

LA CRISIS EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO. LA MODÉLICA DINAMARCA Y LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

THE CRISIS IN EMPLOYMENT POLICIES. THE EXEMPLARY DENMARK AND THE SITUATION IN SPAIN

Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado¹

Abogada. Universidad de Barcelona. España

Resumen

A través de las siguientes páginas nos adentraremos en la diferencia abismal de dos sistemas de protección del empleo, España y Dinamarca, producto de una concepción y evolución distinta del Estado del bienestar surgido tras la Gran Depresión de los años 30 y la II Guerra Mundial. Las políticas de empleo danesas gozan de una gran estabilidad y eficacia desde la década de 1990. España, por el contrario, tiene una amalgama de políticas desordenada y caótica que pone su acento en los incentivos a la contratación. Mirarse en el espejo danés, de vez en cuando, es una buena idea.

Palabras clave

Política de empleo; Política activa de empleo; Globalización; Flexiguridad (Flexiseguridad).

¹ Correo electrónico: pepaburriel@ub.edu

Abstract

Over the following pages we enter the huge difference of two systems of employment protection, Spain and Denmark, the product of a different design and evolution of the welfare state emerged after the Great Depression of the 30s and World War II. Danish employment policies are in high stability and efficiency since the 1990s. Spain, by contrast, is an amalgam of messy and chaotic policies that focuses its emphasis on hiring incentives. Look in the Danish mirror, occasionally, it is a good idea.

Keywords

Employment policy; Active labour-market policies; Globalization; Flexicurity.

JEL: J88, K31.

1. El Estado del bienestar: diferentes tipos y características básicas. Europa Continental-España-Dinamarca

La noción de "Estado del Bienestar" corresponde al término inglés *Welfare State* (del que es traducción literal), cuyo uso quedó acuñado en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial como concepto contrapuesto al *Warfare State* ("Estado de Guerra") debido a la situación provocada por Alemania². Un *Estado del bienestar*, por definición, es aquel que se compromete a crear una situación de bienestar social y económico a sus ciudadanos, generando por tanto una obligación principal por parte del

² Aunque si bien es cierto que en épocas anteriores se hablaba también de *Asistencia social* en Reino Unido, *Estado providencia* en Francia o *Estado social* en Alemania, no es hasta la II Guerra mundial cuando el Estado se centra en el bienestar como una de sus funciones principales.

Estado o del Gobierno al respecto, que se manifiesta a través de diferentes medidas tales como el establecimiento de un sistema de seguridad social – incluyendo la sanidad-, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo y el pleno empleo.

Esping Andersen, G.³ realiza una tipología de Estados del bienestar del capitalismo y sus principales diferencias, en cuanto a quién es la fuente del bienestar, Estado, mercado y hogares, a saber: (1) países liberales –con pocas ayudas, como Reino Unido-, (2) países corporativistas, que hacen hincapié en los seguros sociales, como Alemania y España, y (3) Estados del bienestar social-demócratas, que tienden hacia la reducción de las diferencias de ingresos entre grupos sociales, como Dinamarca.

La comparación entre los sistemas del bienestar nórdico – pertenecientes al tercer grupo anteriormente citado- y los sistemas del bienestar continental –o países corporativistas en la clasificación previa- debe partir de la gran diferencia en sus orígenes: la transformación de los patrones familiares y la desindustrialización cambiaron antes en Escandinavia, y quizá éste es uno de los motivos por el que la igualdad real y efectiva ha sido allí más desarrollada⁴. Los Estados del bienestar continentales no son una versión incompleta del modelo nórdico, sino un producto realmente diferente de una alianza social-conservadora de la izquierda y la democracia cristiana. El régimen continental del Estado del bienestar es un régimen fuertemente vinculado al mercado de trabajo y un régimen con mayor claridad, a pesar de los problemas endémicos del

³ Esping Andersen, G. (1990). Págs. 9-35.

⁴ La Europa continental era una Europa de un fuerte patriarcado, donde el cabeza de familia era quien asumía la responsabilidad económica y la mujer recibía los beneficios directamente del marido o, en caso de viudedad, de los seguros sociales por el trabajo previamente desempeñado por el marido. Por tanto, los ingresos de la mujer eran derivados de la familia y de seguros derivados del trabajo. En este sentido, Hausermann, S. (2010). Págs. 17-20.

mismo, acentuados por la situación económica en los últimos 6-8 años. La actual *disfuncionalidad* del sistema continental deriva en parte de la dependencia del sistema hacia el trabajo típico, a tiempo completo y del género masculino, pues de esta situación regular -carreras profesionales estables- dependía el crecimiento de la economía. Los empresarios pagaban cuantiosos salarios que permitían a las familias sostenerse con un único ingreso, el del hombre⁵, lo que a su vez daba lugar a generosas pensiones de jubilación. No es necesario remontarse muy lejos en el tiempo para comprobar que esta situación era real en la década de los 60 y 70 en nuestro país.

La transición de una economía industrial a una economía de servicios, que es menos productiva por definición, generó en los países de la Europa continental un problema importante de desempleo, además de una desigualdad salarial significativa. Además, los altos impuestos sobre las nóminas –tanto cotizaciones a la Seguridad social como Impuesto sobre la renta de las personas físicas en España- y la normativa de protección de empleo desarrollada en los mercados laborales continentales desalentaban y desalientan la creación de empleo en el sector privado. Ésta es una de las principales razones de las altas tasas de desempleo a largo plazo que se han convertido en una triste constante en la mayoría de las economías europeas continentales, y que las medidas adoptadas en la década de los 70 y principios de 1980 –políticas conservadoras fomentando la jubilación anticipada o aumentando las cotizaciones sociales para fomentar los crecientes costes del desempleo- fueran del todo ineficaces, puesto que partían de la esperanza de que la crisis en el empleo era sólo coyuntural y

⁵ La participación laboral femenina tiende a ser baja en los Estados de bienestar continental. Debido a la creciente incertidumbre de los ingresos de los hombres cabezas de familia y la frustración cada vez mayor de la fuerza de trabajo altamente capacitada, la fuerza de trabajo femenina no puede conciliar el trabajo y el cuidado infantil y las tasas de fecundidad se redujeron drásticamente, especialmente en el oeste y el sur de Europa.

no estructural, suposición que algunos autores han calificado de miope⁶. Es evidente que las bajas tasas de empleo a largo plazo son desastrosas para un Estado del bienestar en el que el nivel de las prestaciones y la financiación de la protección social se basan en el empleo: cada vez menos personas tienen que soportar la carga de la financiación de los beneficios sociales porque cada vez hay más beneficiarios⁷, siendo los cambios demográficos un desequilibrio añadido.

El Estado del bienestar danés atraviesa tres fases principales en su creación, esto es: la fase formativa, de 1891-1924; el periodo de consolidación en los años de entreguerras; la expansión de la *edad de oro* entre 1945-1970⁸. El concepto del bienestar danés es extremadamente nacionalista en su estructura y desarrollo⁹, siendo el sistema del bienestar, producto principalmente del movimiento laboral e industrial de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, una de las principales diferencias entre el sistema danés y otros sistemas europeos e incluso nórdicos¹⁰. La relativa armonía socio-política de Dinamarca a menudo se atribuye a la tradición en esa sociedad de la negociación corporativista que involucra a los socios del mercado de trabajo, la Confederación Danesa de Sindicatos (*LO*) y la Confederación de Empleadores de Dinamarca (*DA*), con el Gobierno como supervisor; es innecesario decir que el consenso es más fácil de alcanzar

⁶ Hausermann, S. (*op.cit.*). Pág. 21.

⁷ Esping Andersen, G. (1996) denomina esta configuración, el problema del "bienestar sin trabajo", es decir, una desequilibrada proporción de contribuyentes y beneficiarios. Pág. 27 y siguientes.

⁸ Sobre la evolución el Estado del bienestar danés, véase Obinger, H. *et al.* (2010). Págs.30 y siguientes.

⁹ Ketscher, K. (2002). Pág. 316.

¹⁰ Para Soman, S. (2007) la principal diferencia entre los Estados del bienestar de Europa y Escandinavia en la era de la posguerra se refleja en la tradición o no del tripartidismo para la toma de decisiones en la legislación laboral y la suscripción y extensión de los contratos de empleo y los convenios colectivos. Pág. 47.

en períodos de alto crecimiento económico que durante las recesiones o crisis. El modo de funcionamiento de esta institución de búsqueda de consenso ha contribuido a un alto grado de estabilidad mediante la creación de crecimiento económico, el bienestar social y la reducción de las contradicciones políticas¹¹.

El modelo se basa en una economía de mercado donde el Gobierno central define el marco general, pero nada más. A las empresas que no son capaces de igualar a la competencia se les permite ir a la quiebra, y los subsidios directos del Gobierno a las empresas son limitados. El modelo del bienestar se puede ver como una serie de contratos de seguros implícitos entre los diferentes grupos sociales dirigidos a la protección de las personas y no de los puestos de trabajo. Las redes de protección social están financiadas con impuestos –aunque el ciudadano aporta también su contribución económica a las mismas- que no sólo abarcan el desempleo, sino también asegurar los riesgos de enfermedad, discapacidad, pérdida de la capacidad económica, vejez, etc. El modelo del bienestar danés supone una alta disposición a pagar y la aceptación popular de una elevada presión fiscal. Para lograr dicha aceptación es esencial que la distribución del gasto público en la producción de los servicios públicos y la redistribución de la renta se consideren justas, es decir que haya una claridad entre lo que se paga y lo que se recibe.

En el siglo XX, la más importante ley que supone el paso definitivo hacia la construcción del moderno Estado del bienestar danés es la reforma social de 1933, porque supone la superación del modelo basado en el principio de la caridad –el denominado Estado providencia¹²- al modelo

¹¹ En este sentido, Dragsbaek Schimdt, J. y J. Hersh (2012). Pág. 9.

¹² No puedo dejar de olvidar cómo las primeras normas propiamente laborales –la denominada *Ley Benot*, de 1873, como primera ley propiamente laboral- en España se engloban en una corriente denominada filantrópica o humanitaria, donde el Estado comienza a intervenir en la

basado en los derechos como principio¹³. El segundo cambio estructural en el siglo XX en Dinamarca se produce con la introducción masiva de la mujer en el mercado laboral –pasando de casa al trabajo-, lo que provoca la intervención del Estado para cubrir el espacio dejado por la mujer en el hogar, creando nuevas profesiones y estudios para ello –profesiones para el cuidado de los hijos, de los mayores, etc.-. La última reforma significativa del sistema social se produjo en 1998, donde se fijan los principios fundamentales del actual sistema del bienestar; en este sentido, podemos hablar de los siguientes: (1) el principio fundamental del “self support”; (2) el principio del mercado de trabajo, puesto que es en él –no en la familia como antaño- donde se deben solucionar, de primera mano, los problemas; (3) el principio de igualdad de trato e integración de las personas con discapacidad; (4) la mayor atención de los valores, derechos individuales y negociaciones en las formas legales; (5) el principio de subsidiariedad del Estado, recogido en el artículo 75 de la Constitución danesa.

2. Las políticas de empleo como parte del Estado del bienestar. Su evolución: España y Dinamarca

Según Jacques Freyssinet¹⁴, economista francés y referente en materia de políticas de empleo, el concepto de política de empleo, en sentido amplio, designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo que pueden producir cambios en la estructura y

protección de los sujetos –mujeres y menores- considerados la parte débil de la relación; pero el legislador también interviene con la finalidad de moralizar al obrero, y protegerse de él –*Ley del Descanso dominical*, de 1904, o *Ley de Huelgas y Coligaciones*, de 1908-.

¹³ La relación de la clase política danesa en la construcción del estado del bienestar, en su creación en la década de 1930 con el reciente proceso de adaptación a las exigencias del mercado mundial y los logros ideológicos del neoliberalismo, revelan un enfoque algo bipartidista.

¹⁴ Freyssinet, J. (1998). Págs. 21-37.

funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos o cualitativos. Siguiendo a este mismo autor, en sentido estricto, la política de empleo agrupa el conjunto de acciones dirigidas a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional, así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo.

2.1. Las políticas de empleo y el mercado de trabajo en España: una vista panorámica

De 1994 a 2007 la economía española disfrutó de un prolongado período de desarrollo, creciendo el empleo un promedio de 3,15% del *PIB*¹⁵, por encima del 0,80% de la *UE-10*. Este periodo expansivo supuso la creación de más de 7 millones de empleos netos, con un incremento de 13,3 a 20,6 millones de trabajadores empleados. A lo largo de estos años la población activa aumentó considerablemente¹⁶ debido, fundamentalmente, a la inmigración. Entre los años 2005 y 2012, la población activa aumentó, situándose en 22.922.400 personas, mientras que el número de personas en desempleo aumentaba en más de 4.000.000 de personas¹⁷. Después del

¹⁵ Este rápido crecimiento del *PIB*, que en el periodo previo a la crisis económica actual alcanzó un promedio anual del 3%, fue impulsado por una demanda interna pujante, en un contexto de tipos de interés históricamente bajos, pero no ha estado exento de desequilibrio, esto es: la especialización en sectores de baja productividad, la persistencia de un elevado diferencial de inflación y un significativo déficit por cuenta corriente, que en 2007 equivalía al 10% del *PIB*.

¹⁶ La tasa de desempleo anual en 2007 se situaba en un 8,23%, como promedio de los cuatro trimestres del año, lo que suponía una reducción de 14 puntos desde 1994, según la *Encuesta de Población Activa (EPA)*. *Serie histórica*. Instituto Nacional de Estadística. El promedio de la Unión Europea en 2007 era un 8%, según *Eurostat* (2008).

¹⁷ Según la *Encuesta de Población Activa (EPA)*. *Serie histórica*. Instituto Nacional de Estadística.

crecimiento de la población extranjera en España en la primera década del siglo XXI, donde la población del colectivo pasa de 923.879 personas extranjeras en el año 2000 a 5.747.734 en 2010, en los últimos años apenas ha sufrido crecimiento e incluso, en 2012 respecto a 2011, por primera vez la población extranjera se ha reducido, el 0,26%¹⁸. La tasa de desempleo en 2012 se situaba en España en el 25%¹⁹. Al finalizar el primer trimestre de 2013 España contaba con una tasa de desempleo del 27,16% (27,61% mujeres y 26,78% hombres, y un total de 57,22%, jóvenes menores de 25 años²⁰). Al finalizar el año 2013, la tasa de desempleo se encontraba en un 26.4%²¹.

Conforme al artículo 1 de la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, Ley de Empleo*, la política de empleo “es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno

¹⁸ *Serie Fenómenos Demográficos, Estadística de Migraciones (2000-2012)*. Instituto Nacional de Estadística.

¹⁹ Eurostat (2013).

²⁰ El alto desempleo juvenil sorprende por la cualificación de nuestros jóvenes. En este sentido, la OCDE, según datos del 2011, muestra que España es, con diferencia, el país con mayor nivel de *sobre-cualificación* en su población laboral (más del 25%) y entre los jóvenes la *sobre-cualificación* se acerca al 40%. El informe europeo CHEERS mostraba que, a finales de los 90, el 17,9% de los graduados universitarios españoles desarrollaban trabajos para los que no se requería ningún estudio universitario, frente al 7,7% de la media europea; otro 11,5% de los graduados españoles señalaban que su trabajo requiere un nivel de estudios universitarios inferior al que poseían. El informe CHEERS, oficialmente conocido como “La Educación Superior y el Empleo de Graduados universitarios en Europa”, se elaboró tras el Proyecto CHEERS que se llevó a cabo entre 1998 y 1999. En el informe se recogieron los testimonios, de 37.000 graduados universitarios, cuatro años después de la graduación, entre los años 1994 y 1995, de 9 países de la Unión Europea (Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España, Suecia, Reino Unido), un país de la EFTA (Noruega), uno de los países de Europa Central y del Este en transición (la República Checa) y un país económicamente desarrollado fuera de Europa (Japón).

²¹ Eurostat (2014). 15 de abril.

empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo". La protección por desempleo –protección económica– encuentra su marco general en el título III del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social* (también *LGSS*), a través de dos niveles de protección, por todos conocidos, a saber: nivel contributivo –cuya cuantía se calcula en base a la cotización previa del trabajador, con unos topes máximos–, y el nivel denominado asistencial, que protege situaciones de necesidad bajo determinados requisitos –cuantía "fija", que difiere según las circunstancias de cada caso–. El giro en la legislación española de políticas de empleo se produjo con la vinculación de la prestación económica a las políticas activas de empleo, debiendo el desempleado acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad (artículo 207.c) *LGSS*²²), bajo sanción en caso de incumplimiento. A pesar de ello, el control y la efectividad de esta medida han dejado mucho que desear, cuestión que refleja en parte el alto porcentaje de economía sumergida en nuestro país²³.

Junto a las medidas de políticas de empleo llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, las propuestas del Gobierno central han ido encaminadas, a partir de la crisis económica, a reactivar la economía, reformar la legislación laboral y a la mejora del ámbito educativo,

²² Redactada por el número uno del artículo primero de la *Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad* [sic].

²³ Según Jiménez Fernández, A. y R. Martínez-Pardo del Valle (2013) en un estudio realizado para la Fundación de Estudios financieros (*FEF*), la economía sumergida en España se sitúa entre el 18,6% y el 20% del *PIB* y supone un montante de 200.000 millones de euros.

sucedándose a través de la técnica del Real Decreto un maremágnum de normas que acaban solapándose entre sí y que dificultan al técnico su aplicación. Como no podía ser de otra manera, tanto las Comunidades Autónomas como la Unión Europea han influido considerablemente en el giro de las medidas adoptadas en los últimos años. A partir del 2013 se anunció una nueva estrategia, basada en las líneas de actuación acordadas con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, de 11 de abril de 2013, y con el objetivo claro de potenciación de las políticas activas de empleo y su efectividad, y el cambio de financiación y gestión de las mismas. La distribución de fondos se preveía en un 40 % en función del cumplimiento por parte de cada Comunidad Autónoma de los objetivos acordados el año anterior²⁴; la gestión de estos fondos -un total de 1.342.581,25 miles de euros- se realizaría de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* y, por lo tanto, les sería de aplicación lo regulado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013.

Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea realizaba Recomendación el 29 de mayo de 2013 respecto al Programa Nacional de Reforma de 2013 de España, emitiendo un Dictamen²⁵ sobre el *Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*; en este sentido, varias eran las observaciones de interés para nuestro país, pero centrémonos en la siguiente: *realizar “rápidamente” una reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, incluido el*

²⁴ Medido en base al cumplimiento de los respectivos indicadores y ponderado en función de la importancia relativa que se asigne a cada uno de los objetivos, más un mecanismo de garantía de continuidad con el marco anterior del 60 % que facilite la adaptación al nuevo modelo y gradúe el impacto que su implantación pueda tener, sobre todo en los primeros años. Información extraída del *Informe del Mercado de Trabajo Estatal*. Observatorio de las ocupaciones. SEPE (2013).

²⁵ COM (2013) 359 final-29.5.2013.

fortalecimiento de los objetivos y la eficiencia de las orientaciones. Sin ánimo de ser exhaustiva, citaré algunas de las normas de los últimos 3 años:

- *Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, que crea un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable.*
- *Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.*
- *El Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014²⁶.*
- *La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, entre otras cuestiones apuesta por la formación y la supuesta capacidad de las PYMES para generar empleo a través de dos instituciones: el contrato de formación y aprendizaje y el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores.*
- *El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.*

²⁶ La Estrategia Española de Empleo (EEE) atañe al conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Afecta, asimismo, a las medidas para el fortalecimiento y la modernización de los instrumentos administrativos y de servicio a las personas y empresas que permiten la aplicación de las políticas señaladas y a las actuaciones para reforzar la coordinación de todos los actores públicos y privados que realizan actuaciones encaminadas a lograr los mismos objetivos.

- La *Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*.
- El *Real Decreto Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida*²⁷.

Según el último Informe del Mercado de Trabajo elaborado por el Servicio Público de Empleo Estatal en 2013, el índice de valor medio de contratos por persona contratada y año se ha situado en España en 2012 en 2.38 empleos, la tasa de rotación más alta en los últimos años, mientras que la tasa de desempleo de larga duración en 2013 –entiéndase, 12 meses o más en desempleo- se situaba en un 49.8%²⁸. El presupuesto para 2014 destinado a políticas activas de empleo alcanza los 4.073,52 millones de euros, un 7,9% más que en 2013, según el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (*PGE*), un gasto inferior que el que se destina a políticas pasivas de empleo²⁹.

2.2. El mercado de trabajo y las políticas de empleo en Dinamarca

²⁷ Esta norma, que pretende, como su propia denominación indica, fomentar la contratación indefinida, introduce una importante reducción de las cotizaciones por contingencias comunes a la Seguridad Social para las empresas que, cumpliendo determinados requisitos, formalicen aquel tipo de contratos. No obstante, en la misma exposición de motivos del Real Decreto Ley se especifica que se trata de una medida a corto plazo.

²⁸ Eurostat (2014). 15 de abril.

²⁹ En el Anexo de las Estadísticas del *Informe de Perspectivas de Empleo 2012 (OCDE)*, con cifras correspondientes al 2010, se afirma que el gasto en términos del *PIB* en políticas activas es de 0.9% y en políticas pasivas es del 3.1%. Es cierto que se aprecia un incremento considerable en los años de comienzo de la crisis, del 2008 al 2010, con una insistencia igualmente en las políticas pasivas, puesto que en 2008 las cifras eran un 0.8% en políticas activas y un 1.9% en políticas pasivas. Pero, curiosamente, la compensación por demandante de empleo es más baja que la media de la UE (-12,5%). Fuente: OCDE (2011).

2.2.1. La evolución de las políticas de empleo: el enfoque activo

Las políticas del mercado de trabajo danés fueron reformadas en tres fases entre 1993 y 1999, clasificadas como I Reforma del Mercado de Trabajo (1994), II (1996) y III (1998). Además de estas tres fechas es significativo el establecimiento de la Ley sobre Política Social Activa en 1997, en lo que respecta al desarrollo de las políticas de empleo de emergencia en Dinamarca³⁰. Hasta la década de 1990 el desempleo era considerado como un error del sistema, por lo que las políticas activas de empleo eran consideradas como una medida de extremado carácter asistencial, pero las reformas enunciadas cambiaron profundamente el enfoque del desempleo hacia una política de integración en el mercado laboral. La reputación positiva del modelo danés de *flexiguridad* (*flexiseguridad*) en su mercado de trabajo se debe a las políticas de "activación" o políticas activas de empleo introducidas por el gobierno social-demócrata liderado por Poul Nyrup Rasmussen y destinadas a aumentar la participación laboral, incluyendo los programas de formación necesarios y educación para los desempleados³¹. Asimismo, se redujo considerablemente el periodo máximo de recepción de la prestación de desempleo, de 8 años a 5 años en el año 1998, y de 5 a 4 años en el año 2000, de tal manera que, en poco más de 2 años pasó a la mitad³².

³⁰ En este sentido, Kananen, J. (2012). Págs. 5-6.

³¹ La flexibilidad no es sólo una cuestión de la escasa seguridad laboral. Durante la década de 1990 se han incorporado en los convenios colectivos normas más flexibles en la organización del tiempo de trabajo a lo largo del año, y la determinación de los salarios se hizo más descentralizada. Como resultado, los salarios son en un grado importante fijados en función de las circunstancias de cada empresa y el rendimiento de los empleados. Este principio se aplica en un grado menor en el sector público.

³² Es interesante destacar cómo la carga fiscal media en rentas de trabajo para el periodo comprendido entre 1985-2002 superó el 60%, y el 40% del *PIB per cápita* fue transferido para financiar el gasto medio de los programas de las políticas activas para cada desempleado.

Las reformas más significativas en el mercado de trabajo llevadas a cabo desde el año 1998 se centraron especialmente en reducir el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración. Pueden resumirse de la siguiente manera:

- Obligación de los desempleados de aceptar ofertas de trabajo fuera de su área o campo de trabajo después de los 3 primeros meses de recepción de la prestación por desempleo.
- Activación obligatoria de los desempleados después de seis meses de desempleo para las personas menores de 25 años, y de 12 meses para los mayores de esa edad, implicando la pérdida total de la prestación la negación en la participación en políticas activas de empleo, incluyéndose la negativa a aceptar un trabajo o colocación en un escenario de entrenamiento o reentrenamiento del desempleado.
- La formación para los desempleados se transformó en más específica y la participación en actividades formativas –licencia de estudios subvencionadas- más restrictiva.
- La fusión de los planes de jubilación anticipada parcial y a tiempo completo crearon un sistema más flexible y unificado, y aparentemente más transparente, con medidas incentivadoras del empleo de los jubilados para el retorno al mercado laboral.
- La creación de incentivos fiscales y prestaciones para los trabajadores con objeto de prolongar la vida laboral a tiempo completo hasta los 62 años de edad.

El Gobierno social-demócrata que ocupó el poder desde 1993 hasta 2001³³ redujo de manera significativa el nivel de desempleo que se

³³ Entre los años comprendidos entre 1993 y 2000, Dinamarca disfrutó de un periodo de rápido crecimiento económico; las reformas llevadas a cabo en años anteriores redujeron la tasa de desempleo a un 5%, el mínimo en 25 años. Las reformas fiscales y el crecimiento de la

arrastraba desde la década de 1980³⁴. De una tasa de desempleo del 12.7% en enero de 1994 se pasó a un 7.9% en abril de 1997 y un 4.3% en el año 2001. El Gobierno liberal entrante en las elecciones de 2001³⁵ continuó en la misma línea con la reducción gradual de las prestaciones sociales, pasando el periodo de recepción de una prestación de desempleo de 4 a 2 años y creando medidas de desincentivación de la jubilación anticipada, reduciendo el plazo de activación de 1 año a 6 meses y aboliendo la posibilidad de disfrute de la prestación para el grupo de edad 50-55 años. Para el último trimestre de 2006, la tasa de paro normalizada en Dinamarca fue del 3,6%.

La alta flexibilidad del mercado de trabajo es evidente, por ejemplo, en la adaptación rápida de empleo a los cambios en la producción de una empresa. Los empleados de una empresa normalmente representan el conocimiento y la formación que no son ni inmediatos ni reemplazables de forma gratuita. La empresa, por tanto, normalmente no se adapta al número de empleados y esto se refleja en las fluctuaciones de producción breves. Por consiguiente, es un fenómeno cíclico normal que la productividad fluctúe con el ciclo económico. La volatilidad media de crecimiento anual del *PIB* en los últimos 35 años se estima en el 1,9%, mientras que la volatilidad

economía transformó el déficit fiscal en un superávit considerable, la deuda pública se redujo del 80% al 45% a finales de la década de los 90 y el ahorro interno contribuyó a la mejora de la posición de la deuda externa.

³⁴ El rendimiento macroeconómico de Dinamarca fue bastante insatisfactorio en la década de 1980. En el año 1982 tanto la inflación como el desempleo se elevaron a un 10%, con un crecimiento negativo y con un déficit presupuestario del 9% del *PIB*, mientras que el déficit por cuenta corriente alcanzó un máximo del 4% del *PIB*.

³⁵ Sin embargo, en el año 2001 se produjo una desaceleración que comenzó con medidas fiscales tendentes a enfriar el sobre-calentamiento de la economía frenando el consumo privado, desaceleración también de la economía mundial que afectó a las exportaciones netas y a la caída del crecimiento por debajo del 1% de Dinamarca entre 2002-2003. La situación duró poco y el resurgimiento de la economía danesa puede apreciarse en 2005 con un crecimiento de más del 3%.

del crecimiento del *PIB* por empleado es de 1,1%. El 0,8 por ciento de diferencia refleja la flexibilidad con la que el empleo se adapta a las fluctuaciones de producción³⁶. Una comparación internacional muestra que la adaptación se lleva a cabo con mayor rapidez en Dinamarca que en la mayoría de los otros países. Ésta es una indicación específica del relativamente alto nivel de flexibilidad en el mercado laboral danés. La respuesta del empleo a los cambios rápidos de producción no es el único criterio que indica si las políticas del mercado de trabajo están funcionando bien. En un mercado laboral flexible, el empleo debe adaptarse a la fuerza de trabajo, lo que se refleja en una baja tasa de desempleo.

Las encuestas realizadas por organismos nacionales³⁷ e internacionales³⁸ muestran que el mercado de trabajo danés, con una mayor rotación laboral, implica menos miedo al desempleo que en los países con alta seguridad de trabajo. Bajo estas circunstancias, la explicación en parte se debe a que Dinamarca ha estado por delante en el ciclo económico, y una posición económica fuerte reduce el temor al desempleo. Eso sí, es necesario destacar que la bajada de la tasa de desempleo no implicó un incremento de salarios.

2.2.2. Las políticas pasivas o de protección al desempleo y su estrecha vinculación a las políticas activas: marco actual

La prestación por desempleo se remonta a principios del siglo XX, pero encuentra su forma actual a finales de 1960, esto es, un sistema de seguro de desempleo financiado a través de contribuciones de los

³⁶ *Statistics Denmark* (2013).

³⁷ Ministerio de Trabajo Danés (2012). Comisión del Estado del Bienestar danés (2003): *Informe sobre el mercado de trabajo y las políticas de empleo*, de 7 de diciembre de 2005.

³⁸ Comisión Europea (2012). *OCDE Report* (2012).

trabajadores y empresarios realizadas a un fondo o depósito sindical³⁹, pero con la cofinanciación sustancial del Gobierno a la hora de la recepción del beneficio económico por parte del trabajador. A diferencia de la situación en España, la pertenencia a un fondo de desempleo es voluntaria en Dinamarca y los requisitos de ingreso son relativamente indulgentes, pues una persona entre 18 y 63 años, residente en Dinamarca, puede inscribirse en el fondo correspondiente a su actividad laboral o en un fondo multidisciplinar acreditando alguno de los siguientes extremos: (1) ocupar un empleo por cuenta ajena en un sector profesional cubierto por el fondo de seguro; (2) haber recibido una formación profesional de, al menos, 18 meses o una formación profesional conforme a la Ley sobre formación profesional inicial⁴⁰; (3) ejercer una actividad profesional por cuenta propia; (4) participar en la actividad por cuenta propia de su cónyuge o pareja de hecho; (5) cumplir el servicio militar; (6) ejercer un cargo público como alcalde, concejal o presidente de una comisión municipal, o ser miembro del Parlamento, del Gobierno danés o del Parlamento Europeo. El grado de compensación –tasa de reemplazo- es del 90%⁴¹ de los ingresos en los grupos de ingresos más bajos, pero con un límite fijo que no varía a lo largo

³⁹ Aproximadamente el 75% de trabajadores se encuentran afiliados a algún sindicato, según *Statistics Denmark* (2013).

⁴⁰ En este caso, el interesado puede afiliarse al Fondo de seguro y tener derecho a las prestaciones al mes de concluir la formación, según la Ley de empleo danesa, Ley nº 348 versión consolidada de 8 de abril 2014.

⁴¹ Con un máximo de 3.800 coronas danesas aproximadamente a la semana (508,99 euros) si se cobra totalmente, y para los beneficiarios parciales, dos terceras partes de la prestación total, esto es, 2.500 coronas danesas (334,86 euros). Los jóvenes desempleados inmediatamente después de una formación profesional de 18 meses de duración o del servicio militar perciben una prestación de un máximo de 3.140 coronas danesas (420,53 euros); y en el caso de los trabajadores por cuenta propia se calcula el importe de la prestación de desempleo sobre la base de los ingresos medios de la actividad profesional ejercida durante los dos mejores ejercicios completos de los 5 años anteriores al periodo de desempleo. El cambio se calcula a día 18 de mayo 2014, con el tipo de cambio establecido para ese día, a saber, 1 euro equivalente a 7,4627 coronas danesas.

de la prestación. Por el contrario, el grado medio de compensación es poco más del 50% para los grupos de altos ingresos, por lo que no es particularmente atractivo para ellos, pero puede mejorarse con un seguro complementario privado.

Por lo tanto, en general, la red de protección social a través de este tipo de prestación de desempleo sólo es efectiva para los grupos de bajos ingresos, mientras que los grupos de ingresos altos suelen sufrir pérdidas de ingresos sustanciales en caso de desempleo. Esto demuestra que el sistema de prestaciones de desempleo danés incluye un elemento significativo determinado por el mercado de trabajo, un sistema denominado *Ghent*. En la actualidad, la duración de este beneficio o prestación es de 2 años en un periodo de 3 años. Las condiciones de acceso a esta prestación de desempleo son: (1) la pertenencia a un fondo de seguro de desempleo; (2) el hecho de haber trabajado durante 6 meses en el periodo de los últimos 36 meses anteriores, salvo en el caso de la formación, explicado anteriormente.

Transcurridos los dos años de derecho a la prestación económica del fondo de desempleo, el ciudadano que siga sin ocupación será atendido económicamente por la asistencia social, quién otorgará la ayuda que considere oportuna conforme a la edad del solicitante y su estado marital o no, aplicándose el principio de subsidiariedad del Estado y del “self support”, esto es, mientras el ciudadano o su familia puedan subsistir por sí mismos el Estado no intervendrá. Esta es la misma situación en la que se encontraría un ciudadano que no pertenezca a un fondo de seguro de desempleo y que no tenga medios para subsistir sin la ayuda de la asistencia social; en este caso, esto es, si el ciudadano no tiene un fondo de seguro de desempleo, una vez causa desempleo debe inscribirse como tal en el Centro de Empleo local que considere y esperar a que el municipio estudie si es apto o no para recibir asistencia en efectivo. Tengamos en

cuenta en este sentido que más de un 80% de la población residente en Dinamarca pertenece a un fondo de seguro de desempleo⁴². Si el trabajador encuentra trabajo, a él le corresponde cursar la baja en el sistema.

Las políticas activas o la activación del desempleado, terminología esta última más utilizada por el sistema danés, son rápidas y se incrementan a medida que el desempleado permanece más tiempo en la situación de desocupación. Asimismo, destacar que la activación es obligatoria para el desempleado después de 6 meses de desempleo, con o sin fondo de seguro⁴³.

El objetivo principal de la legislación danesa es ayudar a los beneficiarios de las prestaciones diarias y las prestaciones por desempleo a encontrar un empleo lo más rápida y eficazmente posible para que puedan mantenerse a sí mismos y a sus familias. La legislación también cubre a las personas que tienen una capacidad limitada para trabajar, independientemente de la causa, y por lo tanto, necesitan ayuda especial para obtener y desempeñar un empleo. Para alcanzar este singular objetivo las políticas de empleo se llevan a cabo en tres niveles: local, regional y nacional, que a continuación desarrollamos. En los 3 niveles, los interlocutores sociales participan a través de los Consejos de Empleo, donde tienen presencia. Hay un Consejo de empleo a nivel nacional, 4 a nivel regional y 98 a nivel local, uno en cada uno de los municipios

⁴² *Statistics Denmark* (2013).

⁴³ Para los beneficiarios de prestaciones por desempleo las sanciones por incumplimiento de las políticas activas son impuestas por el fondo de desempleo que se trate, variando el nivel de las sanciones contra las personas desempleadas de un fondo de desempleo a otro pero, en general, los fondos de desempleo con las más altas contribuciones suelen ser los más reacios a imponer sanciones. Dirección Danesa de Trabajo (2006-2012).

existentes. A nivel local, son 91 los Centros de Empleo⁴⁴ que atienden a los ciudadanos desempleados y a las empresas que necesitan trabajadores.

Hasta el 1 de agosto de 2009 los municipios y el Estado compartían la responsabilidad de implantar las medidas de mejora de la *empleabilidad* [sic.]. A partir de entonces, los municipios y sus Centros de Empleo tienen la responsabilidad de todo el proceso de contacto con las personas desempleadas. Los Centros de Empleo son responsables de todos los desempleados y de los beneficiarios de prestaciones por enfermedad. Esto incluye tanto a las personas preparadas en cuanto a cualificaciones para trabajar, como a las personas que necesitan algún tipo de ayuda formativa antes de hacerlo. Los Centros de Empleo tienen la responsabilidad de asegurar que las personas desempleadas sean entrevistadas acerca de su situación, pero también de ofrecerles oportunidades reales para mejorar su *empleabilidad*⁴⁵. Los Centros de Empleo pueden subcontratar parte de esas

⁴⁴ Los Centros de empleo disponen de servicios *web* al igual que España para la búsqueda de empleo o empleado, tal como www.jobnet.dk, donde es necesario darse de alta para acceder a la base de datos o bolsa de trabajo –que cuenta con más de dos millones de visitantes al mes–; asimismo, en los centros de empleo los desempleados pueden acceder gratuitamente a un ordenador y a múltiple información sobre la búsqueda de empleo.

⁴⁵ En el momento en que una persona pasa a situación de desempleo su obligación principal es inscribirse como tal, a través del propio fondo de seguro o de los Centros de Empleo locales, vía telemática o presencial, siendo en este último caso posible acudir a cualquiera de los centros de empleo locales distribuidos por todo el país (notable diferencia con España). En un plazo máximo de 3 semanas desde que se ha pasado a la situación de desempleo y para obtener la prestación económica que pudiera corresponderle, el desempleado tendrá una entrevista con el Centro de Empleo o fondo de seguro con el fin de preparar su hoja de ruta para la búsqueda de empleo –debiendo tener preparado un *currículum vitae*– pero, no es necesario que la conversación sea presencial, ya que se permite, siempre y cuando se indique previamente, que sea a través de teléfono o digitalmente. Pero ahí no cesa la obligación del Centro de Empleo, ya que deben realizar un seguimiento a los 30 días si el desempleado es menor de 30 años, o en caso contrario a los 3 meses.

responsabilidades a los proveedores de servicios externos. Su definición⁴⁶ es muy amplia y la mayoría son empresas privadas, aunque también incluyen a las instituciones educativas y los fondos de seguro de desempleo.

A nivel regional, Dinamarca cuenta con 4 regiones de empleo. Las regiones apoyan a los Centros de Empleo y se aseguran de su buen funcionamiento. Además, las regiones hacen el seguimiento de las tendencias generales del mercado de trabajo⁴⁷. Las regiones de empleo forman parte de la Autoridad Nacional del Mercado Laboral.

Y, nacionalmente, la Autoridad Nacional del Mercado Laboral y el Ministerio de Trabajo tienen la responsabilidad general del mercado de trabajo. La Autoridad Nacional del Mercado de Trabajo⁴⁸ es un importante actor en las políticas activas de empleo en Dinamarca y una importante fuente de conocimiento sobre el mercado de trabajo y las políticas que en él se llevan a cabo. Esta Autoridad es parte del modelo de *flexiguridad*, pero es un organismo independiente de los demás actores públicos que intervienen, lo que garantiza una visión separada de las decisiones políticas y una mayor imparcialidad en su conjunto. Su principal reto es abordar la escasez de mano de obra en el corto y el largo plazo, de tal manera que el objetivo estratégico principal de la Autoridad Nacional del Mercado de Trabajo es acortar el periodo en el cual las personas se encuentran desempleadas, esto es, acelerar el tránsito entre la percepción de una

⁴⁶ Cuando los centros de trabajo utilizan los proveedores de servicios externos para ayudar a los desempleados, la tarea se ha anunciado a través de un procedimiento de licitación y la oferta.

⁴⁷ Para ello, se ha creado una herramienta *web* de evaluación comparativa, www.jobindsats.dk, para obtener una visión general de las actividades del mercado de trabajo, incluyendo la entrada y los resultados de las medidas de mejora de la *empleabilidad*, que es accesible a los ciudadanos y que recoge datos desde 2004.

⁴⁸ La Autoridad Nacional del Trabajo (*Arbejdsmarkedsstyrelsen*). <http://ams.dk/>

prestación de desempleo y la reincorporación al mercado de trabajo. Para ello, se basa en los siguientes principios:

1. Los jóvenes tienen prioridad para acceder a los programas educativos (educación básica o formación para el empleo).
2. El trabajo es algo que se busca activamente, no es algo que se regale. Un esfuerzo activo es la mejor vía para encontrar un trabajo. Por ello se establece legalmente la obligación del desempleado de “activación”, bajo sanción en caso de incumplimiento.
3. Las medidas van dirigidas tanto a personas que no pueden trabajar, como a personas que no quieren trabajar. Es decir, la mejora de las cualificaciones profesionales o la “empleabilidad” de las personas, no va dirigida exclusivamente a los que en estos momentos no las tengan, sino también al resto de ciudadanos en situación de desempleo que, en estos momentos, no estén interesados en incorporarse al mercado laboral.
4. Es mejor un “pequeño contacto” con el mercado de trabajo que ninguno en absoluto. Esto es, se fomenta el trabajo a tiempo parcial o por horas en caso de no poder encontrarse un trabajo a tiempo completo.
5. El mejor servicio que se puede ofrecer para las empresas es ayudar a los desempleados a incorporarse a un puesto de trabajo. En este sentido, es interesante destacar como las políticas de empleo y la legislación en materia de empleo en Dinamarca ponen su centro de atención en el “rescate” del desempleado y no de las empresas, pese a que estén recogidas legal y residualmente algunas ayudas de fomento de la contratación.

Para conseguirlo, las actuaciones de la Autoridad Nacional del Mercado laboral y de la legislación danesa⁴⁹ son muy amplias⁵⁰, superando el objeto de este estudio, por lo que sólo haremos referencia a las más significativas, en mi opinión.

En primer lugar, los denominados empleos subvencionados o subsidios salariales para los desempleados en empresas públicas y privadas. Este tipo de ayuda consiste en la incorporación en el mercado de trabajo de personas que se encuentren en desempleo -más de 6 meses- y de los beneficiarios de prestaciones económicas –enfermedad o discapacidad- durante también más de 6 meses. La incorporación se realiza con jornadas parciales y con la finalidad de adquirir la práctica de los conocimientos que hayan adquirido durante ese periodo de “activación”. Los salarios suelen ser bajos, cobrándose por hora trabajada, pero el subsidio consiste en completar, por parte del municipio, el salario del trabajador para garantizarle un mínimo necesario para subsistir⁵¹. La contratación a través de un empleo subvencionado no puede durar más de 12 meses y, mientras dure, el trabajador continuará inscrito en el Centro de empleo o fondo de seguro de desempleo.

En segundo lugar, otra de las medidas singulares de las políticas de empleo danesas son las modalidades de trabajo flexible⁵², que se ofrecen

⁴⁹ www.retsinformation.dk

⁵⁰ Por ejemplo, los programas de formación dirigidos en industrias en las que hay escasez de mano de obra cualificada en el sector de la construcción, la industria del hierro y el acero, así como la zona comercial. Se trata en general de sectores o actividades que en nuestro país no gozan de escasez de mano de obra.

⁵¹ En caso de un empleo subvencionado en empresa pública, junto con la cantidad indicada anteriormente el trabajador puede obtener si lo solicita los gastos de viaje, de transporte diario entre su casa y el lugar de trabajo, si existen más de 24 kilómetros de distancia.

⁵² Toda la información sobre las modalidades de los trabajos flexibles o *flexijobs* puede encontrarse en www.fleks.nu

tanto a personas con reconocimiento de invalidez permanente, que no pueden desempeñar un trabajo en condiciones ordinarias pero que sí podrían realizar algún tipo de actividad, como a personas con una reducción duradera y significativa de la capacidad de trabajo, pero sin reconocimiento de una invalidez –se incluyen las personas de edad avanzada⁵³-. La modalidad de trabajo flexible no sólo va referida a la realización de una actividad con menores exigencias, sino también a un número de horas reducido, de tal manera que, de nuevo, el municipio completará el salario del trabajador con prestaciones económicas.

El 1 de enero de 2013 se introdujeron nuevas normas para los trabajos flexibles que se celebraran a partir del día siguiente a la publicación de la ley modificadora; los cambios más significativos afectan a la duración de los contratos bajo esta modalidad, de tal manera que el primer trabajo flexible al que acceda una persona no puede tener una duración superior a 5 años; posteriormente, tras un primer trabajo en esta modalidad, si la persona es menor de 40 años el siguiente trabajo flexible tendrá una duración máxima de 5 años y, por el contrario, si es mayor de 40 años el trabajo flexible puede tener carácter permanente dice la ley, esto es indefinido, siempre y cuando se mantenga la limitación de la capacidad del ciudadano o trabajador (si el trabajador hubiera completado o mejorado su capacidad de trabajo no cabe la posibilidad de continuar con esta modalidad de trabajo flexible, sino que debería hacerse la transición al mercado de trabajo ordinario).

⁵³ La finalidad última es que las personas de edad avanzada permanezcan el máximo tiempo posible en el mercado de trabajo; La gestión de estas políticas de empleo para los desempleados *seniors* se encomienda a la denominada *Agencia para la retención y el reclutamiento*.

⁵³ En relación con este tema, Soman, S. (*op. cit.*) analiza si existe una discriminación por edad, considerando que sí existe tal discriminación por las dificultades de la población de más de 50 años para encontrar un nuevo trabajo, afirmando el autor que, aunque, existen programas de entrenamiento, son usados por una minoría, Págs. 60 y siguientes.

La tasa de desempleo en Dinamarca en 2013 se mantenía en el 7%, un 6,7% de hombres y un 7,3% de mujeres, siendo la tasa de desempleo juvenil de un 13.4%. La tasa de desempleo de larga duración en Dinamarca es de un 25,5%⁵⁴. En comparación con otros países, Dinamarca gasta una significativa cantidad de recursos personales y financieros en la activación de los desempleados, habiéndose casi duplicado desde 1994 las personas que participan en estos programas pese a la caída del desempleo. Incluso en el 2006, con una baja tasa de desempleo, los recursos invertidos ascendían a 4,26 % del *PIB*⁵⁵, incluidos los gastos relacionados con medidas tanto activas como pasivas. El gasto en prestaciones pasivas ha disminuido al mismo tiempo que la caída del desempleo; sin embargo, los gastos relacionados con las políticas activas se han mantenido más o menos sin cambios en relación con el *PIB* desde mediados de la década de 1990; el gasto en políticas activas en el año 2012 con respecto al *PIB* ascendió un 1.5% más.

3. A modo de conclusión: La deconstrucción del Estado del bienestar

La crisis polifacética que ha afectado al sistema capitalista ha abierto un camino para la deconstrucción de los diferentes modelos de Estado del bienestar que se originaron a raíz de la Gran Depresión de la década de 1930 y la segunda Guerra Mundial. Tal vez el aspecto más preocupante del malestar actual de Europa ha sido y es la sustitución de los compromisos democráticos financieros dictados por los líderes de la Unión Europea a los dictados por el Banco Central Europeo e indirectamente por las agencias de calificación crediticia, cuyos juicios han sido notoriamente erróneos si nos remitimos a los hechos y circunstancias actuales. Los rescates a los Bancos y a otras instituciones han aumentado el coste de la

⁵⁴ Eurostat (2014). 15 de abril.

⁵⁵ El nivel más alto de los países de la OCDE, según la propia OCDE (2013).

estrategia del Estado del bienestar, socializando las pérdidas del capital financiero en la población activa a través de medidas de austeridad.

La mutación en el lucro que la división internacional del trabajo está experimentando es el resultado de la internacionalización de la producción, con la inclusión de las llamadas economías emergentes en escena. Según la Organización Internacional del Trabajo⁵⁶, la fuerza de trabajo global entre 1980 y 2007 creció un 63%, esto es de 1,9 mil millones a 3,1 mil millones; unos 23 millones de trabajadores han abandonado el mercado laboral en 2013 y se estima que el número de personas en búsqueda de trabajo aumentará en más de 13 millones hasta el 2018, sin olvidar que, en 2013, el número de trabajadores en situación de extrema pobreza disminuyó sólo en 2,7% a nivel mundial, una de las tasas más bajas de la última década, a excepción de los años inmediatos a la crisis.

La recesión no era más que una crisis de corta duración de un ciclo económico, pero reveló una crisis sistémica cuya resolución aún no está a la vista. Bajo la bandera de la necesidad económica y el aumento de la competitividad de muchos de los aspectos del sistema capitalista se deshacen, o se han desmantelado, algunas estructuras del Estado del bienestar, y no como una medida temporal para resolver las dificultades a corto plazo que enfrentan muchos países, sino como una ofensiva política general contra el *asistencialismo*, lo que algún autor⁵⁷ ha calificado como remercantilización del trabajo asalariado y la sociedad.

El sistema de protección social a través de la prestación de desempleo no está exento de estos cambios que afectan al Estado del bienestar. Independientemente de las distintas formas de un modelo u otro

⁵⁶ OIT (2014).

⁵⁷ En este sentido, se expresan por ejemplo: Dragsbaek Schimdt, J. y J. Hersh (*op. cit.*), Págs. 14 y 22; y Esping Andersen, G. (1990). Págs. 25 y siguientes.

–continental y nórdico- lo cierto es que la protección por desempleo ya no forma parte de un Estado del bienestar en puridad –no garantiza la subsistencia del sujeto por sí sola- sino que contiene elementos significativos de lo que viene denominándose *Workfare State*, esto es en un Estado en el que los beneficios o prestaciones sociales que otorga el Estado dependen no sólo de tu imperante necesidad económica sino de tu vinculación o participación previa con el mercado de trabajo. A esta situación se llega cuando el modelo se ha demostrado insostenible porque la fuerte presión fiscal y el incremento del gasto público no pueden ser cubiertos con los fondos del Estado, ya provengan de impuestos –el sistema danés es un sistema universal y financiado con impuestos- o de las cotizaciones e impuestos en el caso español.

Las reformas de las políticas de empleo en los años 90 en Dinamarca incorporaron importantes elementos que han transformado el sistema en cierta medida, incorporando la noción de ciudadanía activa, o enfoque de “*workfare*”. Estas políticas estaban inspiradas en las estrategias de empleo de Reino Unido y *EEUU* de finales de 1980 y, en definitiva, han supuesto el cambio desde una situación de defensa estratégica frente al desempleo a una estrategia ofensiva con diferentes elementos que hemos ido desarrollando y que pueden resumirse en la expresión “*quid pro quo*”, esto es, sin empleo previo ni activación no hay prestación.

La ofensiva de activación ha tenido éxito en Dinamarca en, al menos, los siguientes aspectos: (1) ha contribuido a la reducción del nivel de desempleo⁵⁸ mientras, al mismo tiempo, se mantenía una tasa de inflación muy baja; (2) ha mejorado las competencias y cualificaciones de la fuerza de trabajo en beneficio de ambos, empleados y capital; (3) se ha

⁵⁸ Sin embargo, esto puede deberse en parte a una divergencia en la elaboración de las estadísticas: los participantes en programas activos del mercado laboral son considerados como empleados en Dinamarca; en España no.

creado un programa de activación de alta calidad sin aumentar los costos de la activación en relación con el número de desempleados y creando desempleados motivados como si fueran clientes-socios del sistema de protección social; (4) ha revitalizado la dinámica entre Gobierno y agentes sociales, y la responsabilidad de las organizaciones centrales del mercado de trabajo.

Generosas prestaciones por desempleo -medidas por la tasa de reposición- tienden a aumentar la tasa de desempleo estructural al reducir los incentivos a trabajo y elevar los salarios de reserva. Una gran presión fiscal sobre las rentas del trabajo⁵⁹ es probable que también aumente la tasa de desempleo a través de su efecto negativo sobre la demanda de trabajo, así como en la oferta de trabajo. De hecho, hay evidencia empírica de que los países con una legislación protectora del empleo estricta tienden a tener una mayor persistencia del desempleo. Por otra parte, la legislación protectora en materia de empleo podría tener una influencia significativa en la forma en que la tasa de desempleo se ajusta a los *shocks*, si se acompaña de políticas activas del mercado laboral contribuyendo a la bajada de la tasa de desempleo estructural.

El modelo danés es costoso, es cierto. La carga tributaria en Dinamarca es pesada debido a la necesidad de financiar el elevado gasto del país en los programas del mercado de trabajo y las prestaciones por desempleo. Un movimiento hacia el modelo danés, en el corto plazo, puede provocar un fuerte aumento en el costo de las prestaciones por desempleo y las políticas activas del mercado laboral, dando lugar a un incremento de la brecha fiscal, con un impacto negativo sobre la demanda y oferta de trabajo. Esto implica que el modelo danés puede no ser adecuado para los países

⁵⁹ Una gran brecha fiscal tiende a reducir el empleo y aumentar el desempleo, lo que resulta en un aumento del gasto en prestaciones por desempleo, que probablemente dará lugar a una presión fiscal aún mayor de los ingresos laborales.

que enfrentan altas tasas de desempleo y dificultades presupuestarias, como el nuestro, siendo la reducción del desempleo estructural limitada durante los primeros años.

Pero aunque esto sea cierto, también lo es que nuestra política de empleo no ha sido ni es lo suficientemente efectiva a pesar de la multitud de cambios que se han sucedido en los años posteriores al reconocimiento de la crisis, siendo algunos de los principales problemas derivados de la estructura y distribución –dispersión- de las medidas adoptadas. En resumen podríamos hablar de (1) la inflexibilidad de los servicios públicos de empleo, por los propios programas que gestiona y por la falta de adecuación a las necesidades de la población desempleada; (2) la heterogeneidad y el difícil acceso de los incentivos para el inicio de actividad o autoempleo; (3) la falta de adecuación de las medidas dirigidas a los desempleados jóvenes, incluyendo los programas de formación; (4) el débil efecto sobre la creación neta de empleo -y un efecto ambiguo sobre la calidad del mismo - de los incentivos a la contratación para las empresas; (5) el hecho de encontrarnos en un sistema basado en contribuciones de los trabajadores; en esta época de menor crecimiento económico, menos personas tienen que financiar un gasto cada vez mayor, elevando a su vez el coste de la mano de obra; y (6) al proporcionar una prestación en base a las contribuciones previas y de manera proporcional a ellas, las personas con antecedentes de cotización insuficientes –carreras atípicas, trabajadores a tiempo parcial, etc.- se enfrentan a riesgos específicos de pobreza, que una prestación asistencial –subsidio- de poco más de 400 € no puede solucionar.

¿Es posible tener un gran Estado del bienestar o social con generosos beneficios sin ahogar a la economía ni a los ciudadanos?

Quiero pensar que sí, y aunque no tengo la receta del éxito y, entre otras cosas no soy economista, nuestra política de empleo debería ser fruto de un gran consenso social y dotarse de estabilidad, no dependiendo de los cambios de rumbo de los distintos Gobiernos. Igualmente, considero que debería estar asentada, al menos en las siguientes medidas básicas, siguiendo el modelo danés:

- La reestructuración de las políticas activas de empleo. Aunque es cierto que nuestra inversión medida en *PIB* es menor en políticas activas que en políticas pasivas, eso no significa que no destinemos una importante cifra (en 2013 el presupuesto ascendía a más de 3.000 millones de euros). El problema en mi opinión es triple: las medidas que se adoptan no son lo suficientemente útiles para el fin propuesto, no alcanzan a la mayor parte de la población necesitada y son excesivamente caras por no lograr su objetivo.
- La activación obligatoria para los ciudadanos inscritos como demandantes de empleo, sean o no perceptores de prestaciones económicas, transcurrido un plazo razonable desde su inscripción. En este caso, en mi opinión un plazo razonable serían 3 meses para todos los demandantes de empleo, sin establecer diferencias por razón de edad, como sucede en el sistema danés. Con activación me refiero a la inserción del ciudadano, demandante de empleo, en programas de formación, adecuación de habilidades, cursos, etc., en definitiva, ser sujeto de alguna de las políticas de empleo activas que se lleven a cabo. En este sentido, el desempleado se encuentra “activo” y pasa a convertirse en un cliente de la política activa de empleo.
- El control efectivo del compromiso de actividad del desempleado, búsqueda activa de empleo y aceptación de colocación adecuada. Es cierto que, tal y como señalábamos en otro epígrafe, legalmente están previstas sanciones para el incumplimiento de estas

obligaciones por parte del desempleado, pero no son suficientes para garantizar su realización. De tal manera que, si el desempleado tuviera que acreditar, por ejemplo, cuáles han sido sus gestiones mes a mes para la búsqueda de empleo se estaría dando, en mayor medida y desde mi punto de vista, el cumplimiento de esta obligación; y esto puede provocar el efecto salida del desempleo de una manera más rápida o, al menos, el aprendizaje necesario en la búsqueda de empleo.

- La aplicación de los empleos subvencionados y de los trabajos flexibles daneses en nuestro sistema puede funcionar si la cooperación de los poderes públicos con las empresas se convierte en una realidad. El principio subyacente a este tipo de medidas y que debería servir para cambiar la mentalidad de nuestras políticas de empleo es la preferencia por el rescate del ciudadano desempleado y no de las empresas.

Aunque es cierto que en el sistema danés no es oro todo lo que reluce, pues se enfrentan por ejemplo a un importante problema con la inmigración –tanto por el rechazo de la población en general⁶⁰ como por el hecho de que aproximadamente 850.000 personas se encuentren fuera del sistema de protección social⁶¹-, supieron reformar sus políticas de empleo y dotarles de una estabilidad ya en la década de 1990. Esa estabilidad y el alto grado de responsabilidad y participación de los interlocutores sociales

⁶⁰ En este sentido creo interesante recordar que, como comentaba en epígrafes anteriores, el sistema danés es extremadamente nacional y, por tanto, rechaza la inmigración por considerar que la finalidad de los inmigrantes es disfrutar de los altos beneficios sociales y que esa situación puede hacer peligrar su Estado del bienestar. Por esa misma razón, no aceptan su integración en la Unión Europea.

⁶¹ Un alto número de personas teniendo en cuenta que su población es poco más de 5 millones y medio de personas. En este sentido es interesante destacar que las personas que se encuentran al margen de cualquier tipo de beneficio social y también fuera del mercado laboral, son en su mayoría inmigrantes y refugiados.

en las políticas de empleo han conseguido que Dinamarca, pese a que haya evolucionado perdiendo las notas que configuran un Estado del bienestar puro, haya logrado mantener una tasa de desempleo tan insignificante como el 7% y destruya el mismo número de puestos de trabajo que crea al año – unos 250.000-. Y, aunque su política no puede ser exportada tal cual a nuestro país, las notas de estabilidad y pacto social sí, algo de lo que nosotros adolecemos. Claro está, que los sectores productivos fundamentales en Dinamarca son el sector educativo y el sector sanitario. Mucho debe aprender España.

Fecha de recepción del artículo: 3 de mayo de 2014

Fecha de aceptación definitiva: 22 de mayo de 2014

Bibliografía

[1] Comisión del Estado del Bienestar danés (2003): *Informe sobre el mercado de trabajo y las políticas de empleo*. 7 de diciembre de 2005.

[2] Comisión Europea (2012): *La Seguridad social en Dinamarca*. Unión Europea.

[3] Consejo Económico de Dinamarca (2007): *Informe Dinamarca: Un gran lugar para trabajar*. Noviembre de 2007. Accesible en danés en www.stm.dk

- [4] Dragsbaek Schmidt, J. y J. Hersh (2012): "The Danish Flexicurity Model in Distress: The Audacity of Austerity". First draft paper for the Panel: *The Global Impact of the Financial Crisis: Social and Political Impacts*. XXII World Congress of Political Science. The International Political Science Association, 8-12 July. Madrid. España.
- [5] Esping Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, polity press.
- [6] Esping Andersen, G. (1996): *Welfare State in transition: National adaptations in global economies*. Sage Publications. London.
- [7] Etherington, D. y M. Jones (2004): "Welfare-through-work and the re-regulation of labour markets in Denmark". *Capital & Class*, 28: 19. SAGE, <http://cnc.sagepub.com/content/28/2/19.refs>. Accesible con suscripción.
- [8] Freyssinet, J. (1998): "Definición y medición del desempleo". En *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Gautié, J. y J.C. Neffa (comps.). Editorial Lumen Humanitas. Buenos Aires.
- [9] Hausermann, S. (2010): *The Politics of Welfare State Reform in continental Europe, Modernization in hard times*. Cambridge University Press. Primera publicación en 2010.
- [10] Dirección Danesa de Trabajo (2013): *Informe 2006-2012*.
- [11] Eurostat (2008, 2013, 2014): *Informes sobre el empleo en la Unión Europea*.

[12] Jiménez Fernández, A. y R. Martínez Pardo del Valle (2013): *La Economía sumergida en España*. Edita Fundación de Estudios Financieros. Foros de Debate de la Fundación. Documento de Trabajo nº 4-2013. Acceso público en:

<http://www.fef.es/new/images/IEAF/pdf/DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20N%C2%BA%204%20as.pdf>

[13] Kananen, J. (2012): "Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison". *Local Economy*. Published online 8 May 2012.

<http://lec.sagepub.com/content/early/2012/05/08/0269094212445351>

[14] Ketscher, K. (2002): *The Danish Social Welfare System*. Chapter 12, dentro del libro: *Danish Law in a European perspective*. Dahl, B.; M. Torben y D. Tamm (eds.). 2nd edition. Forlaget Thomson. Gad Jura.

[15] Ministerio de Trabajo Danés (1999, 2012): *Informes semestrales sobre el mercado de trabajo de 1999 y 2012 (halvårlige rapport om arbejdsmarkedet)*. Acceso restringido.

[16] Obinger, H.; P. Starke; C. Bogedan; E. Gindulis y S. Leibfried (2010): *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*. Print publication date: 2010. Published to Oxford Scholarship Online. Octubre-11.

[17] OCDE (2011): *Informe Gasto público en programas del mercado laboral*.

[18] OCDE (2012, 2013): *Employment Outlook*.

[19] Organización Internacional del Trabajo (2014): *Informe OIT de Tendencias Mundiales del Empleo*.

[20] Soman, S. (2007): *A comparative study of pension systems in Denmark and the United Kingdom - Do institutions matter?* Master Thesis Topic. Department of Economics, University of Copenhagen.

[21] Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (2013): *Informe del Mercado de Trabajo Estatal*. Observatorio de las ocupaciones.

[22] Statistics Denmark (2013, 2012): *Statistical Yearbook 2013 y Statistical Yearbook 2012*. <http://www.dst.dk/en>

[23] Statistics Denmark (2012): *General Government Output and Productivity 2003-2010*. <http://www.dst.dk/en>