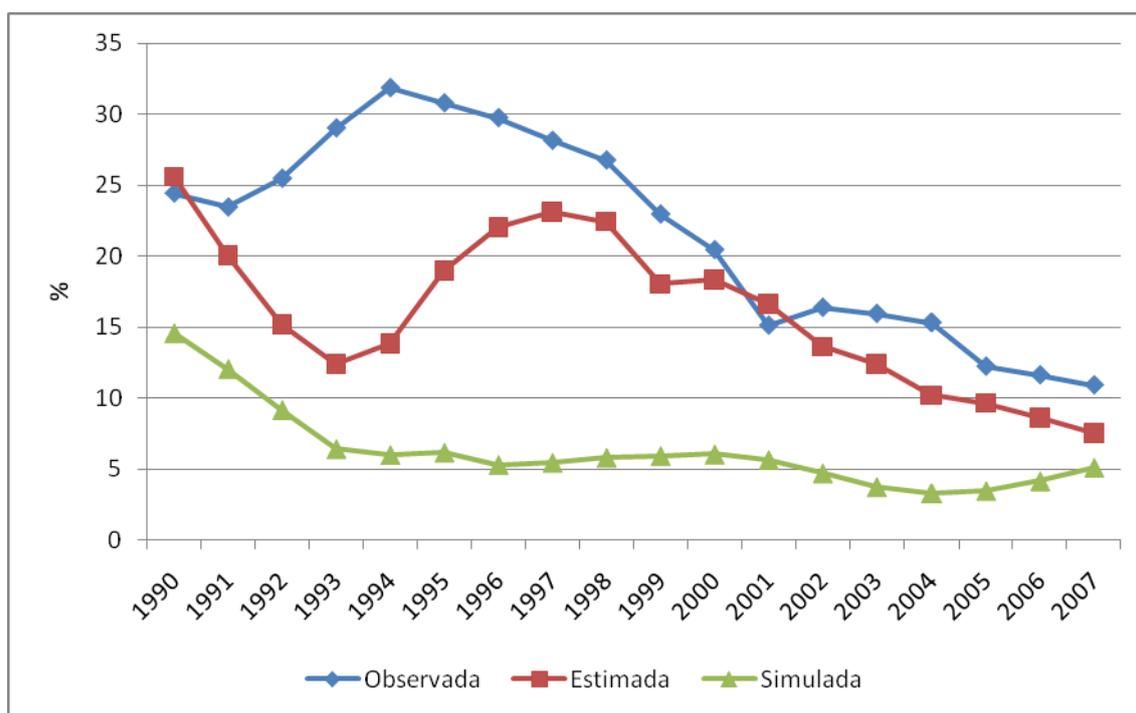
Fuente: resultados de la investigación.

**Figura VII.11. Tasa de paro observada, estimada y simulada - España (1990-2007)**



Fuente: resultados de la investigación.

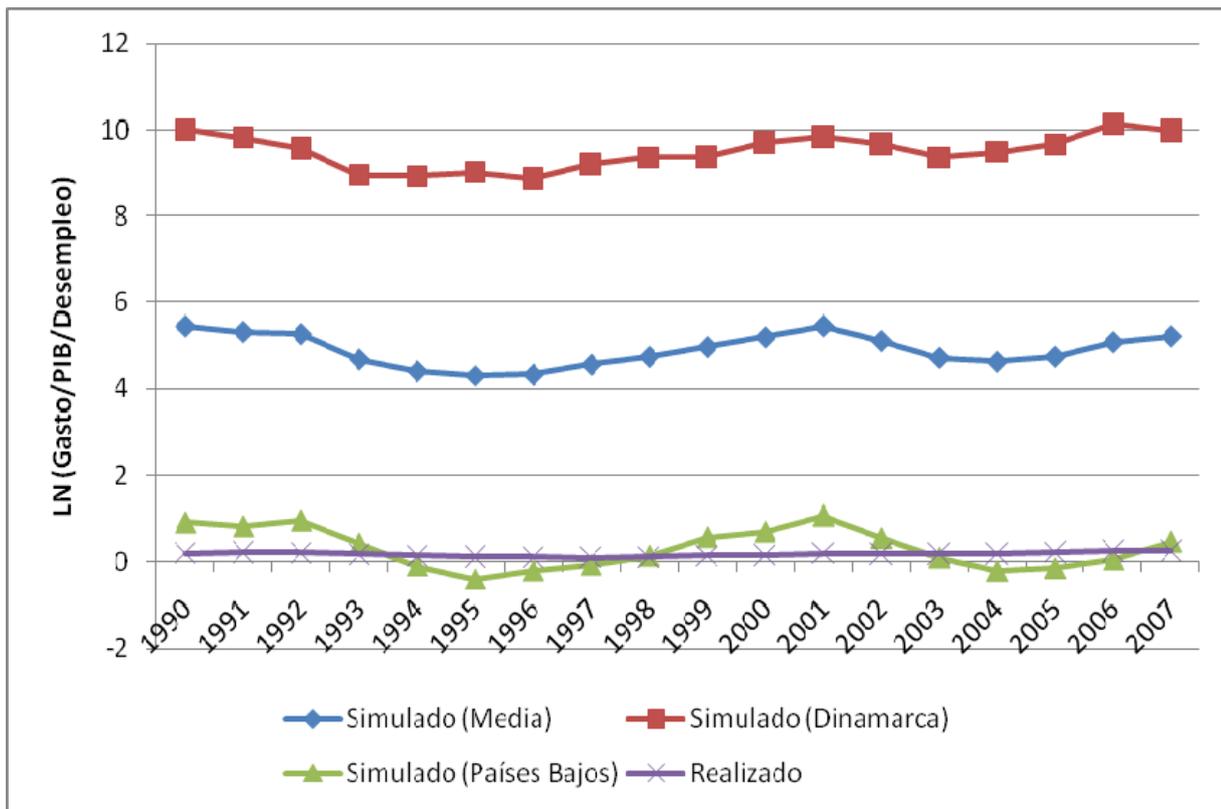
**Figura VII.12. Tasa de paro femenina observada, estimada y simulada - España (1990-2007)**



Fuente: resultados de la investigación.

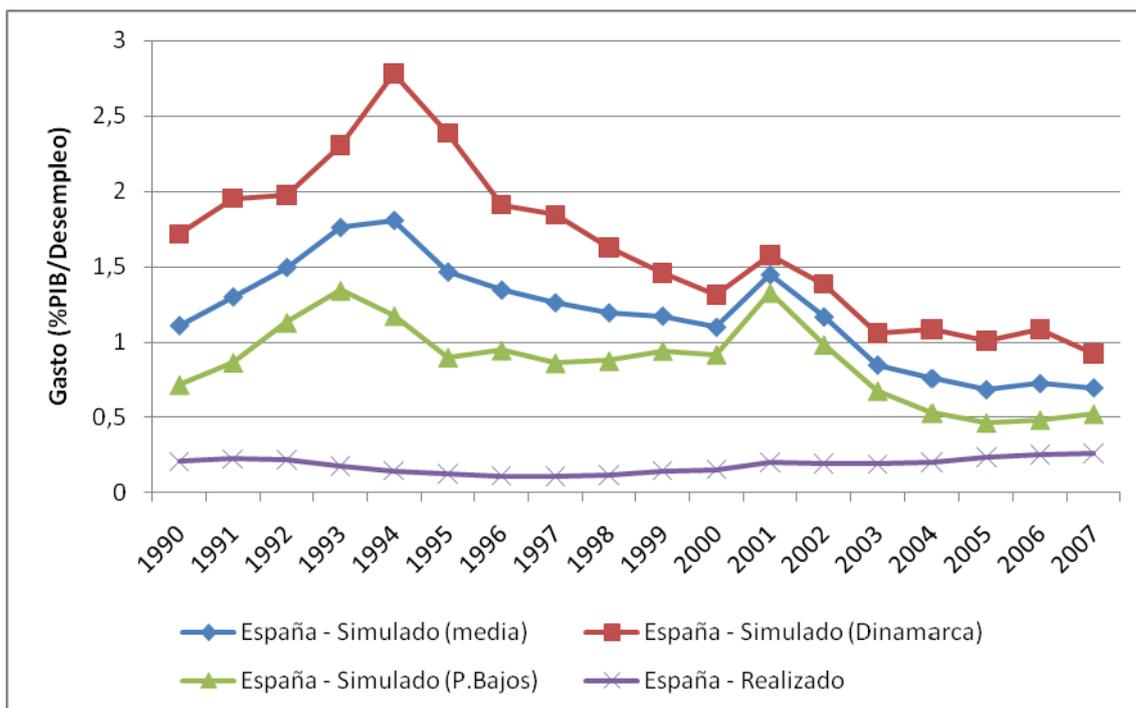
Estos resultados muestran que la calidad del mercado de trabajo español podría mejorar, si se incrementasen los gastos en Políticas Laborales. Por otro lado, también es posible simular el nivel de gasto público necesario para obtener el mismo nivel de calidad observado en los países de referencia. Utilizando la relación propuesta en la ecuación (11), las figuras VII.13. hasta la figura VII.17. exponen los resultados de esta simulación, es decir, se estima el nivel de gasto necesario para que España alcance el mismo patrón de calidad de funcionamiento del mercado de trabajo que Dinamarca y Países Bajos.

**Figura VII.13. Gasto realizado y simulado para presentar nivel equivalente de productividad - España (1990-2007)**



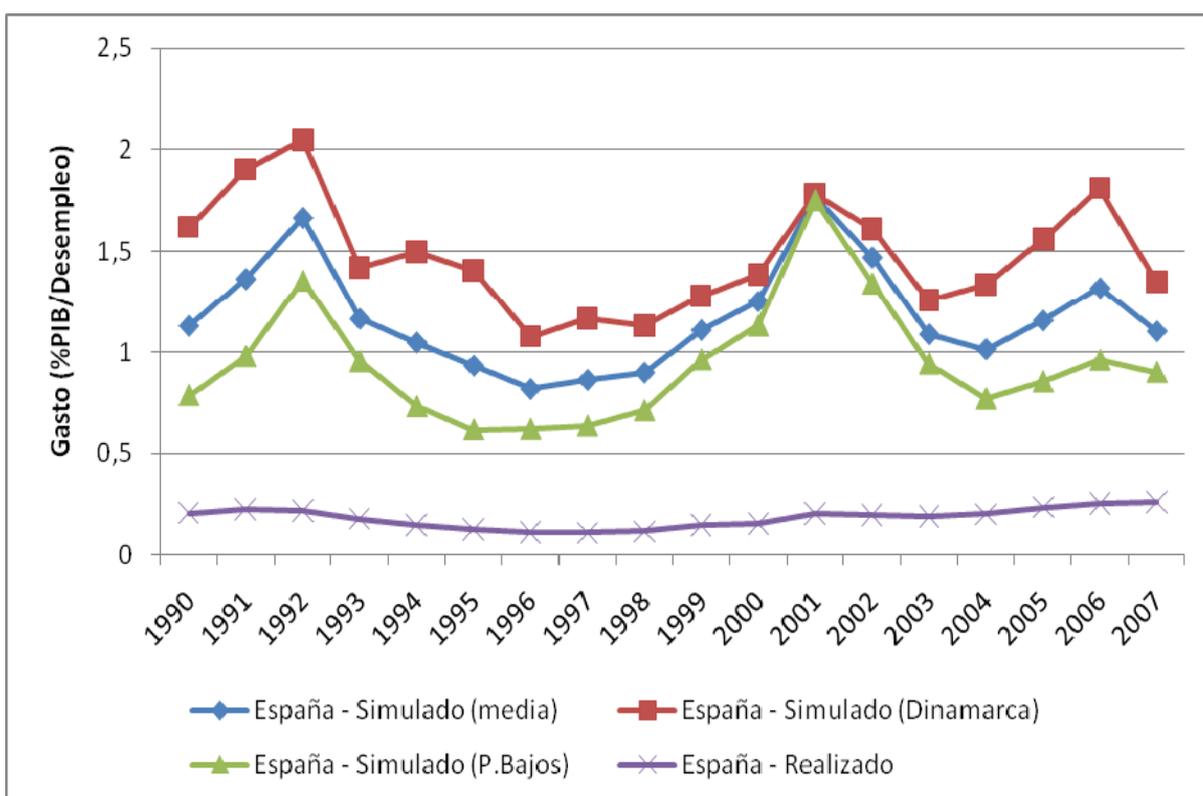
Fuente: resultados de la investigación.

**Figura VII.14. Gasto realizado y simulado para presentar nivel equivalente de tasa de ocupación - España (1990-2007)**



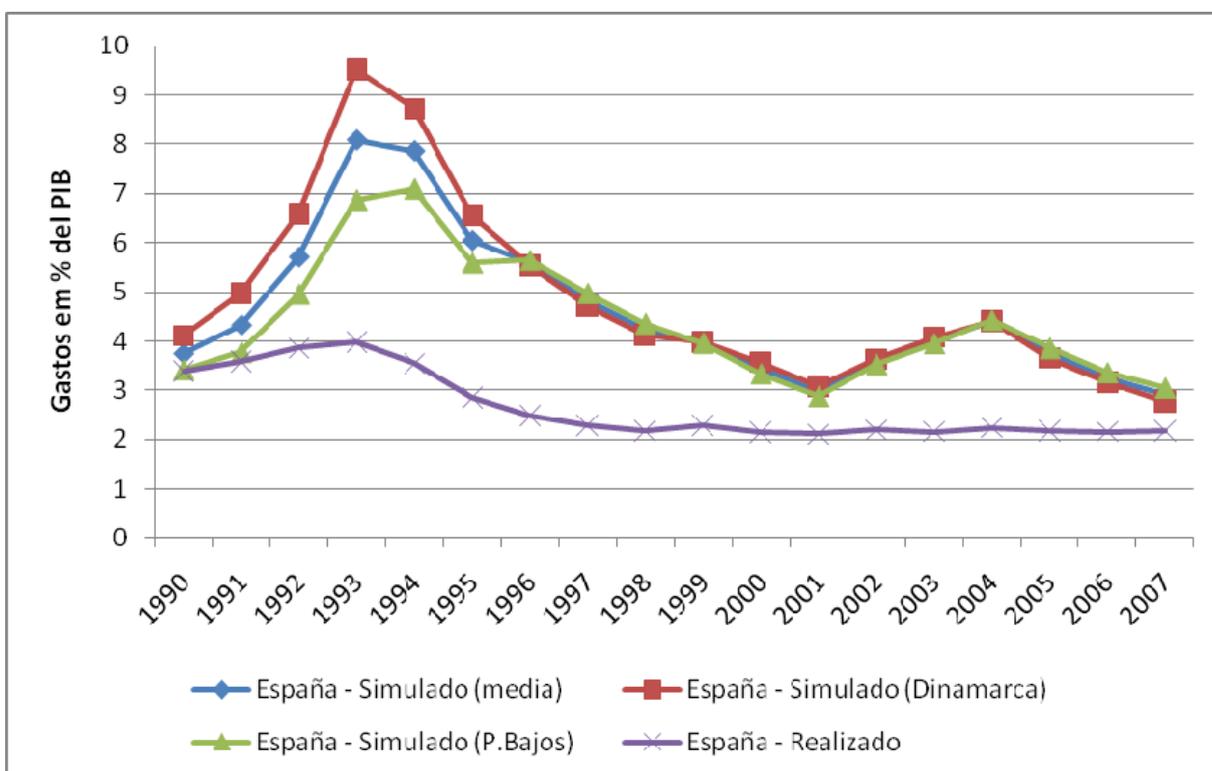
Fuente: resultados de la investigación.

**Figura VII.15. Gasto realizado y simulado para presentar nivel equivalente de tasa de temporalidad - España (1990-2007)**



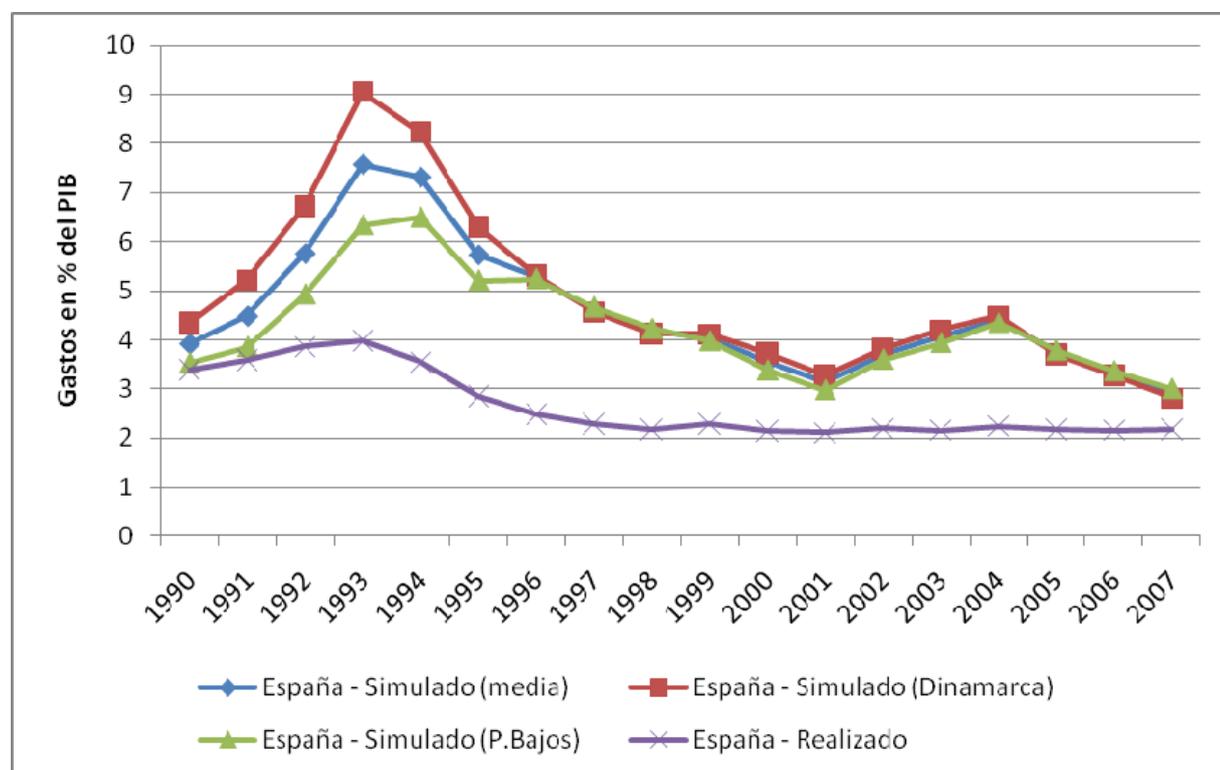
Fuente: resultados de la investigación.

**Figura VII.16. Gasto realizado y simulado para presentar nivel equivalente de tasa de desempleo - España (1990-2007)**



Fuente: resultados de la investigación.

**Figura VII.17. Gasto realizado y simulado para presentar nivel equivalente de tasa femenina de desempleo - España (1990-2007)**



Fuente: resultados de la investigación.

En general, se observa que, para que España alcance un nivel de calidad del mercado de trabajo equivalente al de los países considerados, el nivel de gasto necesario debería ser muy superior al efectivamente realizado a lo largo del periodo. Esto es verdad en todos los casos de las variables utilizadas. En el caso de la productividad, hay que destacar que el nivel observado en Dinamarca supera la suma de España y de Países Bajos juntos. Esta diferencia ayudaría a explicar el elevado valor de los gastos necesarios que el ejercicio de simulación evalúa para que España obtenga el nivel de productividad danés. Además, existen diversos otros factores que explicarían este comportamiento de la productividad, aparte de los gastos públicos y que no son captados por los modelos econométricos aquí expuestos.

Las simulaciones que utilizan las variables explicativas medidas en porcentaje del PIB por puntos de paro, muestran que España debería multiplicar por 3 el gasto público en Políticas de Empleo, si quiere alcanzar el nivel de calidad de las relaciones laborales

de los otros dos países considerados. Este resultado parece razonable si tenemos en cuenta que el análisis empírico y las simulaciones están realizados con datos del periodo 1990-2007, anterior a la grave crisis financiera global y sus efectos sobre el comportamiento del mercado de trabajo español. Además, como se ha visto en la Tabla VII.3., el gasto público en Políticas Activas español es, en promedio, 6 veces inferior al realizado por Dinamarca y Países Bajos; el gasto en Políticas Activas es 4 veces inferior; todo ello, medido en porcentaje del PIB por puntos de paro.

Las simulaciones que utilizan el gasto público en porcentaje del PIB y usadas para explicar la tasa de paro global y femenina<sup>128</sup> arrojan unas simulaciones que también muestran la necesidad de incrementar el esfuerzo financiero español, si se quiere alcanzar el nivel de calidad de las relaciones laborales de los países considerados en la investigación. Estas valoraciones indican que el Estado español debería incrementar el gasto público en alrededor de un 50 por ciento, en proporción del PIB.

De otro lado, se observa una convergencia en los gastos simulados para los demás indicadores, aproximándose, a lo largo de los años, al efectivamente realizado en España al de las otras dos naciones.

Dicho resultado puede significar que los gastos españoles no necesariamente deben acompañar el mismo nivel observado en los países de referencia en políticas de “flexiseguridad”, sino que debería situarse en un montante intermedio entre el actualmente realizado y un nivel de gastos simulado. Más allá de ello, hay que pensar que las Políticas de Mercado de Trabajo no necesariamente producen efecto en el mismo periodo de su aplicación, con desfases temporales de algunos meses hasta que sus primeros efectos sean observados en la población objetivo.

Sin embargo, los resultados evidencian dos factores principales. En primer lugar, que las Políticas de Seguridad aplicadas al mercado de trabajo pueden fomentar el aumento de la calidad, eficiencia y del dinamismo de dicho mercado.

Aunque los modelos econométricos no sean capaces de captar todos los factores relacionados con la calidad de los mercados y las economías analizadas, ignorar los efectos benéficos de dichas Políticas puede provocar una pérdida de calidad en las relaciones de trabajo.

---

<sup>128</sup> Nótese que no se pondera la variable explicativa por puntos de paro para evitar un problema de especificación y autocorrelación, puesto que la tasa de paro aparecería tanto como variable explicativa como explicada.

En segundo lugar, como muestran las simulaciones realizadas, es necesario aumentar el nivel de gasto, medido en porcentaje del PIB por puntos de desempleo, para lograr un nivel de calidad y de eficiencia similar al observado en los países referencia en la aplicación de estas Políticas.

Sin embargo, la convergencia entre el nivel simulado y el efectivamente realizado por España, en términos de gastos públicos a lo largo de los años, puede significar que, a medio y largo plazo, no sea necesario alcanzar el mismo nivel relativo de gasto público en políticas de empleo que el existente en Dinamarca y Holanda.

## CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES GENERALES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

---

Si bien la finalidad fundamental de la investigación es evaluar la posible aplicación a España del denominado modelo de “flexiseguridad” del mercado de trabajo, cuyas características se reconocen en dos Estados miembros de la UE: Dinamarca y los Países Bajos, los autores plantean, previamente, algunas restricciones para el logro de este fin.

En principio, porque los rasgos de la “flexiseguridad” no son totalmente comunes a las dos naciones citadas, al existir diferencias significativas en las Políticas Laborales que aplican y en su intensidad; en segundo lugar, porque la variabilidad y la diversa forma de coordinar los diferentes instrumentos de estas Políticas Laborales es una constante en los dos Estados, constituyendo, precisamente, esta adaptabilidad a los diferentes entornos socio-económico-tecnológicos una de las características del modelo y, en tercer término, porque la puesta en equivalencia de las tres realidades no puede medirse exclusivamente desde la obtención de una determinada cifra o porcentaje de desempleo, ya que ni tal comparación es realista, ni lograr un porcentaje de paro puede conceptuarse como la medida exclusiva a la hora de evaluar el éxito o el fracaso en el mercado de trabajo.

Es más, nuestra investigación identifica el modelo de “flexiseguridad”, como aquel que, combinando dos grandes bloques de Políticas Laborales: el componente “seguridad” y la vertiente de “flexibilidad”, logra que los sujetos en condiciones de trabajar (entendidos estos en sentido amplio, pues el modelo desea abarcar a colectivos potencialmente arduos de colocar: minorías étnicas, discapacitados, ex--reclusos, etc.), ocupen durante el mayor tiempo posible un puesto de trabajo competitivo y adecuado a su formación y si, cualquiera que sea la causa, no están trabajando, la duración de esta situación sea la menor posible, dedicándose el sistema a formar y a preparar al “inactivo” para adquirir un nuevo puesto de trabajo.

En suma, no es el logro de un determinado porcentaje de paro el óptimo del modelo de “flexiseguridad”, sino la empleabilidad y adaptabilidad de la mano de obra a lo largo de su vida activa, generando capital humano de forma continua.

Ahora bien, aun reconociendo que las dos vertientes: flexibilidad y seguridad son necesarias, se coordinan y retroalimentan en el modelo, nuestro trabajo restringe su ámbito, fundamentalmente, al estudio de la variable de “seguridad”, es decir, al logro de unas rentas mínimas para los desempleados y/o inactivos, con el resultado conjunto de altas tasas de empleo y reducidas tasas de pobreza en las dos naciones que, paradigmáticamente, representan el modelo: Dinamarca y Holanda.

Tras describir y analizar los diferentes componentes de la Política de Seguridad, nuestro estudio analiza diversas fuentes estadísticas que informan sobre tales componentes, su relevancia cuantitativa, su administración y sus características.

Después de repasar las mencionadas fuentes, centradas en diferentes Bases de Datos de Políticas Laborales y Sociales (no siempre fácilmente distinguibles), así como sus restricciones, se opta por utilizar para el estudio comparativo de los componentes de “seguridad” la fuente estadística SEPPROS, comentando sus características y los diferentes componentes de la “seguridad” que se incluyen en nuestra investigación.

Con ello, se pretende conocer con cierto detalle las características de los sistemas sociales de los tres países analizados: España, Dinamarca y Holanda; proporcionando una adecuada información sobre las prestaciones que integran el componente “secu” de la “flexiseguridad”.

El objetivo básico del Capítulo III es profundizar en el concepto de “flexiseguridad” enunciado en el Capítulo anterior.

Se establece que el citado concepto reúne tres elementos del mercado de trabajo:

1. Reducidos niveles de desempleo y su contrapartida de altas tasas de actividad.
2. Flexibilidad en la entrada y salida del mercado de trabajo.
3. Protección social significativa para empleados e inactivos.

Nuestro análisis se centra en el tercer componente, la medida de la “seguridad” del modelo y, seguidamente, comenta el conjunto de Políticas Públicas que la integran, fundamentalmente, en el área de la protección social, pero también Políticas Laborales Activas que coadyuvan al logro de esta finalidad.

Asimismo, se diferencia el concepto de “flexibilidad” que se articula en el modelo, de la visión individual y neo-liberal de la “flexibilidad” de los mercados de trabajo, propia de otros países, caso de los Estados Unidos, y se continúan desarrollando los contenidos del componente “seguridad” del modelo.

Estos contenidos se centran en lograr una red de protección social para los trabajadores desempleados o en situaciones de precariedad que permita, durante esta situación transitoria, mejorar la cualificación de la mano de obra.

El Capítulo continúa analizando las dos grandes Políticas de mercado de trabajo que forman parte del modelo de “flexiseguridad” o “flexicuridad”, estableciéndose que, en la vertiente de “flexibilidad”, hay dos variantes: la externa (durante la entrada y en la salida del mercado de trabajo) y la interna (durante la permanencia en el puesto de trabajo) y en los instrumentos de la “secu”, aparecen otros dos aspectos relevantes: en el empleo y en la Política de Rentas.

Dadas las restricciones de tiempo y espacio de nuestra investigación, nos fijamos en la Política de Rentas.

Por último, se explicita que lo relevante es cómo este elenco de Políticas obtiene resultados en el mercado de trabajo, no solo en el empleo, sino en la productividad, en los salarios y, últimamente, en los niveles de desarrollo de las naciones que aplican las políticas de “flexiseguridad”.

Analizando el gasto total y el gasto per cápita por funciones de gasto social en términos SEEPROS, emerge una cierta visión, de carácter general, sobre las diferentes partidas que integran la Red Social de la “seguridad” en nuestro modelo:

- El nivel de gasto social, medido en diferentes formas: en cuantías absolutas, en porcentaje sobre el PIB, per cápita, en relación a la media del entorno UE-15 y UE-25, respecto a las medias españolas, etc., es muy alto. España necesita un gran recorrido y, lógicamente, muchos años para alcanzar este nivel de gasto social; es más, no se trata sólo del estado actual de protección social logrado en Dinamarca y Holanda, el cual, al fin y al cabo, supone una renta mínima en dinero o en especie para su población residente, sino del hecho de que a lo largo de muchos años, esta relevancia del gasto social ha sido una constante en los dos países: Dinamarca y Holanda.
- Se anotan, sin embargo, significativas diferencias en los componentes sociales que integran la red de protección en Dinamarca y en Holanda; así, para

empezar por los valores absolutos, mientras que en Dinamarca la participación del gasto social en el PIB sigue aumentando, en Holanda existe un agotamiento de la misma y una tendencia a la reducción de sus porcentajes sobre el PIB desde el inicio del siglo XXI.

- Más significativo que los valores absolutos de la protección social y el que representan las partidas sociales sobre el PIB en cada uno de los Estados analizados, resultan las cantidades percibidas por cada uno de los beneficiarios del gasto social, especialmente, si consideramos que las poblaciones danesa y holandesa son muy inferiores a la española y que su densidad poblacional es muy superior. De esta forma, los sujetos que se benefician en estos dos países de la protección social (excepto en materia de prestaciones por desempleo), reciben en términos PPA una seguridad social muy superior al caso español, permitiéndoles la conservación de una renta per cápita durante los períodos de “distress” personal muy importante.
- Se indica una tendencia en los últimos años a, por un lado, incrementar los sistemas mixtos de protección social tanto en Dinamarca como en Holanda, especialmente, en el primer país. Asimismo, hay que destacar la significativa participación de las entidades locales en la aplicación y creación de redes de protección social en los Países Bajos, a lo cual, seguramente, coadyuva la escasa dimensión del país, su alta densidad de población y la homogeneidad del número de habitantes de los diferentes municipios neerlandeses que permiten una distribución muy homogénea de la población a lo largo del territorio y facilita, asimismo, la movilidad de la mano de obra y el seguimiento individualizado de la misma.
- Dentro del área de “seguridad” los niveles de protección, la estructura organizativa, las formas de financiación y las instituciones que las gestionan son muy diversas entre las tres naciones que analizamos en el informe; es más, han ido alterándose a lo largo de la historia, especialmente, en Holanda y no puede decirse que responden a un patrón común.
- Aun con las dificultades inherentes a identificar e individualizar las fuentes de financiación de las que se nutren las diversas partidas de protección social analizadas en este trabajo, hay dos rasgos importantes a considerar: la presión fiscal en Dinamarca y en Holanda es, consistente y comparativamente,

superior a la española a lo largo del período considerado (desde la década de los 80 del siglo XX) y supera, asimismo, a la media europea. Anótese, sin embargo, que en los últimos ejercicios tales niveles de presión tributaria no han crecido ni en Dinamarca, ni en Holanda.

- En otro orden de cosas, se indica la tendencia en partidas de protección social muy relevantes, los pagos por desempleo por ejemplo, a potenciar la incorporación del sector privado tanto a la financiación como a la gestión de las mismas, bien estableciendo que su financiación sea, exclusivamente, privada, bien favoreciendo que determinados niveles de protección superiores respondan exclusivamente a Fondos de origen privado, pagados mediante contribuciones de los trabajadores (potenciales beneficiarios) o de los empresarios, bien mediante la introducción en la administración de las mismas de intereses privados o sociales, etc.
- Dos partidas significativas de la “secu”: las prestaciones por desempleo y jubilación vienen condicionadas por factores que escapan a consideraciones institucionales o ideológicas; así, el peso que en el nivel de protección social español tienen los pagos por desempleo dependen más del ciclo económico y de la existencia de un porcentaje de pago estructural muy significativo en nuestra patria durante los últimos ejercicios que de consideraciones políticas o decisiones de cambio de modelo; por el contrario, en Dinamarca y en Holanda la menor relevancia relativa del pago por desempleo total y parcial responde, en gran parte, a su menor tasa de paro, pero también a un intento consciente en los dos países de disminuir los períodos durante los cuales los desempleados reciben la prestación, porque lo esencial es reincorporarlos de cualquier manera al mercado de trabajo, esta filosofía conlleva también un nivel de protección per cápita del desempleado menor.
- Respecto a las protecciones de vejez y jubilación, son consideraciones de carácter demográfico (pirámide poblacional, esperanza de vida, etc.) y decisiones político-institucionales sobre la edad de jubilación y las facilidades o dificultades para gozar de fórmulas de jubilación anticipada, las que explican, en gran parte, las tendencias y volúmenes de estas partidas de gasto en las tres naciones consideradas en el informe. Ahora bien, descontadas estas circunstancias, tanto Dinamarca como Holanda ofrecen un nivel de protección

superior per cápita y en prestaciones (tanto en dinero como en especie), si se comparan con el caso español.

- Los modelos de salud son, asimismo, muy diferentes entre los tres Estados considerados, destacándose la mayor relevancia de la gestión con medios privados daneses, así como una mayor elección en este país.
- La protección de la familia en supuestos como el de supervivencia, tras la muerte del trabajador que constituye la principal fuente de ingreso del núcleo familiar es muy superior y variada en Dinamarca y en Holanda que en España.
- Nuevamente, el grado de participación de las entidades locales en Holanda resulta muy significativo.
- También es interesante comprobar cómo en Dinamarca y en Holanda se consideran íntimamente, incluso desde una perspectiva organizativa, las relaciones entre Políticas Sociales y Políticas Laborales; de forma tal que, en muchos supuestos, da la sensación de que las prestaciones sociales se conciben como situaciones transitorias, tendentes a conservar la “empleabilidad” de la persona y reincorporarla lo antes posible en el mercado de trabajo, para lo cual se refuerza la relación administrativa, organizativa, temporal entre las dos Políticas.
- Resulta significativo el interés y relevancia puesto en las prestaciones sociales para los discapacitados y el cuidado de niños en Dinamarca y en Holanda. En los Países Bajos, las prestaciones por discapacidad, tanto la generada por razones laborales como la causada por razones naturales o de otro tipo, por ejemplo, accidentes están estructuradas para reintegrar, aun a situaciones de empleo especial, a los minusválidos, al considerarse a este colectivo como un potencial “activo” laboral, al que se necesita incorporar a la vida laboral: Tanto en Dinamarca como en Holanda, las prestaciones para la infancia, “childcare”, se dotan para facilitar el mantenimiento de la capacidad laboral y la reincorporación, en su caso, al mercado de trabajo de las madres jóvenes, destacándose en este terreno las prestaciones en especie: guarderías, trabajo a tiempo parcial, etc.
- En general, existe un claro efecto de reforzamiento entre la componente “flexi” y el elemento “secu” del modelo “flexicuridad”; de esta manera, la distinción entre Políticas Activas y Pasivas del mercado de trabajo y Políticas Sociales

está muy difuminada en Holanda y en Dinamarca, estableciéndose marcos comunes, legislación y organizaciones administrativas para coordinarse a la hora de establecer e implantar estas políticas.

- Se observan significativas diferencias a la hora de exponer, medir y analizar las prestaciones sociales en los casos danés y holandés, es más que dudoso que los dos puedan ser vistos desde un prisma común.

El análisis de la distribución del gasto en políticas activas y pasivas, se enfrenta a algunas dificultades en la información estadística disponible, dado por un lado, el retraso en la publicación de las mismas en la fuente más homogénea, la OCDE y la heterogeneidad y lagunas en la información sobre otros aspectos relacionados con el gasto en estas líneas presupuestarias (tales como el número de afectados). Aún con ello, se pueden extraer algunas conclusiones al respecto, del análisis más en detalle realizado en el Capítulo V de esta memoria.

De lo expuesto en el Capítulo V se puede deducir que el esfuerzo que el Estado español ha venido realizando en los últimos veinte años en aras de mejorar la situación del mercado de trabajo se ha destinado, de modo más intenso a paliar los efectos del desempleo, situado casi sin excepciones en tasas de crecimiento muy superiores a la media europea y, desde luego, bastante por encima de las tasas correspondientes a los países aquí utilizados como referencia comparativa. Esto ha significado que la atención a las ALMP haya sido escasa, en términos comparativos, dejando lagunas importantes en la intervención pública en esta materia que tienen especial relieve en los momentos en los que se agiganta el volumen de desempleo. En este sentido, el menor volumen de desempleo que registran Dinamarca y Holanda les permite minorar los recursos destinados a políticas pasivas clásicas, por lo que, aun comparativamente hablando, la significación de las ALMP en el seno de las políticas laborales de estos Estados ha ido aumentando.

- Así pues, el país con menor entidad, en términos de porcentaje del gasto público y de porcentaje sobre la población activa, de las ALMP es España, además, la diferencia de rango entre las políticas pasivas y las activas que es claramente favorable a las primeras, pues prácticamente aquellas casi triplican las segundas, a la altura del año 2008. Sin duda, los elevados niveles de desempleo estructural en España, con su impacto directo en el coste de las prestaciones, están detrás de este rasgo.

- En general, hablando del peso relativo del gasto en ALMP respecto del destinado a políticas pasivas, puede decirse que en Dinamarca el primero tiene, a la altura del año 2008, un mayor peso en el gasto público que las políticas pasivas, en contraste con lo registrado para Holanda y España, donde aún el gasto en políticas pasivas, en porcentaje del PIB, supera al ejecutado para las ALMP. No obstante, la tendencia hacia el descenso en el peso relativo del gasto en laborales, en general y pasivas, en particular, en los últimos años constituye un rasgo común para los tres países.
- Del análisis de la distribución del gasto en ALMP por funciones se deduce la persistente orientación de la política española hacia la subvención del empleo (subvenciones y desgravaciones a las empresas) en detrimento de otras partidas, como las dedicadas a la financiación de los Sistemas Públicos de Empleo (intermediación) o de apoyo a la inserción laboral de la población con minusvalías. Incluso en aquellas partidas que tienen mayor relevancia en términos relativos, sobre el total del gasto, como puede ser el caso de la formación, cuando se las poner en relación con el volumen de personas a las que atiende la intensidad del gasto en España queda bastante por detrás del esfuerzo que realizan los dos países de referencia.
- Destacan, en Holanda, la significación de los instrumentos de creación directa de empleo y en Dinamarca, el porcentaje del gasto destinado a la formación, que ha disminuido en los últimos ejercicios.
- Las variaciones en la intensidad de las diferentes políticas analizadas en el Capítulo V revelan directamente que el modelo de “flexiseguridad” en España, pero también en los otros casos estudiados, está lejos de ser estable, habiendo variado la composición del gasto en políticas laborales en su conjunto y en su distribución según tipos de políticas, a lo largo de los años incluidos en los Anexos respectivos.

Para tener una visión completa de los diferentes modelos de “flexiseguridad” (o mejor de los niveles alcanzados) en cada uno de los tres países considerados, conviene también acercarse al contexto demográfico y laboral de cada uno de ellos e interpretar analíticamente las diferencias observadas entre ellos. Téngase en cuenta que la población y más en particular, las poblaciones activas, ocupadas y desempleadas, constituyen, bien en sí mismo como en su dinámica o en sus características estructurales, el elemento

determinante no solo del flujo de ingresos que financia las políticas sociales y laborales, sino que también son la base para entender la evolución específica de este tipo de Políticas. Al tiempo que el valor o los cambios en los factores propios de cada sistema económico-laboral son un buen indicador de los resultados que se derivan de la aplicación de los instrumentos que articulan el modelo de “flexiseguridad”.

En este sentido, y en términos macroeconómicos, el análisis desarrollado concluye en la necesidad de poner acorde el nivel de gasto social español, al menos con el alcanzado, en términos de gasto/PIB, por Dinamarca y Holanda allí cuando su nivel de renta per cápita alcanzó los niveles que ahora tiene la economía española. Si esto se asumiera así el recorrido a realizar por el erario público es de enorme magnitud, en torno a los diez puntos porcentuales de PIB, lo que no parece que vaya a acontecer en un momento próximo. A este respecto conviene recordar también como en los propios países padre del concepto de “Flexiseguridad” se vienen reduciendo la importancia relativa del gasto social y también del dedicado a las ALMP.

Si queremos, además, que la expansión del gasto social y del gasto en ALMP, actúe sobre las variables económicas laborales que están en la base del crecimiento sostenido, habrá que desarrollar una estrategia selectiva priorizando funciones. En este sentido, se ha podido comprobar como la generosidad de determinado tipo de ayudas incluidas en el ámbito de la política social o de la política laboral, tiene un resultado positivo en la dinámica del crecimiento natural de la población, objetivo relevante, más cuando el rejuvenecimiento de la población procedente de la inmigración se está agotando. Lo mismo podríamos decir acerca del efecto positivo de ciertas funciones de la política social para continuar expandiendo la frontera de la actividad femenina.

Pero, adicionalmente, se observa que no solo la intensificación de ciertas políticas sociales y laborales tiene impactos positivos sobre la dinámica demográfica y laboral, sino que también pueden afectar en este sentido la intervención en otras parcelas de las políticas públicas como es la educación. El aumento del nivel de estudios terminados, particularmente incrementando la proporción de población con estudios secundarios terminados, puede constituir un factor decisivo para la expansión de la tasa de actividad.

El análisis empírico que hemos desarrollado en el Capítulo anterior tenía dos objetivos bien definidos. Por un lado, estimar cómo la “flexiseguridad”, entendida desde la vertiente de la seguridad, incide sobre la calidad del mercado de trabajo de España, Dinamarca y Países Bajos; por otro lado, el segundo objetivo es simular cuál sería el esfuerzo financiero en medidas de Política Laborales que debería realizar España para

alcanzar el mismo nivel de calidad del mercado de trabajo de los otros dos países considerados.

La “flexiseguridad”, en el estudio empírico que los autores de esta investigación han realizado, se ha instrumentalizado desde el lado de la seguridad a través de los dos instrumentos típicos de las Políticas Laborales: a) las Políticas Activas de mercado de trabajo y b) desde la perspectiva de la renta (Políticas Pasivas).

El fundamento teórico de la relación entre medidas de seguridad en el mercado de trabajo y calidad se ha buscado en el modelo “matching”, porque permite evaluar los diferentes efectos teóricos de las Políticas Laborales sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

Este modelo muestra que un incremento de los gastos en Políticas Activas del mercado de trabajo (sobre todo de los servicios de empleo y los gastos en formación) puede aumentar la eficiencia del mercado de trabajo, porque mejora el ajuste entre vacantes y parados, reduciendo la tasa de paro global.

Además, los citados gastos también ayudan a mantener la oferta efectiva de empleo, al reducir el riesgo de que los desempleados de larga duración y otros grupos de “outsiders” del mercado de trabajo abandonen la Población Activa, pasando a formar parte de la población desanimada o inactiva.

Este modelo también expone los efectos positivos de la prestación por desempleo sobre la productividad y el bienestar social. Una mayor prestación por desempleo permite a los trabajadores seleccionar mejor la calidad de los trabajos que estarían dispuestos a aceptar y, además, pueden formarse durante el período de tiempo en el que reciben la prestación.

Es decir, al reducir el coste de la búsqueda, los activos pueden buscar con más detenimiento un puesto de trabajo, aumentando sus exigencias en términos de salario, de calidad de los contratos y de nivel de productividad.

La evaluación empírica más consistente del impacto de los gastos en Políticas Activas de empleo sobre la dinámica del mercado de trabajo, y especialmente, sobre la tasa de desempleo aparece, asimismo, en los apartados anteriores de este Capítulo.

Las principales evidencias empíricas existentes en la literatura sobre los modelos con muchos países son ambiguas y poco robustas. Algunos estudios indican que el paro total crece, cuando los gastos en Políticas Activas aumentan; otros, por el contrario, muestran una relación negativa, resultando una relación no significativa en un tercer grupo de estudios.

Otros análisis utilizan como variable explicativa la tasa de empleo. Ésta es una especificación mejor del mercado de trabajo, especialmente porque el efecto de las políticas de empleo sobre la tasa de desempleo puede subestimarse cuando las medidas afectan en la misma dirección al empleo y a la tasa de participación sobreestimarse cuando el efecto actúa en el sentido contrario.

Con relación a las Políticas Pasivas, la literatura empírica presenta resultados que relacionan un incremento de las prestaciones por desempleo con la tasa de paro, aunque en una magnitud muy modesta. La prestación por desempleo incidiría básicamente a través de dos canales: en primer lugar, al reducir la intensidad de búsqueda de empleo y, en segundo término, al aumentar el poder de negociación de los sindicatos, que tendrían una mayor capacidad de negociación cuando se incrementa el salario de reserva. Estos efectos en conjunto provocarían una presión alcista en el salario y, por ende, un incremento de la tasa de paro, aunque poco robusta.

Este resultado podría derivarse del hecho de que la prestación por desempleo puede estimular, al mismo tiempo, un aumento del paro y también una mayor tasa de actividad, puesto que, cuanto más generoso sea el sistema, mayor es el estímulo que tienen los trabajadores para participar activamente del mercado de trabajo; para que pueden percibir la prestación por desempleo.

Otros informes realizados para países individuales, a partir de series de tiempo, advierten de una posible causalidad bidireccional entre prestación por desempleo y tasa de paro. Es decir, se han encontrado evidencias de que la duración del desempleo puede ser un determinante del incremento de los beneficios de las prestaciones por desempleo, de forma que quizás tenga el propósito de preservar el nivel de bienestar social de la población.

La OCDE, por su parte, sugiere que tener una prestación por desempleo de duración limitada, sumada a mecanismos de estímulo a la búsqueda, la realización de un seguimiento de los esfuerzos de búsqueda de empleo y una mayor calidad de los servicios públicos de empleo tienden a acelerar el proceso de transición del desempleo a la obtención de un puesto de trabajo.

Una estrategia de flexiseguridad con éxito, por lo tanto, debe intentar equilibrar las diferentes medidas de seguridad, tanto en lo que se refiere a las del componente de renta como a los incentivos a la activación de la búsqueda de empleo, para facilitar la transición hacia el empleo, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo.

En base a la literatura empírica y teórica, en nuestra investigación se ha estimado la relación entre Políticas de Seguridad y calidad del mercado de trabajo. Se han utilizado

cinco variables para representar la calidad o la eficiencia del mercado de trabajo, éstas son: el nivel de productividad, la tasa de ocupación de la población en edad activa, el porcentaje de trabajadores asalariados con contrato temporal en cada país, y las tasas de desempleo total y femenino.

Las variables explicativas representan los gastos en Políticas Activas y Pasivas. Para evitar problemas de excesiva multicolinealidad entre las variables explicativas, se han evaluado tres modelos con diferentes variables de control: la tendencia, la relación capital/trabajo y el porcentaje de trabajadores en la industria.

Las estimaciones confirman un efecto positivo de las Políticas Públicas de mercado de trabajo sobre la eficiencia del mismo, tal y como se esperaba de la teoría y de las evidencias empíricas existentes en la literatura (mencionadas en apartados anteriores de este Capítulo) que sigue la filosofía del modelo *matching*.

En este caso, las Políticas parecen actuar, incrementando el dinamismo del mercado de trabajo e incentivando la tasa de ocupación, a través de mecanismos que facilitan el proceso de ajuste entre la demanda de las empresas y la oferta de trabajo por parte de los trabajadores.

En otras palabras, los resultados evidencian que las Políticas Laborales presentan efectos positivos sobre la eficiencia del mercado de trabajo, favoreciendo la creación de puestos de trabajo y aumentando el dinamismo y la tasa de ocupación.

Los resultados también muestran un efecto positivo de las Políticas de Empleo sobre la calidad del mercado de trabajo de los tres países, puesto que se observa:

- Un impacto negativo de las Políticas sobre la tasa de paro, tanto para el paro global como para el paro femenino.
- Pueden generar incrementos en el producto por horas trabajadas; resultado que coincide con la evidencia empírica existente en la literatura revisada anteriormente. En la filosofía del modelo *matching*, esto indicaría que un incremento de gasto público en Políticas de Empleo tendería a aumentar el interés de permanecer en el mercado de trabajo de aquellos trabajadores en ocupaciones más productivas, llevando a un resultado neto de incremento de la productividad general de la economía.
- Por último, los resultados indican que el esfuerzo financiero en las Políticas de Empleo puede contribuir a la formación de relaciones más estables de trabajo.

En la segunda parte del análisis empírico que hemos realizado para concluir este proyecto, se trata de responder a la siguiente pregunta: ¿cómo sería el comportamiento

de los indicadores de calidad y eficiencia del mercado de trabajo español, si el nivel de gastos públicos en Políticas de Seguridad en el mercado de trabajo fuese compatible con los observados en Dinamarca y en Países Bajos? Para contestar a esta pregunta, se utilizan los coeficientes estimados anteriormente.

En general, se observa que, para que España alcance un nivel de calidad del mercado de trabajo equivalente al de los dos Estados considerados en nuestro trabajo: Dinamarca y Países Bajos, el nivel de gasto necesario debería ser muy superior al efectivamente realizado a lo largo del periodo. Esto es verdad, según nuestro modelo, en todos los casos de las variables utilizadas.

Las simulaciones que utilizan las variables explicativas medidas en porcentaje del PIB por puntos de paro, manifiestan que España debería multiplicar por 3 el gasto público en Políticas de Empleo, si quiere alcanzar el nivel de calidad de las relaciones laborales de las otras dos naciones consideradas.

Este resultado parece razonable, si tenemos en cuenta que el análisis empírico y las simulaciones están realizados con datos del periodo 1990-2007, es decir, antes del impacto de la crisis sistémica en las Políticas Activas y, en particular, Pasivas del mercado de trabajo.

Las simulaciones que utilizan el gasto público en porcentaje del PIB, aplicadas en nuestro modelo para explicar la tasa de paro global y femenina arrojan unas simulaciones que también muestran la necesidad de incrementar el esfuerzo financiero español, si se quiere alcanzar el nivel de calidad de las relaciones laborales de los países analizados en la investigación.

Estas valoraciones indican que el Estado español debería incrementar el gasto público en alrededor de un 50 por ciento, en proporción del PIB.

De otro lado, se observa una convergencia en los gastos simulados para los demás indicadores, aproximándose, a lo largo de los años, al efectivamente realizado en España al de las otras dos naciones.

Dicho resultado puede significar que los gastos españoles, no necesariamente deben acompañar el mismo nivel observado en los países de referencia en Políticas de “flexiseguridad”, sino que debería situarse en un montante intermedio entre el actualmente realizado y un nivel de gastos simulado.

Más allá de ello, hay que pensar que las Políticas de Mercado de Trabajo no necesariamente producen efectos en el mismo periodo de su aplicación, con desfases temporales de algunos meses o años hasta que sus primeros efectos sean observados en la población objetivo.

En resumen, el estudio empírico realizado en este trabajo llega a dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, que las Políticas de Seguridad aplicadas al mercado de trabajo pueden fomentar el aumento de la calidad, eficiencia y dinamismo de dicho mercado.

En segundo orden, como muestran las simulaciones realizadas, es necesario aumentar el nivel de gasto, medido en porcentaje del PIB por punto de desempleo, para lograr un nivel de calidad y de eficiencia similar al observado en los países de referencia en la aplicación de estas Políticas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Abu Sharkh, M. (2008) "Tackling the oxymoron "flexicurity. Optimal global configurations of flexibility and security", Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association Annual Meeting, Sheraton Boston and the Boston Marriott Copley Place, Boston, MA, Jul 31, [http://www.allacademic.com/meta/p242098\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p242098_index.html)
- Acemoglu S., Shimer R. (2000): "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, 44, pp. 1115-1125.
- Anxo D., Boulin J. and Fagan C. (2006): *Working time options over the life course: new work patterns and company strategies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg, (<http://www.eurofound.eu.int/publications/htmlfiles/ef05160.htm>).
- Anxo D., Fagan C., Smith M., Letablier M. and Perraudin C. (2006): *Parental leave in European companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, available at <http://eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0687.htm>
- Anxo D., Fagan C., Smith M., Letablier M. and Perraudin C. (2007): *Part-time work in European companies –Establishment survey on working time 2004-2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg (<http://eurofound.eu/publications/htmlfiles/ef06102.htm>).
- Auer P, Efendioglu U, and Leschke J. (2004). *Active Labour Market Policies Around the World Coping with the consequences of globalization*, ILO Geneve

Auster, P. (2002): *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos*, Ed. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra,

Baltagi, B. H. (1995): *Econometric Analysis of Panel Data*, Ed. Wiley, Chichester.

Bassanini, A.; Duval, R.. (2006): "Employment Patterns in OECD Countries: Resassing the Role of Policies and Institutions", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n° 35; DELSA/ELSA/WD/SEM (2006) 4, 9-Jun.

Beckerman G., Olivas K, Dar A. (2004) "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", *World Bank. Social Protection Discussion Paper Series* No. 0402 January 2004.

Bensusan Graciela (Coordinadora) (2006): *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Editorial, Porrúa. Camara de Diputados. UAM. México.

Cahuc y Zylberber (2004): *Labor Economics*, MIT Press.

Calmfors, L. (1994): *Active Labour Market Policy and Unemployment. A Framework for the analysis of Crucial Design Features*

Calmfors, L.; Forslund, A. y Hemström, M. (2001): "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", en *Swedish Economic Policy Review*, n° 85, pp. 61-124.

Cazes Sandrine et al (2007): *Flexicurity a relevant approach in Central and Eastern Europe*. OIT

Chung H., Ester P. and Kerkhofs M. (2007): *Flexibility at the firm level, a typology of working time flexibility*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg,

Comisión Europea (2004): *Employment in Europe, 2003*.

Comisión Europea (2008): *Employment in Europe 2008*, Luxemburgo: European Communities.

Consejo de la Unión Europea (2002): “Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002”, en el diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO L 60 de 1.3.2002, pp. 60-69.

Danish Ministry of Employment (2007): *Joint paper on the flexicurity concept*, prepared by the Danish Confederation of Trade Unions, the Confederation of Danish Employers and the Danish Ministry of Employment. Artículo en Internet

Danish Ministry of Employment (2005). “Flexicurity”. Noticia en Internet.

Danish Ministry of Employment (2005). “Social cohesion and flexicurity – The example of Denmark”. Artículo en Internet.

Diamond, P. (1981), “Mobility cost, frictional unemployment, and efficiency”, *Journal of Political Economy*, 89, pp. 798-812.

Elmeskov, J.; Martin, J. P. y Scarpetta, S. (1998): “Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries’ experiences”, en *Swedish Economic Policy Review*, nº 5, pp. 205-252.

Esping-Anderson, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.

European Commission (2006): *Employment in Europe 2006*, (Chapter 3. Effective European Active Labour Market Policies), Bruselas.

European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions (2008): *It takes three to tango*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, (2007): Flexicurity –Issues and challenges, Foundation Findings, Dublin ([http://bmsk2.cms.apa.at/cms/site/attachments/7/8/7/CH0129/CMS1218187771225/flexicurty\\_dublin\\_foundation%5B1%5D.pdf](http://bmsk2.cms.apa.at/cms/site/attachments/7/8/7/CH0129/CMS1218187771225/flexicurty_dublin_foundation%5B1%5D.pdf)).

Ferrera M. (1996): “The southern model of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, pp.17-37.

Forslund, A. y Krueger, A. (1994): “An evaluation of the Swedish active labor market policy: New and received wisdom”, NBER Working Paper 4802.

- Friedlander, D., Greenberg, D. H. y Robins, P. K. (1997): "Evaluating government training programs for the economically disadvantaged", en *Journal of Economic Literature* 35, pp. 1809-1855.
- Fujii, G. y Ruesga, S.M. (Coordinadores) (2004): *El trabajo en un mundo globalizado*, Editorial Pirámide, Madrid (ISBN: 84-368-1886-5).
- Gobierno de Dinamarca. (2005): "Traditions, experiences and challenges for the Danish model and Danish labour market and social policies", Resumen Ejecutivo del Danish report Flexicurity,
- Gómez, V. (2010): "¿Por qué hay que seguir reformando el sistema español de pensiones?", mimeo, febrero.
- Goudswaard A. and de Nanteuil M. (2000): *Flexibility and working conditions: a qualitative and comparative study in seven EU Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg (<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0007.htm>).
- Holmlund, B. (2001): "What are the effects of active labour market policy? An introduction", en *Swedish Economic Policy Review* 8 (2001), pp. 3-7.
- Jackman R., Layard, R. y Nickell, S. (1996): "Combating unemployment: Is flexibility enough?", Discussion Paper 293, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Klammer U, Keuzenkamp S., Cebrian I, Fagan C., Klenner C. and Moreno G. (2006): *Working time options over the life course: changing social security structures*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg (<http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2005/101/en/1/ef05101en.pdf>).
- Krishna, S. (2008): *Flexicurity - Concepts And Global Perspectives*, Icfai University Press.
- Laulom, S. (2007): "El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad", en Escudero Rodríguez, R.J. (coord..) : *Aportaciones al debate comunitario sobre "flexiseguridad"*, Ediciones La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, pags. 29-46.

- Layard, R.; Nickell, S. y Jackman, R. (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press (versión en castellano: El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994).
- Levin, A., Lin, C. y Chu, C.S.J. (2002): Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite Sample Properties. *Journal of Econometrics*, 108, 1-24.
- Marimon y Zilibotti (1999): "Unemployment vs mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits", *Economic Journal*, 109, pp. 266-291.
- Martin, J. P. (1998): "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences", OCDE-Occasional Papers, nº 35.
- Martin, J. P. (2000): "What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences", *OECD Economic Studies* 30, 79-113.
- Martin, J. P. and Whitehouse, E. (2008): "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n. 66; DELSA/ ELSA/WD/SEM (2008) 3, 30-Jun.
- Martin, P. and Grubb, D (2001): "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", en *Swedish Economic Policy Review* 8 (2001), pp. 9-56.
- Mato Díaz, F. J. (2003): "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo", *Serie Macroeconomía y Desarrollo*, nº 21, CEPAL, Santiago de Chile.
- Menéndez Calvo, R. (2007) "La descentralización productiva como modelo emergente de flexiseguridad", en Escudero Rodríguez, R.J. (coord..) : *Aportaciones al debate comunitario sobre "flexiseguridad"*, Ediciones La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, pags. 135-142
- Miguélez Lobo, F. (2005): "Flexiseguridad, bienestar y cohesión social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, pp.145-159
- Morrison R. A. (2005): *Políticas Activas del Mercado Laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE*, Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C.

- Muffels, R. (coord.), Chung, H., Fouarge, D., Klammer, U., Luijkx, R., Manzonni, A., Thiel, A. and Wilthagen, T. (2008): *Flexibility and security over the life course: results and policy implications*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg.
- Naegele G. (2003): *A new organisation of time over working life*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg, (<http://eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0336.htm>).
- Naranjo, M. (2008): “¿En qué consiste la Flexiseguridad?”, en <http://www.rrhhmagazine.com/articulos.asp?id=671>.
- Nickell, S. y Layard, R. (1999): “Labor market institutions and economic performance”, en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, pp. 3029-3084.
- OCDE (1993): “Active labour market policies: assessing macroeconomic and microeconomic effects”, cap.2 en *Employment Outlook*, pp. 39-80.
- OCDE (2006): *Employment Outlook*. Paris, OCDE.
- OCDE. DELSA (2008): “Long time series for Public Expenditure on Labour Market Programmes”, DELSA/ELSA/WD/SEM/(2008)10, 21-Nov.
- OCDE: Labour Force Statistics-Indicators, en <http://www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp>
- Organisation For Economic Co-Operation And Development – OCDE (2007): *OCDE employment Outlook 2007*.
- Organización Internacional del Trabajo (2008): *Informe Anual*, OIT, Ginebra.
- Pacelli, L., Devicienti, F., Maida, A. Morini, M., Poggi, A. and Vesan, P. (2008): *Employment security and employability: A contribution to the flexicurity debate*, European Foundation for Improvement of Living and Working Contions, Dublin.
- Parent-Thirion A., Fernandez E., Hurley J. and Vermeylen G. (2007): *Fourth European Working Conditions Survey*, European Foundation for the Improvement of Living

and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg, (<http://eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>).

Peña-Casas R. and Latta M. (2004): *Working poor in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office of Official Publications, Luxembourg, (<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0467.htm>).

Pérez Ortiz, L. (2004): La influencia de la negociación colectiva en los resultados macroeconómicos en la Unión Europea, Tesis Doctoral, Facultad de CC. Económicas, Universidad Autónoma de Madrid.

Riedmann A., Bielenski H., Szczurowska T. and Wagner A. (2006): *Working time and work-life balance in European companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg (<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0627.htm>).

Rodrik D. (2007) “¿A qué se debe el éxito de las exportaciones de China?” Conferencia dictada en la *Conferencia Anual de la American Economic Association*, Chicago, Illinois Enero 4 al 7 de 2007.

Ruesga Benito, S. M; García de la Cruz, J. M. y Murayama Rendón, C. (2000): “Introducción: La relación entre educación y empleo. Una aproximación a su análisis económico”, en Sáez, F. (coord.): *Formación y empleo*, Fundación Argentaría, Visor, Madrid.

Ruesga, S. M. (dir) (2002): *Economía del trabajo y política laboral*, Ed. Pirámide, Madrid.

Ruesga, S. M. y Van der Laan, L. (eds.) (1998): *Institutions and Regional Labour Markets in Europe*, Averbury, London.

Ruiz Durán C., Carrasco Licea R. y Provencio Durazo E. (1994) *Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica*. Análisis Comparado. SEDESOL México D.F.

Sarno, L. y Taylor, M. P. (1998): Real exchange rates under the current float: unequivocal evidence of mean reversion. *Economics Letters*, 60, 131-137.

- Scarpetta, S. (1996): "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study", OECD Economic Studies, nº 26, 1996/1.
- Sims, C.; Stock, J. y Watson, M. (1990): Inference in linear time series models with some unit roots. *Econometrica*, 60, 113-144.
- Szederkenyi, R. (2009): "How Distant Are we from The Flexicurity?", Comercio Internacional (<http://www.comerciointernacional.cl/2009/07/how-distant-are-we-from-the-flexicurity-by-roberto-szederkenyi/>).
- Tangian, A. (2008a): "Monitoring Flexicurity Labour Market Policies in the European Union," *icds*, pp.64-69, *Second International Conference on the Digital Society*.
- Tangian, A. (2008b): "On the European Readiness for Flexicurity: Empirical Evidence with OECD/HBS Methodologies and Reform Proposals", OECD *Seminar on Innovative Approaches to Turning Statistics into Knowledge*, Stockholm (<http://www.oecd.org/dataoecd/49/6/40388803.pdf?contentId=40388824>).
- The Economist (2010a): "Economic Focus. Hoard instinct", July, 10<sup>th</sup>:71.
- The Economist, (2010): "Europe's engine. Why Germany needs to change, both for its own sake and for the others", March, 13<sup>rd</sup>: 13.
- Tzannatos, Z. y Dar, Z. (2001): *Programes actives pour le marché du travail: une aperçu general des evidences resultant des evaluations*, SP Discusión Paper nº 0105, Banco Mundial.
- Varian, H.R. (1999): *Microeconomics Analisis*, Norton International Edition.
- Vielle P. and Walthery P. (2003): *Flexibility and social protection*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications, Luxembourg, (<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0355.htm>).
- Whitehouse, E. (2003): "Financial resources and retirement in nine OECD countries: the role of the Tax System", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nº 8, DELSA/ELSA/WD/SEM (2003) 8, 06-June-2003.

- Whitehouse, E. (2009): "Pensiones, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 77; DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 3, 28-Jan.
- Whitehouse, E., D'Addio, A. and Reilly, A. (2009): "Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 87, DELSA/ELSA/WD/SEM (2009) 15, 05-Jun.
- Wilthagen T. (2006): 'Dutch flexicurity policies: normalisation of atypical work', paper presented at Foundation Seminar Series on Flexicurity and Employability, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin  
([http://eurofound.europa.eu/docs/events/fss/060522/Wilthagen\\_pres.pdf](http://eurofound.europa.eu/docs/events/fss/060522/Wilthagen_pres.pdf)).
- Wooldridge, J. M. (2001): Introducción a la econometría. Un enfoque moderno, Ed. Thomson Learning, México, D. F.

## Webgrafía

---

MISSOC. Situation on 01/07/2009. Comparative Tables on Social Protection – Query.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do)

### 1.- Holanda:

Eurostat (2010): Statistics database. Population and social conditions (living conditions and welfare),  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Central Bureau voor de Statistiek (CBS) (2010): Statline. Labour and social security,  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=EN>

### 2.- Dinamarca:

Eurostat (2010): Statistics database. Population and social conditions (living conditions and welfare),  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Statistics Denmark (StatBank) (2010): Social conditions, health and justice,  
<http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>

### **3.- España:**

Eurostat (2010): Statistics database. Population and social conditions (living conditions and welfare),  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Ministerio de trabajo e inmigración (2010): Boletín de estadísticas laborales (BEL). Prestaciones por desempleo. (Actualizado hasta mes de abril 2010),  
<http://www.mtin.es/estadisticas/bel/PRD/index.htm>

Ministerio de trabajo e inmigración (2010): Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Avance anuario 2009. Seguridad Social y otra protección social,  
<http://www.mtin.es/estadisticas/ANUARIO2009/index.htm>

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

---

- ABW: Algemene Bijstandswet. Mínimo de Subsistencia (Países Bajos)
- ALMP: Active Labour Market Policies. Políticas Activas del Mercado de Trabajo
- ANW: Algemene Nabestaandenwet. Régimen de Prestaciones de Supervivencia (Países Bajos)
- ATP: Arbejdsmarkedets Tillægspension, Pensión suplementaria de vejez (Dinamarca)
- AWBZ: Ziektekosten Algemene Bijzondere Mojado. Ley de Gastos Excepcionales Médicos (Países Bajos)
- AWF: Algemeen Werkloosheidsfonds. Fondo General de Desempleo (Países Bajos)
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- CC.AA.: Comunidades Autónomas
- CEPS: Centro de Estudios Políticos y Sociales
- CSA-TUCA: Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas
- CV: Currículum Vitae
- DELSA/ELSA/WD/SEM: Dirección para el Empleo, el Trabajo y los Asuntos Sociales, de la OCDE
- DKK: Dansk Krone. Corona danesa
- EEA: European Economic Area
- EE.UU.: Estados Unidos de América
- ETT: Empresa de Trabajo Temporal
- ETUC/CES: Confederación Europea de Sindicatos
- EUROSTAT: Statistical Office of the European Communities Oficina Europea de Estadística.
- FIIAAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas
- FOGASA: Fondo de Garantía Salarial

GDP: Gross Development Product.

ICEI: Instituto Complutense de Estudios Internacionales

IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales

INGESA: Instituto Nacional de Gestión Sanitaria

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPC: Índice de Precios al Consumo

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ISM: Instituto Social de la Marina

ITUC/CSI/IGB: Confederación Sindical Internacional

MISSOC: Mutual Information System on Social Protection o Sistema Mutuo de Información sobre la Protección Social.

NEBR: National Bureau of Economic Research, Oficina Nacional de Investigación Económica.

OCDE (OECD): Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización No Gubernamental

PIB: Producto Interior Bruto

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

PPS: Poder Adquisitivo Standard

RWI: Raad voor Werk en Inkomen. Consejo para el Trabajo y la Renta (Países Bajos)

SEEPROS: Sistema Europeo de Estadística Integradas de Protección Social

SKAT: Selvbetjening og information til borgere og virksomheder. Agencia Tributaria (Dinamarca)

SOCX: The OCDE Social Expenditure Database, Base de Datos sobre Gastos Sociales de la OCDE.

SP: Særlige Pensionsopsparring. Pensión suplementaria obligatoria de vejez (Dinamarca)

SUWI: Wet Structuur en Uitvoering Werk en Inkomen. Implementación de la Estructura del Trabajo y Renta (Países Bajos)

SWI: Organización central de Trabajo e Ingresos (Países Bajos)

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

UE: Unión Europea

USA: Estados Unidos de América

UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen Werkbedrijf. Instituto para los Beneficios del Empleado (Países Bajos)

WAO: Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ley sobre el Seguro de Enfermedad (Países Bajos)

WGF: Wachtgeldfonds. Fondo de Pago al Despido de la Seguridad Social (Países Bajos)

WIA: Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen. Ley del Trabajo e Ingreso de acuerdo a la Capacidad Laboral (Países Bajos)

WW: Werkloosheidswet. Ley del Desempleo (Países Bajos)

ZVW: Zorgverzekeringswet. Ley del Seguro de Salud (Países Bajos)