

La puesta en práctica de la flexiguridad : ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?*

MARÍA SOL HERRÁIZ MARTÍN **

INTRODUCCIÓN

La necesidad de abordar una política común en materia de empleo en Europa emergió en la *Cumbre extraordinaria sobre empleo* celebrada en Luxemburgo en el año 1997. Fue allí donde los Jefes de Estado y de Gobierno europeos adoptaron el primer grupo de Directrices para el empleo como política vinculante para los Estados miembros. Dicha política debía ser puesta en marcha en cada uno de los países miembros de la Unión Europea, en aquel entonces, a través de la vía específica de los anuales Planes de Acción para el empleo; era en ellos donde debía determinarse un marco

de acción global en cada uno de los Estados miembros siguiendo las pautas establecidas en las Directrices anuales comunitarias.

Tres años más tarde, precisamente en el Consejo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, quiso avanzarse un paso más y se establecieron, como objetivo estratégico para la Unión Europea en aras de conseguir ser la economía más competitiva y dinámica del mundo con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, unos objetivos cuantificables en materia de empleo para 2010, a saber: 70 por 100 para la población en general y 60 por 100 para las mujeres¹. Pues bien, con la intención de conocer cuál fuese la dinámica de creación y condiciones de empleo, y la posi-

* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad». Bruselas, 27.06.2007, COM (2007) 359 final.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Estos objetivos se completaron en el Consejo Europeo de Estocolmo (marzo de 2001): en enero de 2005 debía haberse conseguido el empleo del 67 por 100 para la población en general y del 57 por 100 para las mujeres. Al mismo tiempo, se determinó un objetivo de empleo para 2010: el 50 por 100 de trabajadores maduros (entre 55 y 64 años).

bilidad del logro de los porcentajes aludidos, la Estrategia Europea de Empleo (en adelante EEE) ya fue objeto de evaluación en los años 2000 y 2001².

Unos años después, la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, promocionó tres grandes objetivos generales interrelacionados entre sí: el pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo, y la cohesión y la inducción social³. Con ello quedó determinada la prioridad de actuación europea.

Pues bien, una vez fijados los objetivos a corto y largo plazo, y una vez determinadas las prioridades de actuación, el siguiente paso se correspondería con el análisis de cuáles fueran los progresos realizados por la Unión Europea y los Estados miembros en política económica y de empleo desde el año 2000. A estos efectos se publicó un informe elaborado por la Comisión en el año 2000⁴, documento en el que ya saltó la voz de alarma sobre el insuficiente nivel global de aplicación de la política de empleo y el escaso progreso en determinados ámbitos.

Con base en este fracaso de las políticas europeas en materia de empleo, en el momento de afrontar de una forma solvente los grandes desafíos del empleo, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos constituyeron el Grupo de trabajo sobre empleo. Y fue precisamente en el fruto de dicho trabajo⁵ donde, por vez primera, se propuso como medida urgente *«Promover la flexibilidad combinada con la seguridad en el mercado laboral»*.

² Vid. Observatorio de Relaciones Industriales, n. 53 (VII-2002).

³ DOCE n. L-197 del 5.5.2003.

⁴ COM (2004) 29, de 21 de enero: *Hagamos Lisboa: reformas para la Unión ampliada*.

⁵ *Trabajos, trabajos, trabajos. Crear más empleo en Europa*. Informe del Grupo de trabajo sobre empleo presidido por Wim Kok. Noviembre de 2003.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos vertidos en orden a conseguir una eficaz política de empleo, en 2005 la Comisión a través de una Comunicación, de fecha 20 de julio de 2005⁶, al Consejo y al Parlamento manifiesta, de forma literal, que *«no hay tiempo que perder»*, y, al mismo tiempo, el Consejo⁷ reconoce que después de cinco años de funcionamiento de la Estrategia de Lisboa, *«los objetivos de la estrategia distan de haberse alcanzado»*. En ese mismo año las Directrices para el Empleo por vez primera, tal y como se recogió en la Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004⁸, se publicaron con vigencia de tres años (hasta el año 2008)⁹ y, al mismo tiempo, se formularon *integradas* con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas de los Estados miembros y la Comunidad (OGPE).

En esta dirección, la Comisión presentó en el año 2005 un total de 24 Directrices integradas sobre el crecimiento y el empleo, destacando ocho en materia de empleo, y agrupándolas en torno a los siguientes ejes de actuación: a) atraer a más personas al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social; b) mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales; c) incrementar las inversiones en capital humano con el fin de mejorar la educación y las cualificaciones.

⁶ COM (2005) 330 final: *Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa*.

⁷ Considerando 2 de la Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOUE L 205/21, de 6 de agosto de 2005).

⁸ Relativa a las Directrices para las políticas de empleo en los Estados miembros (2004/740/CE)

⁹ En su 2^ª Considerando reza la aludida Decisión del Consejo que las Directrices de empleo deberían someterse a una revisión a fondo sólo cada tres años, limitándose su actualización en los años intermedios a lo estrictamente necesario.

En definitiva, en las aludidas Directrices, vigentes hasta 2008¹⁰, con el objetivo de mejorar el empleo en la Unión Europea, se concentran los esfuerzos en las políticas destinadas a alcanzar el pleno empleo, principalmente mediante la mejora de la inclusión de las personas desfavorecidas, una mayor inversión en recursos humanos, la adaptación de los sistemas de educación y formación, y, a los efectos que aquí interesan, por vez primera, y siguiendo al Informe Wim Kok, *la promoción de la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo* (Directriz integrada n. 21¹¹). Desde entonces, la relevancia de este tema ha sido recurrente en todos los documentos comunitarios referentes al empleo.

También el nuevo sistema de la EEE recogió la necesidad referente a que cada uno de los Estados miembros elaborasen sus respectivos Programas Nacionales de Reformas (en adelante PNR) siguiendo dichas Directrices, al mismo tiempo que instauró un mecanismo de revisión anual de los avances realizados, tanto en ámbito nacional como en el comunitario.

No hay duda, pues, que desde principios del nuevo siglo se comienza a proclamar en el

¹⁰ «Debiendo limitarse estrictamente su actualización durante los años intermedios hasta 2008» Considerando 6 de la ya citada Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005.

¹¹ Las acciones propuestas en orden a su consecución son las siguientes: la adaptación de la legislación sobre empleo, revisando en su caso las diferentes modalidades contractuales y las disposiciones relativas al tiempo de trabajo; medidas para hacer frente al problema del trabajo no declarado; una mejor anticipación y gestión positiva de los cambios, incluidas las reestructuraciones económicas, en particular los cambios vinculados a la apertura de los mercados, con el fin de minimizar sus costes sociales y facilitar la adaptación; el fomento y la difusión de métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, con el fin de mejorar la calidad y la productividad laboral, lo que incluye la salud y la seguridad; la facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación, la actividad profesional autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica.

ámbito comunitario la necesidad de promover la flexibilidad en el mercado laboral al tiempo que fomentar nuevas formas de seguridad. En este sentido, la Comisión presentó en noviembre de 2006 un Libro Verde sobre la modernización del derecho del trabajo¹², que se esperaba diese lugar a una nueva comunicación de la Comisión a mediados de 2007, en la que se concretaran las posibles líneas de actuación futuras, comunicación que será objeto de comentario acto seguido.

Este hecho no resulta extraño si se tienen presentes las cuatro principales razones que la Comisión, siguiendo la línea abierta por el Informe conjunto sobre el empleo 2005/2006¹³, que avanzó cuatro principios básicos que debería reunir un sistema laboral eficaz que combine la flexibilidad con la seguridad¹⁴, aporta como determinantes del rápido cambio del modo en que los ciudadanos europeos viven y trabajan: por una parte, la *integración económica europea e internacional*; por otra, el *desarrollo de nuevas tecnologías, principalmente en los ámbitos de la información y la comunicación*; también, cómo no, una realidad evidente, cual es el *envejecimiento demográfico* de las sociedades europeas; y, finalmente, el desarrollo, en muchos países de *mercados laborales segmentados*, en los que, al mismo tiempo, conviven unos trabajadores relativamente pro-

¹² Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI COM (2006) 148 final.

¹³ Comisión Europea, Informe conjunto sobre el Empleo 2005/2006. Más y mejores empleos: cumplimiento de las prioridades de la Estrategia europea de empleo.

¹⁴ a) la existencia de contratos de trabajo suficientemente flexibles que permitan acomodar las necesidades de las empresas y de los trabajadores; b) el desarrollo de políticas activas de empleo eficaces capaces de fomentar la transición rápida desde situaciones de paro e inactividad hacia el empleo; c) el fomento de un sistema fiable de aprendizaje permanente que permita mejorar la carrera profesional y la adaptabilidad de los trabajadores d) el desarrollo de regímenes de seguridad social modernos que aporten unos recursos adecuados, y combinados con el fomento de la movilidad laboral.

tegidos y otros absolutamente desprotegidos.

Pues bien, esta realidad económica, social y laboral no pasa inadvertida para los propios ciudadanos europeos, de los cuales, según se pone de manifiesto en la propia Comunicación de la Comisión objeto de comentario, un 76 por 100 admite que los empleos de por vida con un mismo empleador son cosa del pasado y, por el contrario, entiende que en la actualidad hay que ser capaz de cambiar de empleo fácilmente con la finalidad de encontrar trabajo; un 72 por 100 afirma que se deberían flexibilizar los contratos de trabajo para fomentar la creación de empleo; y, finalmente, un 88 por 100 ha indicado que la formación regular mejora las posibilidades de carrera¹⁵.

No cabe, pues, la menor duda respecto a que Europa se enfrenta a la obligación de crear más y mejores puestos de trabajo si quiere cumplir en 2010 los objetivos de empleo establecidos en Lisboa. Y en orden a conseguirlo, si se tiene en cuenta el poco tiempo que resta hasta la aludida fecha, tendrá que emplear medidas que una vez aplicadas surtan un auténtico efecto positivo. Por ese motivo, el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a que *«en los programas nacionales de reforma se elaboren de manera más sistemática estrategias detalladas de actuación para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas»*, al tiempo que solicitó a la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales, que estudiara *«la elaboración de un conjunto de principios comunes sobre flexiguridad»*, con la intención de servir de referencia útil para lograr unos mercados laborales más abiertos y con mayor capacidad de respuesta y unos lugares de trabajo más productivos¹⁶. Es

decir, desde la Unión Europea se proclama la necesidad de que simultáneamente se emprendan actuaciones con el firme propósito de, por una parte, flexibilizar los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, y, por otra, lograr la seguridad, tanto del empleo como la seguridad social.

¿QUÉ SIGNIFICA Y CÓMO FUNCIONA LA POLÍTICA DE FLEXIGURIDAD?

Antes de adentrarnos en el significado de *la flexiguridad*, debe hacerse un inciso para dejar constancia del siguiente fenómeno, cual es que dicho término es uno más que hay que añadir a la ya copiosa lista de conceptos recientemente creados para designar realidades que ya cuentan con su propio nombre y que, por tanto, no necesitan uno nuevo. No obstante, es este un quehacer bastante típico en el ámbito económico, y en este caso se vuelve a confirmar la regla¹⁷.

Realmente bajo este novedoso término se encuentran dos castellanos: el de flexibilidad y el de seguridad proyectados en el mercado de trabajo con la finalidad de que puedan beneficiarse tanto el trabajador como el empresario¹⁸. Por una parte flexibilidad referida *«a los avances logrados (transiciones) en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación»*. En definitiva, *«alude a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la movilidad ascendente y al desarrollo óptimo del talento»*. Todo ello entendido *«en una organización del trabajo flexible, capaz de responder rápida y eficazmente a nuevas necesidades y de dominar las capacidades necesarias para aumentar la producción, y es*

¹⁵ Datos recogidos del Eurobarómetro especial, n. 261, octubre de 2006: *Política Social y de Empleo Europeo*.

¹⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 23-24 de marzo de 2006 y 8 de marzo de 2007.

¹⁷ El término pertenece al profesor de Economía de la Université de Reims y de l'École Normale Supérieure de Paris, Jérôme Gautier.

¹⁸ OCDE: *Live longer, work longer*, 2006.

la que facilita la conciliación del trabajo y las responsabilidades privadas». Por otra parte, la Comisión entiende que en el concepto de seguridad debe anidar tanto la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo como la de ofrecer unas adecuadas prestaciones de desempleo y oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad.

Pues bien, tanto la Comisión como los Estados miembros han consensuado que las políticas de flexiguridad pueden concebirse y aplicarse a través de *cuatro ejes de actuación*¹⁹, cuales son:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables, gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos;*
- *estrategias globales de aprendizaje permanente, a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de los trabajadores, en particular de los más vulnerables;*
- *políticas activas del mercado laboral eficaces que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo;*
- *sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.*

¹⁹ Ya se apuntaba en el Informe conjunto sobre el Empleo 2005-2006, de la Comisión Europea: *Más y mejores empleos: cumplimiento de las prioridades de la Estrategia europea de empleo.*

Una vez que la Comisión ha definido la flexiguridad, y una vez enumerados los ejes a través de los cuales se debe actuar, seguidamente pasa a abordar cómo ha de ser su *funcionamiento*. Al efecto, la comunicación comienza trayendo a colación los efectos, muchas veces perversos, que conlleva toda legislación estricta de protección de empleo²⁰.

En primer lugar se destaca que, si bien con la puesta en práctica de una legislación estricta de protección de empleo se reduce el número de despidos, sin embargo, al mismo tiempo, también merman las posibilidades de reinserción en el mercado laboral tras períodos de desempleo. Del mismo modo, añade la Comisión, que estas legislaciones proteccionistas del empleo fomentan con frecuencia el recurso a la utilización de una serie de contratos temporales con escasa protección (que se suscriben, bastante frecuentemente, por mujeres y jóvenes) y limitan la progresión a puestos de trabajo de duración indefinida. El resultado evidente de su utilización es la segmentación del mercado laboral. El efecto negativo supone, por un lado, que con demasiada frecuencia los únicos que se benefician de estas inversiones son los trabajadores altamente cualificados, y no aquéllos otros para los que la necesidad de aprender es verdaderamente acuciante²¹; y, por otro lado, el temor a que, una vez formados, sus empleados puedan ser contratados por otros empleadores. Este segundo obstáculo puede ser salvado, razona la Comisión, repartiendo costes y contando con la participación activa de gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores.

Por cierto, es este un momento sumamente oportuno para señalar que la segmentación

²⁰ Dato extraído de la OCDE: *Employment Outlook*, 2004.

²¹ Este colectivo quedaría formado, principalmente, por trabajadores poco cualificados, trabajadores con contratos de duración determinada, autónomos y los trabajadores madures. *Vid.* al respecto OCDE: *Promoting Adult Learning*, 2005.

laboral es uno de los principales problemas que intenta ponerse fin con la puesta en práctica de la flexiguridad. Al respecto hay que advertir que el sexto eje del PNR, sobre *mercado de trabajo y diálogo social* manifiesta que uno de los principales problemas del mercado de trabajo en España es la segmentación del mercado de trabajo. Esta situación ya ha sido apreciada por la propia Comisión Europea, y no ha tardado en pronunciarse al respecto afirmando que constituye uno de los puntos débiles del PNR²². Por este motivo la Comisión propone una serie de instrumentos a nuestro país con la finalidad de combatir dicha segmentación: la modernización del sistema de protección del empleo y el impulso de medidas que combinen la flexibilidad con la seguridad, así como hacer más atractivo el empleo a tiempo parcial. Al mismo tiempo, recomienda aumentar el acceso a las guarderías y mejorar la integración de la población inmigrante.

Una vez hecho este inciso, debe continuarse, en línea con el informe, advirtiendo que la Comisión, con el firme propósito de erradicar los nefastos resultados advertidos con anterioridad y fomentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo, defiende la necesidad de disponer de *estrategias globales de aprendizaje permanente y mejorar la inversión en recursos humanos*²³. Igualmente, señala la Comisión la importancia que tiene, en orden a conseguir el buen funcionamiento de la flexiguridad, la implicación activa de los interlocutores sociales, y que las partes implicadas estén dispuestas a aceptar el cambio y asumir la responsabilidad. De hecho, se advierte en la comunicación que los países que han adoptado políticas integradas de flexiguridad suelen ser aquellos en los que el

diálogo entre los interlocutores sociales y entre éstos y las autoridades públicas ha desempeñado un papel importante. Y la mejor manera de garantizar su participación es, argumenta la Comisión, un *debate global sobre la adaptabilidad donde se adopte un enfoque plural de la flexiguridad, y no medidas políticas aisladas*. Sin lugar a dudas, la utilización de políticas aisladas, bastante utilizadas en nuestro país, nunca resulta medida efectiva en el logro de metas de distinta naturaleza. Por todo ello, la Comisión anima a la puesta en marcha de un *diálogo nacional en el que participasen los representantes de los trabajadores, los trabajadores, la administración y otras partes interesadas y cuyo cometido fuese formular una serie de enfoques estratégicos o negociar un paquete de medidas*.

Ahora bien, la utilización de una legislación que protege estrictamente el empleo no supone que todos los efectos sean perversos, pues su puesta en práctica también conlleva una alta tasa de empleo y, además, incentiva a las empresas a invertir en formación y promover la lealtad y mayor productividad de los empleados.

Por otro lado, desde la Unión Europea se apuesta por *prestaciones de desempleo adecuadas y políticas activas del mercado laboral*²⁴ como elementos esenciales que aporten apoyo y seguridad en los ingresos en los períodos de transición entre puestos de trabajo. Entre las políticas activas de empleo se propone la medida de implantación de sistemas eficaces de apoyo a la búsqueda de empleo e incentivación del trabajo, tales como cursos de búsqueda de empleo y clubes de demanda de empleo.

En definitiva, y como conclusión, la Comisión afirma que para que una estrategia de flexiguridad funcione *ha de equilibrar perfec-*

²² COM (2006) 816 final. Parte II y III.

²³ La elevada participación en el aprendizaje permanente conlleva una alta tasa de empleo y una baja tasa de desempleo de larga duración. *Vid.*, al respecto Comisión Europea: *El empleo en Europa, 2006*, p. 108.

²⁴ Ya se pronunció así la Comisión en su Informe del año 2006: *Employment in Europa, 2006*.

tamente la garantía de la seguridad de los ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo con una estrategia de activación adecuada encaminada a facilitar la transición al empleo y a impulsar el desarrollo de la carrera. Con otras palabras, la existencia de prestaciones por desempleo generosas combinadas con unas políticas activas de empleo eficaces tiene un mayor impacto sobre la percepción de la seguridad por parte de los trabajadores, que las derivadas del sistema de protección legal del empleo. Continúa afirmando al respecto que *los trabajadores se sienten mejor protegidos por unas prestaciones de desempleo adecuadas que por una estricta protección contra el despido.*

PRINCIPIOS COMUNES DE FLEXIGURIDAD

Después de que la Comisión haya aclarado cómo funciona la flexiguridad y cómo debe ponerse en marcha, el siguiente paso es el de establecer una serie de *principios comunes* como base para alcanzar un consenso en el seno de la Unión Europea. Concretamente, los principios son los siguientes:

- *La flexiguridad entraña disposiciones contractuales flexibles y fiables..., estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social.* En efecto, tal y como se ha señalado con anterioridad, para que la política de la flexiseguridad pueda funcionar de forma correcta se precisa de una alta participación en el aprendizaje permanente, unas políticas activas del mercado laboral que sean eficaces, y una amplia cobertura de la Seguridad Social. Gracias a la utilización de medidas como las señaladas se conseguiría que las personas se sintiesen más seguras. Especial relevancia tiene la formación permanente, pues con ella se permite que las personas ocupadas adquieran

nuevos conocimientos y habilidades efectivas para su empleo, tanto presente como futuro, y a las desocupadas les permite un aumento de las posibilidades de reincorporación al mercado laboral. Al efecto hay que advertir, tal y como quedó reflejado en el PNR, que España se encuentra en esta materia notablemente por debajo de la media de la UE-25; sólo Grecia y Hungría cuentan con una tasa de participación en formación continua más baja.

- *La flexiguridad se sustenta sobre el equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.* Sin duda alguna, todas estas partes deben mostrar una actitud positiva, y posiblemente, no vendría mal una campaña clara de sensibilización sobre las necesidades de cambio y mejora de las políticas en cada uno de los estados miembros. Este principio está especialmente unido a otro, según el cual:
- *La flexiguridad requiere un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio y que produzca políticas equilibradas.* En efecto, una pieza clave en el logro de la correcta puesta en práctica de la política sobre flexiguridad conlleva un necesario diálogo social de los interlocutores y autoridades públicas. Al efecto debe resaltarse en estos precisos instantes, el hecho de que los interlocutores sociales en nuestro país han considerado que su participación en la revisión seguimiento y actualización el PNR ha sido verdaderamente escasa. Este fue el motivo desencadenante de que el Gobierno, con el afán de mejorar dicha situación, y, por ende, impulsar la participación futura de los interlocutores sociales en las fases negociadoras con la

Comisión Europea, propuso en septiembre de 2006 un Protocolo de trabajo conjunto Gobierno-interlocutores sociales, donde se fijó un calendario de reuniones y consultas sobre el desarrollo del PNR²⁵.

- *La flexiguridad debería adaptarse a las circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros.* En efecto, partiendo de la inexistencia de recetas perfectas, la seguridad y la flexibilidad pueden ser complementarias, de manera que la combinación de ambas será distinta dependiendo de los diferentes países conforme a sus entornos institucionales y prioridades de política económica, si bien con resultados igualmente válidos.
- *La flexiguridad debería reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él. Los que ahora están dentro necesitan apoyo para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras ésta duren. Los que ahora están fuera— incluidas las personas inactivas, entre las que mujeres, jóvenes y emigrantes están excesivamente representados— necesitan puntos de entrada al empleo que les faciliten acceso al mismo y puntos de apoyo que les permitan progresar hacia unas modalidades contractuales estables.* Sin lugar a dudas, los cambios económicos producidos y el mercado laboral actual condiciona que los trabajadores se encuentren inmersos, cada vez más a lo largo de su carrera profesional, en una situación de transición entre puestos de trabajo. Esta difícil y evidente situación requiere una solución que

pasa, como propone la Comisión, por reforzar las prestaciones de desempleo y recibir apoyo en la búsqueda activa de empleo. Por otra parte, también resulta absolutamente evidente que otro colectivo de ciudadanos tiene más dificultad a la hora de acceder a un empleo, por ese motivo precisa una ayuda que, en países como el nuestro, suele venir de la mano de la discriminación positiva, tal y como ha ocurrido con la novedosa Ley de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres. No obstante, otras medidas distintas a las acciones positivas podrían tomarse en consideración, como pueda ser la sanción a las conductas que denoten una clara discriminación en el momento de acceder a un puesto de trabajo aquellas personas desfavorecidas y las que se encuentran más alejadas del mercado laboral.

- *Debe promoverse la flexiguridad interna (en una misma empresa), pero también la externa (de una empresa a otra). Un grado suficiente de flexibilidad en la contratación y el despido ha de ir acompañado de seguridad en las transiciones de un empleo a otro. Debe facilitarse la movilidad ascendente, así como entre el desempleo o la inactividad y el empleo. Unos lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, una buena organización del trabajo y la mejora continua de las capacidades son algunos de los objetivos de la flexiguridad. La protección social debe apoyar la movilidad y no inhibirla.* Al efecto hay que advertir que, no en vano, la movilidad laboral fue elegida por la Comisión como tema central para el año 2006, al ser declarado «Año Europeo de la movilidad de los trabajadores». Se considera que, a pesar de ser una de las libertades fundamentales que se encuentran recogidas en el Tratado de la Unión, la libre circulación de trabajadores es todavía

²⁵ Oficina Económica del Presidente, Protocolo de trabajo Gobierno-Interlocutores sociales, sobre el Programa Nacional de Reformas.

insuficiente. Por tanto, reducir las barreras a la movilidad de los trabajadores es uno de los ejes fundamentales de la revisión de la EEE, pues una mayor movilidad, ocupacional o geográfica, de los trabajadores supone una reducción del desempleo, facilitando un mejor encaje entre oferta y demanda del mercado de trabajo, a la vez que facilita la adaptabilidad de los trabajadores y el aumento de la productividad que resultan necesarios para afrontar los retos de la globalización²⁶.

- *La flexibilidad debe apoyar la igualdad de género potenciando la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad ya ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y la familiar, así como dando las mismas oportunidades a los emigrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad.* Varios son los argumentos que justificarían alcanzar definitivamente la meta de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Sobra decir que el argumento de mayor paso recae en el hecho de que todos, mujeres y hombres somos iguales ante la Ley (art. 14 de la Constitución). Pero aparte de esta obviedad, el Comité Económico y Social (2001/C 116/17) afirmó que la igualdad debería ser considerada como un factor productivo positivo. Ciertamente, una auténtica sociedad igualitaria supondría la no infrautilización de capital humano disponible, y, por tanto, la incorporación de la mujer al mundo laboral, no cabe duda, se convertiría en una pieza clave para que Europa, y en concreto España, pudiese man-

tener sus niveles de protección social²⁷. Del mismo modo, el hecho de acercarse más a la efectiva igualdad de oportunidades laborales para hombres y mujeres contribuiría, sin lugar a dudas, al desarrollo de la economía y a una mejor redistribución de la riqueza²⁸.

Estos motivos ponen de manifiesto la necesidad de garantizar la igualdad en muy distintos terrenos, pero con especial interés en el ámbito de las relaciones laborales, pues no cabe duda alguna que es en este campo donde los problemas de discriminación por razón de sexo siguen siendo más relevantes. Muchos son los datos que lo confirman, y entre ellos pueden destacarse los siguientes: las mujeres desarrollan su prestación de servicios, principalmente, en ocupaciones feminizadas. Esta situación es conocida como «empleos de cuello rosa» o segregación horizontal; El tan manido tema del «techo de cristal», es decir, que la gran mayoría de puestos directivos están ocupados por hombres, no deja de ser desconcertante. Situación ésta que recibe el nombre de segregación vertical; la mayor incidencia de desempleo la sufren mujeres; el trabajo de la mujer se sigue caracterizando por la inestabilidad; en cuanto al salario, a nadie deja indiferente la distinta retribución que la mujer recibe por un trabajo de igual valor que el realizado por un hombre; por supuesto, no puede quedar en el olvido que la mujer sigue siendo la responsable de la atención a hijos y personas dependientes.

Ahora bien, no puede olvidarse que todos estos problemas, y otros, no se solucionan sólo mediante una acción normativa. Esta acción, sin duda alguna, es necesaria, máxime en un país

²⁶ Vid. *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2006* CES, Madrid, 2007.

²⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2001), «La nueva dimensión de la igualdad y la transversalidad de las políticas de género», *Relaciones Laborales*, n. 19, 2001, pp. 1 y ss.

²⁸ MORENO, L., *La «última red» de protección social*, Ariel, Sociología, Barcelona, 2000, p. 32.

con una clara tradición positivista en el ámbito de las relaciones de trabajo. Pero, no obstante, para que pueda combatirse la discriminación de la mujer en el trabajo de una forma efectiva sería necesario modificar una grotesca estructura de educación y cultura que aún sigue estando presente en la sociedad española, y que no pocos siguen empeñados en no erradicar. En efecto, para dar un paso adelante en la sociedad y en la economía es precisa una Ley como la reciente Ley de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, pero de poco servirá si los roles sociales tradicionales que enmarcan a la mujer con las responsabilidades familiares siguen teniendo un marcado protagonismo.

Con otras palabras, el efecto de la norma será prácticamente nulo si siguen existiendo realidades como, por ejemplo, que la tasa de empleo femenino disminuye de forma clara cuando las mujeres tienen hijos pequeños, mientras que con la tasa de empleo masculina ocurre, precisamente, lo contrario, pues el índice de empleo de los hombres aumenta cuando tienen un hijo.

- *Las políticas de flexiguridad tienen repercusiones presupuestarias y su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME. Evidentemente un factor especialmente relevante que hay que tener en cuenta para poner en marcha la política de la flexiguridad en cualquier país miembro de la Unión Europea, es el económico.*

DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA FLEXIGURIDAD

Por ese motivo, acto seguido la Comisión dedica un particular espacio al análisis de la *dimensión financiera* de la flexiseguridad. El punto de partida es el referente a una evidente realidad, cual es que los sistemas tendrán mayor rentabilidad aplicando esta política, en los países que ya dispongan de un sistema de prestaciones de desempleo y en los que dichas prestaciones son generosas. En cambio, en los países donde el sistema de prestaciones esté menos desarrollado deberá considerarse la reasignación de recursos públicos y el reparto de los costes adicionales mediante el aumento de la fiscalidad o de las cotizaciones sociales.

Por lo que hace a los costes de formación en el puesto de trabajo, evidentemente, una parte importante corre a cuenta de los empresarios, pero, no obstante, las políticas públicas, afirma la Comisión, pueden estimular el aprendizaje permanente financiado por los particulares a través de deducciones fiscales y que los propios trabajadores sean quienes sufragan parte de los costes, invirtiendo su tiempo. Ahora bien, a pesar de esta realidad, es decir, que la aplicación de la política de flexiguridad requiere unos costes económicos, lo cierto es que la inversión sale rentable si se tiene en cuenta que según un estudio aportado por la Comisión²⁹, se estima que un incremento del 10 por 100 del gasto en políticas activas del mercado laboral por desempleo reduce la tasa del desempleo. Es decir, con la puesta en práctica de la política de flexiguridad se disminuyen los costes a largo plazo del desempleo, pero no sólo eso, sino también los problemas de salud y exclusión social asociados al mismo.

En cuanto al reforzamiento de las políticas activas del mercado laboral, afirma la Comi-

²⁹ BASSANI Y DUVAL, *Employment Patterns i OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD, WP, n. 35, 2006.

sión que éste puede exigir la asignación de un número adicional de recursos a políticas individualizadas y preventivas. Ahora bien, tanto en formación como en políticas activas del mercado laboral, la eficacia depende de su calidad y pertinencia. De manera que deben adaptarse a los destinatarios y combinar eficazmente la seguridad y la voluntad de aceptar el cambio y el dinamismo de los mercados laborales. En esta ocasión, el lado positivo es que la inversión en mejora del aprendizaje se rentabiliza gracias al aumento de puestos de trabajo y de la productividad laboral. Según se ha documentado la Comisión, está demostrado³⁰ que los ingresos de las personas que reciben formación profesional en el puesto de trabajo son, por término medio, un 5 por 100 más altos que los que reciben aquellas otras que no lo hacen.

En todo caso, tal y como afirma la Comisión, todas las medidas que han de tomarse para poner en funcionamiento la política de flexiguridad entran dentro del ámbito de aplicación de las Directrices de empleo, y, por tanto, pueden optar a la financiación del Fondo Social Europeo (FSE). En efecto, como tuvo ocasión de verse al inicio de este trabajo, las Directivas de empleo, en concreto desde la Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros³¹, recogen en su seno *la promoción de la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo* (Directriz integrada n. 20). Consecuentemente, este hecho ocasiona la posibilidad de utilizarse los 70 000 millones de euros en el período de programación 2007-2013 en la puesta en práctica de la flexiguridad. Del mismo modo, en muchos casos podrá utilizarse reservas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

ITINERARIOS DE LA FLEXIGURIDAD

Una vez llegados a este punto, y siguiendo la misma sistemática que aborda el Informe que está siendo objeto de comentario, se aludirá a los distintos *itinerarios* ofertados por la Comisión conforme a la situación de los Estados miembros y el informe del Grupo de Expertos sobre Flexiguridad³². La intención de la Comisión con esta aportación no es otra que ayudar a que cada país pueda superar *los desafíos típicos que pueden surgir en el camino a la flexiguridad*. De manera que cada Estado miembro, en consulta, como ya se ha dicho con anterioridad, con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, debe, primero, estudiar cuáles son sus retos específicos y, acto seguido, determinar los itinerarios tipo que pueden ayudarles a afrontar dichos retos, con la finalidad de elaborar su propio itinerario.

El primer itinerario al que se hace alusión en el documento elaborado por la Comisión hace referencia al hecho de *«abordar la segmentación contractual»*. Al igual que ocurre con los restantes itinerarios propuestos, la Comisión describe el tipo de país que puede adoptarlo como modelo preferente. En este caso *es interesante para los países en los que el principal desafío es la segmentación del mercado laboral, con trabajadores que están dentro de él y otros que quedan fuera del mismo. Su objetivo es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra. Puede proporcionar puntos de acceso al empleo a los recién llegados e impulsar su progresión hacia modalidades contractuales más ventajosas*. No va a volver a hacerse alusión al tema, pero como ha quedado demostrado líneas más arriba, España es un país en el que la segmentación laboral es uno de los principales problemas, junto con el del escaso volumen de empleo, especialmente el femenino.

³⁰ DE LA FUENTE Y CICCONE, *Human capital in a global and knowledge-based economy*, mayo, 2002.

³¹ (DOUE L 205/21, de 6 de agosto de 2005).

³² Vid. *Flexicurity Pathways*, informe del Profesor Ton Wilthagen, ponente del Grupo de Expertos sobre Flexiguridad, mayo de 2007.

Concretamente, la Comisión entiende que en los países donde reina la segmentación laboral los contratos por tiempo indefinido son considerados como la vía principal de acceso a la protección. Igualmente, la seguridad tiende a descansar en la protección del puesto de trabajo y no en las prestaciones sociales. Consecuentemente, afirma la Comisión, son Estados que se caracterizan por tener unas prestaciones de desempleo bastante escasas y unos sistemas de asistencia social poco desarrollados. Por tanto, son países que urgentemente precisan reforzar sus instituciones en orden a poder ofrecer a los desempleados una gestión sólida y unas políticas activas del mercado de trabajo eficaces. Concretamente, las medidas que la Comisión europea propone son las siguientes:

- En cuanto a *disposiciones contractuales*: el reto sería el de mejorar la situación de los trabajadores que dependen de contratos de duración determinada, de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, o de los trabajadores con contratos de interinidad, entre otros. Las medidas propuestas son: velar porque estos trabajadores reciban una protección adecuada y condiciones de empleo secundarias como la cobertura de fondos de pensiones profesionales y el acceso a la formación; reformular los términos del contrato por tiempo indefinido, a fin de que la protección del puesto de trabajo fuese aumentando progresivamente; en el caso de contratos por tiempo indefinido, sería beneficioso prever nuevas normas sobre los despidos por razones económicas: cuestionar la excesiva burocracia y duración de los procedimientos y aumentar la transparencia de los resultados y la fiabilidad del procedimiento.
- En relación con el *aprendizaje permanente*: el reto consiste en mejorar las oportunidades de formación de los trabajadores temporales, que son la mayoría. Las medidas propuestas son:
 - destinar fondos a la formación y crear institutos de formación a escala sectorial o regional. Al efecto se reforzarían los incentivos para los trabajadores y las empresas mediante contribuciones financieras y créditos fiscales.
- En cuanto a *las políticas activas del mercado laboral*: el reto consiste en reformar los servicios públicos de empleo en término de personal y capacidades. Como medidas propuestas para conseguirlo: cooperación con otros socios del mercado, como las empresas de trabajo temporal.
- Por lo que respecta a *los sistemas de seguridad social*: el reto, en esta ocasión sería garantizar a los trabajadores temporales la posibilidad de acumular derechos. Para ello deberían estimarse medidas como la remodelación de los sistemas con el objetivo de aumentar las prestaciones ofrecidas durante períodos de desempleo más breves y la introducción de un sistema de asistencia social para incrementar la movilidad de los ciudadanos y reducir su dependencia del apoyo familiar informal.
- Finalmente, por lo que hace a la *secuencia y financiación de las medidas*: con carácter prioritario se afrontaría la segmentación, cuyos costes, aduce la Comisión, son limitados. Concretamente, las medidas relacionadas con el aprendizaje permanente y las políticas activas del mercado laboral precisan de inversiones públicas y privadas y es posible que sus resultados, si bien importante, no se manifiesten de forma inmediata. En cuanto a la mejora de la seguridad social, en concreto a través de la implantación de un sistema de asistencia social, puede acarrear un gasto público adicional o exigir la reasignación del mismo, lo cual debe ir acompañado, asegura la Comisión, de la «vigilancia y la condicionali-

dad de las prestaciones con el objetivo de asegurar la rentabilidad de dicho gasto».

El segundo itinerario tipo hace alusión al *desarrollo de la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecimiento de seguridad durante los períodos de transición*. En esta ocasión, este modelo resulta interesante para los países en los que *los flujos de empleo son relativamente bajos. Aumentaría las inversiones en empleabilidad a fin de permitir que los trabajadores puedan actualizar continuamente sus capacidades en la empresa y estar así mejor preparados para los desafíos del futuro en cuanto a métodos de producción u organización del trabajo. Este itinerario supera también la noción de un puesto de trabajo y un empleador particulares a establecer sistemas que garantizan transiciones seguras y fructíferas entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos*.

En definitiva, este itinerario se propone como modelo para los países en los que predominan grandes empresas que ofrecen niveles elevados de protección del puesto de trabajo. Por lo general, los sistemas de seguridad social están bien desarrollados y las prestaciones son adecuadas. Encontrar el equilibrio perfecto entre unas prestaciones adecuadas y unos incentivos suficientemente poderosos para que los trabajadores acepten un empleo continúa siendo un desafío.

Las disposiciones contractuales tendrían que cumplir los requisitos siguientes: mejora en cuanto a la flexibilidad del horario de trabajo y posibilidades conciliar la vida laboral y las responsabilidades familiares; una intervención precoz, lo que implica que la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo no se demore hasta que se ha despedido al trabajador, sino que se inicie de inmediato en el momento en el que la posibilidad de sufrir un despido parezca cercana; la acción conjunta de las partes afectadas, de forma que empresarios, interlocutores sociales, servicios públicos de empleo y empresas de trabajo temporal

aúnen esfuerzos para evitar que los trabajadores despedidos se conviertan en desempleados.

Por otro lado, en cuanto al *aprendizaje permanente*, sería deseable que las empresas lo aumentasen sensiblemente. Los programas de desarrollo de las capacidades se considerarían parte del contrato de trabajo y supondría una obligación mutua de hacer todo lo posible por colmar las necesidades de competencias previamente establecidas. Igualmente, los convenios colectivos deberían fijar los requisitos en materia de capacidades para cada profesión pertinente. Además, en los sectores en los que predominan las PYME, la cooperación sectorial podría ser útil para crear políticas eficaces para el desarrollo del capital humano.

En cuanto a las *políticas activas del mercado laboral*, aplicadas por los servicios públicos de empleo deberían consistir en prestar una atención especial a los desempleados de larga duración ofreciendo programas que mejoren su capacidad para responder a la demanda del mercado laboral y asesoramiento especializado para la búsqueda de empleo.

Por otro lado, los *sistemas de seguridad social* se ocuparían, en primer lugar, de garantizar la condicionalidad de las prestaciones y de vigilar los esfuerzos de búsqueda de empleo, debiendo aumentar el nivel de las prestaciones al principio del desempleo.

Sería preciso, también, reforzar la confianza entre los *interlocutores sociales*, sobre todo a escala nacional. Finalmente, en cuanto a la *financiación*, en este segundo itinerario tipo, debería darse prioridad las medidas y las inversiones empresariales y sectoriales. La mejora de las políticas activas del mercado laboral exigiría no tanto el aumento de la cuantía del gasto sino de su eficacia.

El tercer itinerario se centra en *abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades*. Afirma la

Comisión que tendría especial interés para los países *en los que el principal desafío es la existencia de diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades. Promovería oportunidades que permitan a personas poco cualificadas acceder al empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de lograr una posición sostenible en el mercado laboral.*

En estos países, si bien las tasas de empleo suelen ser elevadas, no representan por igual a todos los grupos. Por tanto, las diferencias en cuanto a capacidades y oportunidades pueden dar lugar a la segmentación de ciertos sectores y lugares de trabajo, así como de los resultados del mercado laboral. Consecuentemente, determinados colectivos, como mujeres, madres solteras, emigrantes o trabajadores de más edad quedan excluidos del mercado laboral. En nuestro país, si bien la tasa de empleo no es alta³³, sin embargo, sí se caracteriza porque determinados colectivos tienen que salvar más obstáculos en relación al acceso y mantenimiento del empleo y las condiciones laborales. Concretamente, el problema de escaso volumen de empleo en relación a la media europea afecta especialmente a las mujeres, si bien hay que destacar que en 2006 más de la mitad del mayor número de ocupados fueron mujeres, cuyo empleo creció en cerca de 421.000 personas, un 3,1 por 100, reflejando una muy considerable aportación de los inmigrantes³⁴. En cuanto al incremento de la mujer en el empleo, por sectores, hay que señalar que en la agricultura únicamente aumentó el empleo inmigrante femenino³⁵,

³³ Con datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), en el año 2006 trabajaron un promedio de 19,8 millones de personas, 774.000 más que en el año anterior. Si bien, el aumento es menor que el de 2005.

³⁴ Datos obtenidos de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, CES, op. cit. p. 291.

³⁵ Concretamente, la mujer inmigrante, en relación con el año anterior aumento un 10,4, frente a un -16,2 de la mujer española. Datos obtenidos de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, CES, op. cit. p. 302.

mientras que en el sector servicios el mayor aumento fue, con gran diferencia, el de las mujeres españolas³⁶.

Por lo que respecta a las medidas propuestas para corregir la segmentación aludida, hay que destacar *las políticas de aprendizaje permanente*, las cuales deberían abordar las diferencias de oportunidades entre la mano de obra, empezando por el sistema general de educación. Al efecto establece la Comisión que debería hacerse todo lo posible por evitar el abandono escolar y mejorar los niveles generales de cualificaciones de los jóvenes que lo abandonan. Igualmente, en esta misma dirección, la formación de la mano de obra debería orientarse a las personas poco cualificadas. En cuanto a quiénes deben actuar y cómo, la Comisión propone lo siguiente: por una parte, las empresas deberían desarrollar estrategias globales en materia de competencias que permitiesen al personal adquirir y ejercitar nuevas capacidades; por otro lado, las autoridades públicas podrían aumentar los incentivos para estimular a las empresas a invertir en la mano de obra; finalmente, también los propios trabajadores pondrían algo de su parte en su desarrollo personal, bien tiempo de trabajo, o bien dinero, como, por ejemplo, mediante el establecimiento de un sistema de cuentas individuales de formación.

También resulta interesante la propuesta que la Comisión ofrece en cuanto a las *políticas activas del mercado laboral*, pues estima que debería partirse de la clara diferenciación entre solicitantes de empleo suficientemente cualificados y aquellos otros que precisan, sin embargo, reforzar sus capacidades. Para los primeros, debería hacerse hincapié en el apoyo individualizado en la búsqueda de

³⁶ El empleo correspondiente a las mujeres españolas creció en cerca de 287.000 personas, frente a 150.000 mujeres inmigrantes. Datos obtenidos de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, CESm p. 302.

empleo. En cuanto a los segundos, las políticas deberían centrarse en ofrecerles una formación adecuada con la finalidad de apoyar su movilidad ascendente y sostenible, más que su rápida inserción laboral.

Por otro lado, *los sistemas de seguridad social* deberían ofrecer incentivos a los receptores de prestaciones poco cualificados, vigilando, al mismo tiempo, la condicionalidad de dichas prestaciones con la finalidad de garantizar que trabajar resulte rentable.

Paralelamente, si los *interlocutores sociales* no estuviesen suficientemente desarrollados, podrían introducirse nuevos temas de debate, como, propone la Comisión, la I+D, la innovación y la educación y las capacidades. Finalmente, por lo que respecta a la *financiación* de las medidas, en el informe se recoge, por un parte, la necesidad de inversiones privadas apoyadas por incentivos públicos para promover la formación en el lugar de trabajo, y, por otra, el preciso aumento de la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y de las políticas de seguridad social para aumentar la contratación de trabajadores poco cualificados.

Finalmente, el cuarto itinerario, cuyo propósito es el de *mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados*, resulta interesante *para los países que en su pasado reciente han sufrido una importante reestructuración económica que se ha saldado con un elevado número de beneficiarios de prestaciones sociales a largo plazo cuyas perspectivas de reinserción en el mercado laboral son escasas*. Concretamente, en estos países las empresas tradicionalmente, que normalmente pertenecen al sector de la industria, se vieron obligadas a efectuar despidos de forma masiva. A menudo, los trabajadores en paro reciben prestaciones concebidas como «prestaciones para la salida del mercado de trabajo» y no como «prestaciones para la transición hacia un nuevo empleo». Además, se comienza a desarrollar el sector de los servicios. Igual-

mente, el nivel de protección de los nuevos puestos de trabajo suele ser bajo, y siguen existiendo marcadas diferencias entre la situación de hombres y mujeres, siendo muchas las personas que tienen que recurrir a la economía no declarada. A todo ello debe añadirse el escaso desarrollo de los sistemas de formación profesional, hecho que dificulta enormemente que los trabajadores poco cualificados y los jóvenes sin experiencia laboral puedan adaptarse a las necesidades del mercado laboral. Por tanto, deberían crearse nuevas oportunidades para los desempleados y lograr la conversión de la actividad económica informal en economía formal.

En cuanto a las *disposiciones contractuales*, hay que destacar que la Comisión entiende que para facilitar la regularización del trabajo no declarado se podrían mejorar los derechos de los trabajadores que lo ejercen. Un empleo más regularizado ocasionaría el aumento de los ingresos tributarios y contribuciones sociales. Además, la transición al empleo formal exigiría la reforma de la fiscalidad del trabajo y de los requisitos en materia de registro de las empresas, además de la consolidación de las inspecciones de trabajo y las instituciones financieras que luchan contra el trabajo no declarado.

También, en cuanto a los sistemas de *aprendizaje permanente*, la educación y la formación se desarrollarían en estrecha cooperación con las empresas. Igualmente se estimularía la inversión en aprendizaje permanente por parte de las empresas. Destaca la Comisión, al efecto, que una de las cuestiones clave en la negociación colectiva podría ser la obligación de los empresarios de invertir en sus empleados. Además, para que estos sistemas puedan ser rentables es preciso vincular mejor la asignación de recursos a los resultados de la educación. A estos efectos, de absoluta prioridad sería la capacidad administrativa de los servicios públicos a fin de lograr unas *políticas activas del mercado laboral eficaces*. Políticas que se centrarían en los desempleados de larga duración y los trabaja-

dores con discapacidad, así como en los trabajadores amenazados con despido. Debería ofrecerse asistencia personalizada a los solicitantes de empleo, incluidos programas que respondan mejor a las necesidades del mercado laboral. Un papel importante en el aumento de la eficacia de estas políticas jugarían los partenariados público-privados de todas las partes interesadas.

En cuanto a los *interlocutores sociales*, en este itinerario deberían ver reforzados sus derechos para negociar elementos clave de las condiciones de trabajo, y los gobiernos deberían promover la creación de organizaciones que abarquen a empresarios y empleados, así como su fusión en organizaciones de mayores dimensiones.

Finalmente, por lo que respecta a la *financiación* de las medidas propuestas, la introducción del trabajo informal en el sistema formal tendría carácter prioritario. Por este motivo, precisamente, las inversiones en aprendizaje permanente exigirían el esfuerzo de forma conjunta de las autoridades públicas y las empresas y la reformulación de los procedimientos de despido debería hacerse coincidir con la mejora de las políticas activas del mercado laboral, el aprendizaje permanente y la seguridad social.

Resulta, pues, de absoluta relevancia el contenido de cada itinerario tipo. Ahora bien, como ya se encargó de señalar la Comisión europea, ninguno de ellos refleja la situación concreta de ningún país específico, pero, sin embargo, sí pueden servir como referente a los distintos Estados miembros a la hora de superar los distintos obstáculos que pueden emerger en el camino a la flexiguridad.

Por tanto, sobre cada país recae ahora el trabajo de evaluar y estudiar su concreta situación y su particular contexto institucional. Una vez efectuada esta labor, ya se habrían conseguido identificar los retos particulares y, por tanto, una vez conocidos los itinerarios propuestos, habría que comenzar

a seleccionar las medidas pertinentes. De esta manera, se elaboraría un itinerario particular, integrado de combinaciones óptimas de flexibilidad y seguridad, que debería permitir, en unos casos a medio plazo, y en otros a largo, superar el reto identificado previamente.

EJEMPLOS DE FLEXIGURIDAD

Para finalizar, el documento objeto de comentario aporta, en su Anexo II, ilustrativos *ejemplos de flexiguridad*. Por tanto, las siguientes líneas tendrán como objetivo trasladar, si bien de forma sucinta, las medidas que los distintos Estados miembros han aplicado como reflejo de la flexiguridad.

En primer lugar se alude al *sistema austriaco de indemnizaciones por despido*. Hay que advertir al respecto que Austria, junto con Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Suecia, es uno de los sólo cinco Estados miembros que cumplían en 2006 el objetivo de la tasa de empleo de la EEE. Resulta realmente interesante conocer que la legislación laboral austriaca establece un nivel relativamente bajo de protección del empleo, si bien las estadísticas muestran un índice medio. La respuesta a esta discrepancia se encuentra en aspectos de procedimiento, que contribuyen a una relativa facilidad de los procedimientos de despido. Concretamente, el contexto de este país es el siguiente: los contratos de duración determinada se sitúan por debajo de la media (un 9 por 100 en 2006 frente al 14,4 por 100 de media en la UE); la tasa de desempleo de larga duración se sitúa en un 1,3 por 100; las tasas de empleo cumplen el objetivo de Lisboa; la participación en el aprendizaje permanente superó el objetivo de la UE; y, finalmente, la tasa de riesgo de pobreza es baja (12 por 100).

Al efecto hay que decir que mucho tuvo que ver en conseguir este envidiado escenario la entrada en vigor en el año 2003 del nuevo sistema de indemnizaciones por despido, según

el cual el empresario se encuentra obligado a ingresar una cantidad mensual fija en una cuenta personalizada cuya titular es el trabajador. Los trabajadores, por su parte, pueden retirar los fondos de esta cuenta en caso de despido. Con esta técnica, se eliminan los efectos disuasorios para la movilidad y se evita que los trabajadores pierdan sus derechos en caso de ser ellos mismos los que pongan fin a la relación laboral. Por otra parte, se destacan las Fundaciones para el Empleo (*Arbeitsstiftungen*), que actúan como agencias de transición para facilitar la recolocación de los trabajadores cuando exista la amenaza de despido masivo a través de los principios de la intervención temprana y la acción conjunta de todas las partes afectadas.

En segundo lugar, la Comisión, no podía ser de otra manera, trae como ejemplo de aplicación de políticas de flexiguridad *el triángulo de oro danés*. En primer lugar debe advertirse que Dinamarca se caracteriza por tener unas tasas de empleo muy elevadas (77,4 por 100 en 2006); unas tasas muy bajas de desempleo total (sólo el 3,9 por 100); una rotación del empleo elevada; una alta participación en el aprendizaje permanente; y, también, por una baja tasa de riesgo de pobreza (12 por 100) junto con un asentimiento general de seguridad muy acusado entre la población.

Pues bien, esta, también deseada situación, se consiguió gracias al denominado «triángulo de oro» de unas disposiciones contractuales flexibles, unos regímenes de bienestar y seguridad social generosos, y extensas políticas activas del mercado laboral. Concretamente merece la pena destacar como medidas empleadas en orden a conseguir estos resultados, el desarrollo de un sistema público de prestaciones ligado al empleo a cambio del derecho a contratar y despedir. De manera que el primer pilar de la flexiguridad es poder contratar y despedir con mucha facilidad, el segundo es mantener un elevado sistema de prestaciones públicas para quienes queden sin trabajo, y el tercero es que el

Estado gasta cantidades de dinero en educación para que los desempleados vuelvan al trabajo. (después de 12 meses, el 75 por 100) de los parados ha vuelto al trabajo.

En tercer lugar, la Comisión aporta como ejemplo los Países Bajos. Allí las tasas de empleo son altas, tanto en general (74,3 por 100 en 2006) como entre las mujeres (67,7 por 100 en 2006); el desempleo total es bajo (3,9 por 100), al igual que el desempleo juvenil (6,6 por 100) y el de larga duración (1,7 por 100); la participación en el aprendizaje permanente es relativamente elevada (15 por 100); y, la tasa de riesgo de pobreza es relativamente baja (11 por 100).

Debe destacarse el «Acuerdo de Wassenaar» (1982), en el que se negoció el empleo a cambio de la moderación salarial y, al mismo tiempo, se sentaron las bases para el desarrollo de puestos de trabajo a tiempo parcial en el contexto de convenios colectivos. En Países Bajos, la mayor parte de los empleos a tiempo parcial se formalizan mediante contratos de duración indeterminada. En los años noventa, preocupados por la inflexibilidad del mercado laboral, se invitó a los interlocutores a negociar un acuerdo global que recogía tres aspectos fundamentales: limitaba a tres el número de veces que podían utilizarse de manera consecutivas los contratos de duración determinada; eliminaba los obstáculos a la creación de agencias de trabajo temporal; y, finalmente, reconocía los contratos de duración determinada y los de las agencias de trabajo temporal en el código laboral e introducía una protección y una remuneración mínimas.

Seguidamente, se trae como ejemplo ilustrativo a *España*. Concretamente, se subraya la conocida elevada proporción de los contratos de duración determinada en nuestro país, ya que representan aproximadamente un 34 por 100 del empleo total. Y se destaca el acuerdo global entre los interlocutores sociales firmado en mayo de 2006 que, con el objetivo de reducir el uso excesivo de los contratos

de duración determinada establece que todo trabajador que haya firmado dos o más contratos de duración determinada con la misma empresa y que haya ocupado el mismo puesto durante más de 24 meses en un período de 30 meses, adquiere automáticamente un contrato por tiempo indefinido, reduciéndose la indemnización obligatoria por despido de 45 días de salario por año de servicio a 33 días por año trabajado³⁷.

Para finalizar, la Comisión hace referencia al *acuerdo irlandés de los interlocutores sociales «Hacia 2016»*. Irlanda se ha transformado en un país de elevado crecimiento, altos ingresos y bajo desempleo. El acuerdo de 2006 identifica la necesidad de aumentar la participación, la productividad y el nivel de activación, y de prestar mayor atención a los desempleados de larga duración, los jóvenes desempleados y aquellos que se encuentran más alejados del mercado laboral. Se preocupa, especialmente, por una parte, de la mejora en el aprendizaje en el lugar del trabajo y en los trabajadores poco cualificados y vulnerables, así como los emigrantes; y, por otra, de incrementar la dotación económica asignada al Fondo de Educación Básica en el Lugar de Trabajo, cuyo objeto es abordar los problemas de analfabetismo e incompetencia en el cálculo.

Como broche final, resulta conveniente hacer alusión a la evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación sobre la flexiguridad objeto de análisis. Concretamente, las opciones de actuación que se consideraron en la evaluación de impacto fueron tres: *no emprender ninguna nueva acción a escala de UE*; *una legislación global en materia de flexiguridad a escala de la UE*; y, la tercera opción fue la del *enfoque de flexiguridad en el marco del método abierto de coordinación*.

³⁷ Novedad introducida en el art. 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, por el art. 12.Dos de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, *Mejora del crecimiento y del empleo*.

Evidentemente, la evaluación de impacto concluyó destacando la tercera opción como la mejor, en lugar de proponer una línea de actuación única, se trata de que los Estados miembros adopten principios comunes e itinerarios distintos, pues con ella *«permitiría iniciar un proceso político entre la Comisión, los Estados miembros y las demás partes interesadas que se ajustaría plenamente al marco de la Estrategia de Lisboa y el método abierto de coordinación»*.

CONCLUSIÓN

En definitiva, la puesta en práctica de una combinación de políticas que permitan lograr la flexibilidad laboral junto con la seguridad de los trabajadores no es cuestión a la que se haya puesto punto final en el año 2007, ni tampoco parece que apunte a ponerse en un corto ni medio plazo. A ello contribuye, por una parte, la absoluta complejidad que envuelve al tema en cuestión; complejidad derivada de hechos como su conexión directa con otras cuestiones, tales como el funcionamiento del resto de los mercados, las configuraciones de los sistemas económicos y educativos y el sistema institucional propio de cada uno de los Estados miembros. Por otro lado, su efectiva puesta en marcha supondría una auténtica polémica en torno a cuestiones sumamente delicadas en las políticas de los Estados miembros.

Por tanto, podría contestarse al interrogante con el que se titula el presente trabajo de forma absolutamente negativa, pues no parece ser que, de momento, en nuestro país se entienda la flexiguridad como una poción mágica para solucionar los grotescos problemas de empleo que caracterizan a nuestro mercado laboral. Distinta sería la respuesta si se hiciese en relación con otros países de la Unión Europea, como Dinamarca, donde cuestiones que tienen conexión directa con la puesta en práctica de las políticas de flexiguridad no suponen obstáculo alguno. En este

sentido, los daneses creen sumamente beneficioso potenciar una contratación y despido fácil a cambio de mantener un alto sistema de prestaciones públicas de desempleo.

Ahora bien, la respuesta negativa a la cuestión planteada no supone que deba dejarse de lado la aplicación de la política de flexibilidad. En efecto, si bien no puede hablarse de poción mágica en la actualidad en nuestro país, sí debería avanzarse hacia las metas de empleo propuestas por la EEE comenzándose a utilizar muchas de las medidas propuestas por la Comisión en el informe objeto de estudio. Es decir, sí sería conveniente la planificación de un itinerario tipo en el que una vez planteados los retos a superar se especifiquen las medidas que deben emplearse con el objetivo de superar esos distintos obstáculos que pueden emerger en el camino a la flexibilidad.

Sirva como ejemplo, por lo que se refiere a nuestro país, que, sin duda alguna, un claro reto lo constituye la disminución de la marcada segmentación del mercado de trabajo. Motivo por el cual debería hacerse hincapié en el empleo de las políticas de aprendizaje permanente. En efecto, de especial preocupación resulta el elevado nivel de abandono

escolar temprano entre los jóvenes de 18 a 24 años³⁸, así como la baja proporción de jóvenes de 20 a 24 años que han terminado la educación secundaria³⁹. Por tanto, buena sería la aplicación de las medidas propuestas, y expuestas en líneas anteriores, por la Comisión, las cuales suponen un esfuerzo a tres bandas: de las autoridades públicas, de la empresa y de los propios trabajadores. Con ello se lograría un claro aumento de los niveles de cualificación y, por tanto, se impulsaría la malograda productividad del mercado laboral español.

Por otro lado, igualmente, con el objetivo de eliminar las diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades, debería fomentarse, como políticas activas de empleo, el apoyo individualizado en la búsqueda de empleo para los trabajadores suficientemente cualificados, y el ofrecimiento de una formación adecuada para los poco cualificados. Finalmente, también sería recomendable que se reformularan los términos del contrato por tiempo indefinido y se consiguiese una mejora efectiva en cuanto a la flexibilidad del horario de trabajo y posibilidades de conciliar la vida laboral y las responsabilidades familiares.

³⁸ Es el colectivo de jóvenes entre 18 y 24 años que ha terminado la primera etapa, como máximo, de la educación secundaria y que decide no seguir más estudios o formación. El porcentaje de dicho colectivo, según la Memoria Anual de 2006 elaborada por el CES (p.279), se encontró en el año 2006 en el 29,9 por 100, el doble de la media de la UE-25 y del objetivo fijado para 2010 en el PNR español.

³⁹ En el año 2005 suponían un 61,1 por 100, frente al 76,9 por 100 de la UE-25. Datos obtenidos de la Memoria Anual de 2006 elaborada por el CES (p. 279).