



Este artículo ha sido elaborado por José González Mínguez y Carlos Vacas, del Servicio de Estudios.

## **Introducción**

Más allá de las fluctuaciones cíclicas, las reducidas tasas medias de expansión de la actividad en los países de la antigua UE 15 desde comienzos de los años noventa sugieren la existencia de obstáculos estructurales que restringen su crecimiento potencial. Este escaso dinamismo económico limita las ganancias de bienestar de los ciudadanos europeos medidas por el ritmo de aumento de la renta per cápita, lo que ha determinado una interrupción del proceso de convergencia del nivel de esta variable con respecto a la economía norteamericana que se había venido desarrollando tras la postguerra. La mejora de estos resultados pasa por la realización de reformas estructurales que fomenten la utilización del factor trabajo y acrecienten las tasas de aumento de la productividad, necesidad que se ha hecho más acuciante en un contexto de creciente competencia global, rápidos cambios tecnológicos y envejecimiento de la población. Los responsables de la política económica europea reconocieron formalmente este desafío a través de la puesta en marcha, en el Consejo Europeo de marzo del año 2000, de la Agenda de Lisboa, una de cuyas piezas básicas es la realización de reformas conjuntas y coherentes en el diseño institucional de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social.

Estas reformas requieren, en particular, una organización más flexible del trabajo, de modo que las empresas gocen de una mayor capacidad de adaptación a un entorno tan cambiante, así como una revisión de los sistemas de protección social, al objeto de que generen los incentivos adecuados para que los individuos se incorporen al trabajo remunerado y protejan a quienes verdaderamente lo necesitan.

A pesar de sus beneficios a largo plazo en términos de bienestar, las reformas entrañan, a menudo, costes para determinados grupos de individuos, por lo que su puesta en práctica tropieza, en ocasiones, con cierto grado de oposición. Frecuentemente, el resultado final son reformas parciales, que no cumplen el objetivo de que el diseño final de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social constituya un todo coherente que permita la consecución de tasas de empleo elevadas. Por el contrario, las reformas parciales han dado lugar, en ocasiones, a mercados de trabajo en los que concurre un grado elevado de protección de los empleos ya existentes con la presencia de obstáculos para la incorporación de determinados colectivos de individuos al mercado laboral.

En este contexto, tiene sentido prestar especial atención, dentro del abanico de mercados laborales de los distintos países, a aquellos que han resultado más exitosos en términos de consecución de tasas de ocupación más elevadas, al objeto de explorar en qué medida su configuración institucional puede constituir un ejemplo válido para el resto. Este modelo se ha creído encontrar en las economías nórdicas, y en particular en Dinamarca. El mercado laboral de este país se caracteriza por la coexistencia de un grado elevado de flexibilidad (obtenido mediante unos costes de despido relativamente reducidos) con un nivel también alto de protección social (a través de prestaciones por desempleo generosas, aunque sujetas a un elevado grado de condicionalidad). La combinación de flexibilidad y seguridad, conceptos que, aplicados al mercado de trabajo, quizás pudieran parecer en principio antagónicos, ha dado lugar al término «flexiguridad», neologismo bajo el cual el Consejo Europeo ha de adoptar, antes del final de 2007, un conjunto de principios comunes que deben inspirar las nuevas Directrices de Empleo que serán aprobadas en el año 2008.

**COMPARACIÓN ENTRE LOS MERCADOS DE TRABAJO EUROPEO  
Y DE ESTADOS UNIDOS (2005)**

CUADRO 1

	Tasas de empleo total y por grupos (a)					Horas trabajadas anualmente
	Total	Hombres	Mujeres	Jóvenes (b)	Mayores (c)	
UE 15	66,6	73,8	59,3	40,8	45,6	1.650,7
Área del euro (d)	64,7	72,7	56,7	37,4	41,5	1.660,3
Estados Unidos	71,5	77,6	65,6	53,9	60,8	1.804,0

FUENTES: OCDE y Banco de España.

a. Porcentaje de empleados sobre la población en edad de trabajar de cada grupo.

b. Incluye a los comprendidos entre los 15 y 24 años.

c. Incluye a los comprendidos entre los 55 y 64 años.

d. UEM 12.

**HETEROGENEIDAD DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN LA UE 15 (2005)**

CUADRO 2

	Tasas de empleo total, por sexo y por edad					
	Total (15-64)	Hombres (15-64)	Hombres (25-54)	Mujeres (15-64)	Jóvenes (15-24)	Mayores (55-64)
Dispersión (a)	5,2	3,9	2,2	8,1	13,5	11,4

FUENTES: OCDE y Banco de España.

a. La dispersión se mide por la desviación típica de la muestra.

Este artículo examina el esquema de *flexiguridad* danés y evalúa en qué medida puede inspirar las reformas de los mercados de trabajo de otros países europeos. Estos son caracterizados en la segunda sección en función de los aspectos institucionales que pueden determinar sus resultados en términos de empleo. La sección tercera describe el modelo de *flexiguridad* danés. En el cuarto apartado se analiza empíricamente la relación entre características institucionales y empleo, contrastándose las bondades del esquema de mercado de trabajo de Dinamarca. El artículo concluye con algunas consideraciones finales.

***Los resultados de los mercados de trabajo europeos y su configuración institucional***

Como se observa en el cuadro 1, la utilización del factor trabajo tanto en la antigua UE 15 como en el área del euro es comparativamente más reducida que en Estados Unidos, en términos tanto de las tasas de empleo como del número de horas trabajadas. La diferencia es más amplia por lo que respecta a los colectivos tradicionalmente menos representados dentro del empleo, esto es, las mujeres, los trabajadores jóvenes y los de mayor edad. Además, este peor comportamiento relativo en términos agregados del mercado de trabajo europeo esconde diferencias muy acusadas entre los distintos países. En particular, la dispersión de las tasas de empleo es particularmente notable entre los tres grupos mencionados (véase cuadro 2).

La identificación de las causas de estas diferencias resulta una tarea compleja, dada la multiplicidad de factores que pueden explicarlas. Por un lado, se ha argumentado [Blanchard (2004)] que el menor número de horas trabajadas en Europa en comparación con Estados Unidos se debe a una mayor preferencia de los ciudadanos europeos por el ocio. Por otro lado, sin embargo, la elevada magnitud de las diferencias observadas en la utilización del

factor trabajo entre Estados Unidos y el continente europeo, y, dentro de este, entre los distintos países, sugiere que las características institucionales de cada mercado laboral deben desempeñar un papel explicativo relevante. Entre estas, cabe reseñar la legislación de protección del empleo (LPE), las prestaciones por desempleo, las políticas activas del mercado de trabajo, la formación continua, la regulación de los mercados de productos, la imposición sobre el factor trabajo, el nivel de sindicación o el grado de centralización y coordinación de la negociación colectiva<sup>1</sup>.

La LPE aproxima la dificultad para despedir y contratar empleados en función de la regulación de los mercados de trabajo. Cabe pensar que el efecto de un nivel alto de la LPE sobre las tasas de empleo es ambiguo, ya que, por un lado, hace que el despido de los trabajadores ya ocupados sea costoso, mientras que, por otro, motiva que las empresas sean más reacias a realizar nuevas contrataciones, justamente para evitar incurrir en tales costes en el futuro<sup>2</sup>. De hecho, la evidencia empírica no es concluyente acerca del impacto de la LPE sobre el empleo [véase, por ejemplo, Boeri (1999)], aunque sí sugiere que es distinto para los diferentes grupos de población laboral, de forma que, mientras que favorece las tasas de empleo de los trabajadores varones de mediana edad, tiende a reducir las de los individuos con mayores dificultades para el acceso al mercado laboral, tales como las mujeres, los jóvenes o los desempleados de larga duración<sup>3</sup>. La LPE difiere frecuentemente según el tipo de contrato y suele ser más estricta para los trabajadores fijos que para los temporales, dando lugar a un mercado de trabajo dual, segmentado entre ambos grupos de empleados.

Frente a la protección en el puesto de trabajo que ofrece la LPE, las prestaciones por desempleo amparan al trabajador en el caso de caer en el paro, atendiendo al objetivo de mitigar el impacto negativo sobre sus rentas. Además, esta variable puede tener un efecto positivo sobre la productividad, al facilitar que los trabajadores parados puedan buscar puestos de trabajo más adecuados a sus habilidades específicas. Sin embargo, cabe esperar que las prestaciones tiendan a reducir la oferta de trabajo, al afectar de forma adversa a los incentivos a retornar a la situación de empleo remunerado. Estos efectos dependen de la duración máxima del período de percepción, del nivel de las tasas de reposición (o cociente entre las prestaciones y el salario percibido previamente) y de las condiciones exigidas para el acceso a la prestación y para su mantenimiento posterior (tales como su pérdida total o parcial en el caso de rechazo de una oferta de trabajo).

Las políticas activas de empleo (que incluyen, entre otras medidas, cursos de formación a desempleados, programas de asistencia en la búsqueda de un puesto de trabajo o subvenciones al empleo de parados de larga duración) facilitan el acoplamiento entre la oferta y la demanda de trabajo, por lo que cabe esperar que ejerzan un impacto positivo sobre las tasas de empleo<sup>4</sup>. Otro tanto ocurre con la formación continua recibida por los trabajadores a lo largo de su vida laboral, pues acrecienta el capital humano de las personas ocupadas, aumentando así la disponibilidad, dentro de las empresas, de trabajadores con las habilidades requeridas.

---

1. En la comparación entre Estados Unidos y Europa, este argumento ha sido expuesto convincentemente por Prescott (2004), quien pone el énfasis en las diferencias en la imposición sobre las rentas del trabajo. 2. Además, se ha argumentado que un grado elevado de LPE puede comportar aspectos positivos en términos de la productividad del trabajo, pues las relaciones laborales duraderas con el mismo empleador conducen a mayores incentivos a invertir en la formación de los trabajadores. 3. Véase, por ejemplo, Jimeno y Rodríguez-Palenzuela (2002) para el caso del empleo juvenil. 4. Existen, no obstante, efectos contrapuestos. Por un lado, la participación en estos programas mejora las capacidades del individuo y, por tanto, sus perspectivas de encontrar un empleo. Además, se ha argumentado que la amenaza de verse obligados a participar en un programa de activación puede motivar a los parados a buscar empleo más intensamente. Pero, por otro lado, es posible que los participantes en los programas dediquen menos tiempo a la búsqueda de empleo.

La literatura ha identificado una serie de canales a través de los cuales la regulación de los mercados de productos puede afectar al empleo en el largo plazo. En particular, un entorno regulador más proclive a la competencia estimula la oferta de trabajo en la medida en que, al presionar el nivel de precios a la baja, hace aumentar los salarios reales. Además, la entrada de nuevos competidores tiende a expandir la actividad y, por tanto, la demanda de empleo.

La cuña impositiva, o diferencia entre el coste laboral bruto de la mano de obra soportado por los empleadores y la renta laboral neta percibida por los trabajadores, afecta negativamente a la oferta de trabajo, al influir sobre los incentivos para aceptar un empleo y sobre la elección del número de horas trabajadas. Estos efectos serían particularmente relevantes en el caso de los trabajadores poco cualificados y de bajas rentas (en particular, jóvenes y mujeres), que, en caso de altas cuñas impositivas, pueden optar, respectivamente, por prolongar su estancia en el sistema educativo o permanecer en el hogar. Por esta razón, algunas reformas impositivas desarrolladas en años recientes se han orientado a estos grupos de población, dado que son, además, los que experimentan tasas de desempleo más elevadas.

El nivel de sindicación de los trabajadores, como variable que aproxima su poder de negociación, puede tener efectos negativos sobre el empleo si se traduce en demandas salariales excesivas o en la introducción de salarios mínimos elevados. No obstante, la capacidad de esta variable para captar el verdadero poder de los sindicatos es limitada, en la medida en que frecuentemente la cobertura de los convenios colectivos se extiende automáticamente a todos los trabajadores. Finalmente, en la literatura se ha identificado también el grado de coordinación de la negociación salarial como otro determinante del empleo, encontrándose que este se ve favorecido por la concertación entre los agentes sociales<sup>5</sup>.

Todos estos aspectos institucionales que determinan potencialmente los resultados de los mercados de trabajo de cada país son medidos en la literatura con mayor o menor precisión a través de distintos indicadores. No obstante, es necesario tener en cuenta que estos aproximan una realidad compleja, por lo que su interpretación debe ser realizada con las debidas cautelas. Atendiendo tanto a los valores concretos que adoptan estos indicadores como a los propios resultados de los mercados de trabajo en términos de empleo, diversos autores han tratado de clasificar a los distintos países europeos en varios modelos. Obviamente, cualquier clasificación de este tipo tiende a constituir una simplificación, al ignorar, como se ha indicado, la complejidad de las instituciones vigentes en cada país, lo que explica que no haya unanimidad en cuanto a las economías que integran cada modelo. En concreto, Sapir (2005) considera cuatro modelos: nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Holanda), anglosajón (Gran Bretaña e Irlanda), continental (Francia, Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo) y mediterráneo (Grecia, Italia, Portugal y España)<sup>6</sup>.

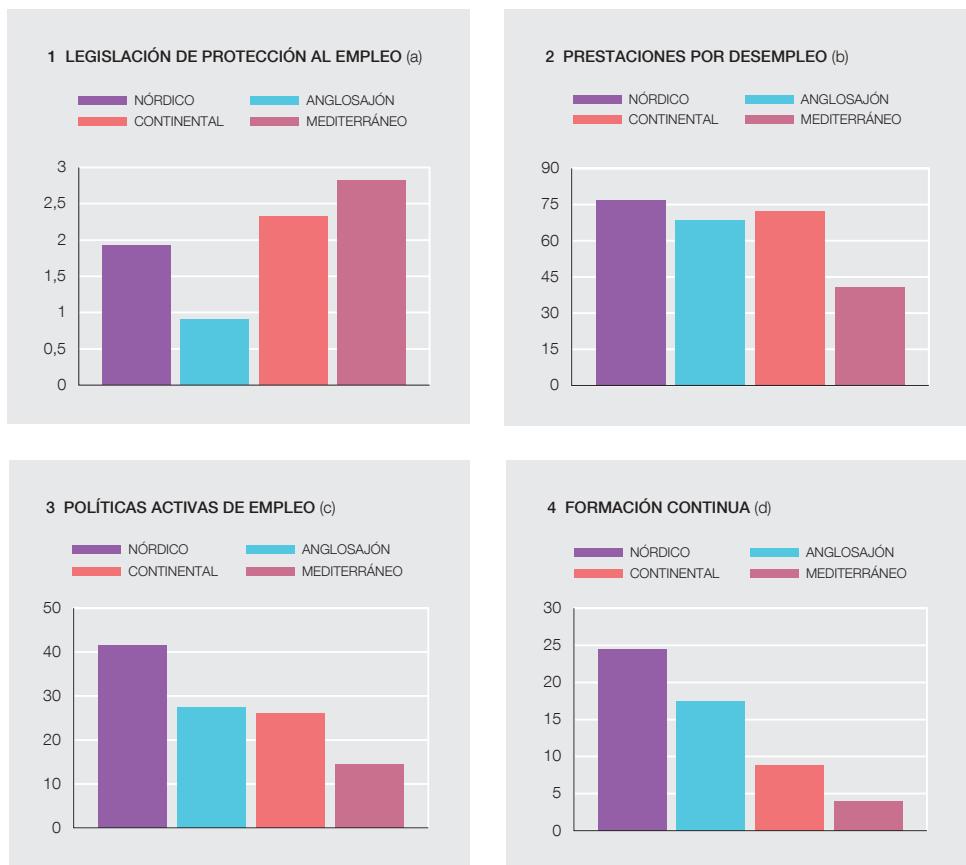
En el gráfico 1 se representan, para cada uno de los cuatro modelos, las medias simples de los indicadores que miden los distintos aspectos institucionales antes comentados; en el gráfico 2 se hace otro tanto con las tasas de empleo y de paro de distintos grupos y con el desempleo de larga duración.

---

5. Además, en relación con el grado de centralización de la negociación, se ha encontrado que, frente a la negociación a nivel del conjunto de la economía o de empresas individuales, los niveles intermedios van en detrimento del empleo. Se ha argumentado que, en negociaciones plenamente centralizadas, los sindicatos internalizan en mayor medida los efectos de sus demandas salariales sobre el empleo en el conjunto de la economía y, en negociaciones a nivel de empresa, los salarios se aproximan más a la productividad marginal [Calmfors y Drifill (1988)]. 6. Heipertz y Ward-Warmeldinger (2007) hacen una clasificación diferente, en la que Holanda no pertenece al modelo nórdico, y dividen al conjunto de países de los modelos continental y mediterráneo de Sapir entre reformadores (Austria, Bélgica y España, junto con la propia Holanda) y no reformadores (Francia, Alemania, Grecia, Italia, Portugal y Luxemburgo). En comparación con la clasificación de Sapir, Gaard (2005) incluye a Finlandia en el grupo continental y a Francia en el mediterráneo.

**CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS  
DE MERCADO DE TRABAJO EUROPEOS**

GRÁFICO 1



FUENTES: OCDE, Eurostat y Banco de España .

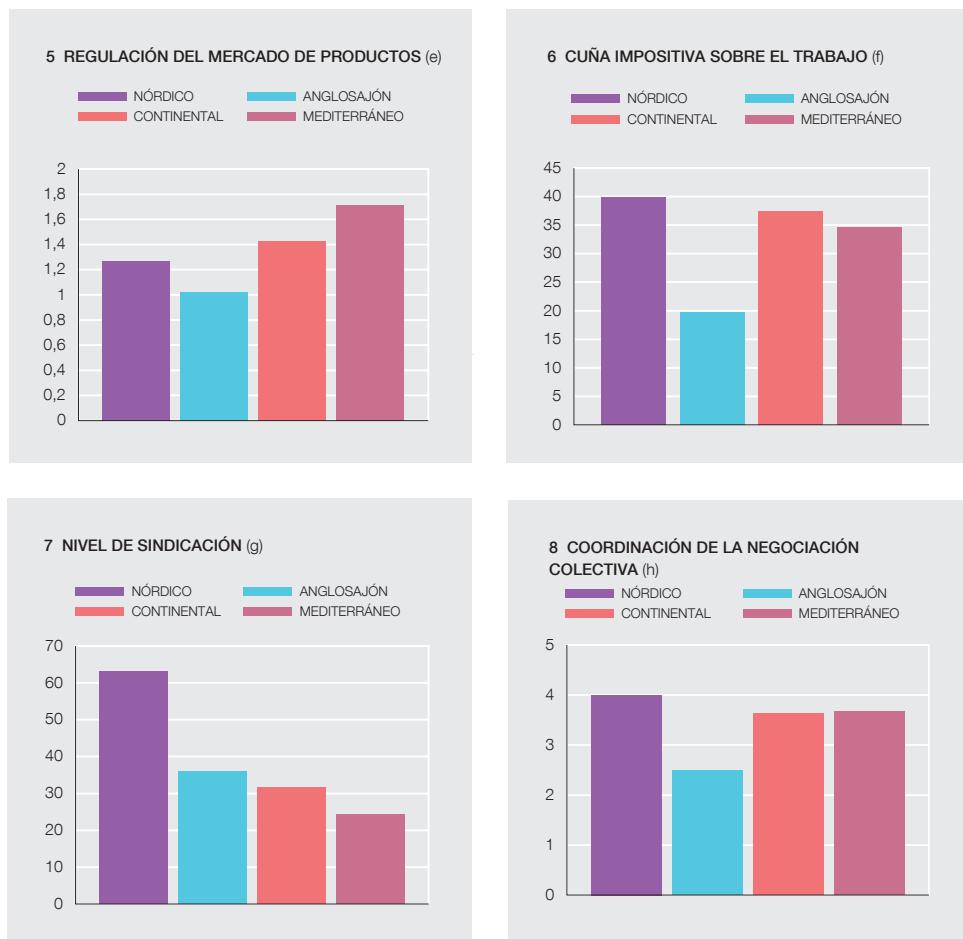
- a. OCDE, *Employment Statistics Database*, 2003. Oscila entre 0 y 6, de modo que un mayor valor indica un mayor grado de protección.
- b. OCDE, *Benefits and Wages*, 2004. Tasas de reposición netas durante cinco años de desempleo e incluyendo asistencia social. Se recoge la media para cuatro situaciones familiares (un solo individuo con uno o dos hijos y un matrimonio en el que solo uno trabaja, con uno o dos hijos) y para dos niveles de renta (67% y 100% de la media).
- c. OCDE, *SOCX Social Expenditure Database*, 2003. Gasto por desempleado, expresado como porcentaje del PIB per cápita.
- d. Eurostat, 2005. Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que declaró haber recibido formación o educación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta *European Union Labour Force Survey*.

La información contenida en los gráficos tiende a confirmar, a grandes rasgos, la taxonomía de Sapir. En términos generales, el modelo nórdico se corresponde con las tasas de reposición más elevadas y los mayores niveles de gasto, tanto en políticas activas del mercado de trabajo como en formación continua. La financiación de estas políticas conduce a cuñas impositivas relativamente altas. Además, la regulación tanto de los mercados de trabajo como de los de productos está entre las más laxas del continente. Finalmente, el grado de sindicación de la fuerza laboral es, con diferencia, el mayor, y el de coordinación de la negociación colectiva, elevado. En términos de los resultados, este modelo registra las tasas de ocupación más altas, con la mayor inclusión laboral de las mujeres, los jóvenes y los mayores de 55 años, y la menor presencia de desempleo de larga duración.

El modelo anglosajón se caracteriza, sobre todo, por los bajos niveles de regulación de los mercados. Las tasas de reposición netas presentan un nivel intermedio (aunque en términos brutos sean las más reducidas) y el gasto en políticas activas del mercado de trabajo y en

CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS  
DE MERCADO DE TRABAJO EUROPEOS (cont.)

GRÁFICO 1



FUENTES: OCDE, Eurostat y Banco de España .

e. OCDE, *Market Regulation*, 2003. Un mayor nivel indica un grado de regulación más elevada.

f. OCDE, *Taxing Wages*, 2004. Diferencia entre el coste laboral bruto de la mano de obra que soportan los empleadores y la renta disponible para los trabajadores, y equivale a la suma del impuesto sobre la renta personal y las contribuciones obligatorias pagadas a la seguridad social por los empleadores y los empleados, deduciéndose las prestaciones en metálico, en porcentaje de los costes laborales brutos. Como promedio de dos situaciones familiares: un individuo sin hijos que gana la renta media y un matrimonio con dos hijos en el que el cabeza de familia gana la renta media.

g. OCDE, *Employment Statistics Database*, 2001. Trabajadores sindicados dentro del total.

h. OCDE, 1995-2000.

formación continua es relativamente alto, a pesar de lo cual las cuñas impositivas de estos países son las más pequeñas. Sus tasas de empleo son similares a las de las economías nórdicas.

En los países del modelo continental, la regulación de los mercados es estricta, las tasas de reposición netas y el gasto en políticas activas son relativamente elevados (aunque no así en formación continua) y las cuñas impositivas sobre el factor trabajo se encuentran entre las más altas. Este modelo registra menores niveles de ocupación (solo ligeramente superiores a los mediterráneos), con un menor empleo entre los trabajadores más jóvenes y los más mayores.

Finalmente, los mercados de trabajo y de productos del modelo mediterráneo presentan los mayores niveles de regulación. Además, la protección al desempleo y el gasto en políticas activas y en formación continua son los más bajos de Europa. Estos países obtienen las me-

RESULTADOS DE LOS MODELOS DE MERCADO DE TRABAJO  
EUROPEOS (2005)

GRÁFICO 2



FUENTES: OCDE (*Labour Force Indicators*) y Banco de España.

a. Porcentaje de personas desempleadas durante más de un año como porcentaje del total de desempleados.

	Resultados del mercado de trabajo	Instituciones del mercado de trabajo							
		Tasa de empleo total	(1) Protección del empleo	(2) Prestaciones por desempleo	(3) Políticas activas de empleo	(4) Formación continua	(5) Regulación del mercado de productos	(6) Cuña impositiva sobre el trabajo	(7) Nivel de sindicación
NÓRDICO	1	2	4	1	1	2	3	4	1
Dinamarca	1	3	15	1	3	3	8	12	3
Suecia	2	10	12	3	1	4	12	14	10
Holanda	4	7	13	2	5	8	5	3	3
Finlandia	6	6	14	11	4	6	9	13	1
ANGLOSAJÓN	2	1	3	2	2	1	1	3	4
Reino Unido	3	1	6	9	2	1	2	ND	13
Irlanda	8	2	9	5	11	2	1	10	3
CONTINENTAL	3	3	2	3	3	3	4	2	3
Austria	5	4	8	6	6	9	11	9	3
Alemania	9	9	11	7	10	10	14	5	3
Luxemburgo	11	ND	10	13	8	5	3	7	ND
Francia	12	12	4	8	12	13	13	1	12
Bélgica	13	8	5	4	9	7	15	11	2
MEDITERRÁNEO	4	4	1	4	4	4	2	1	2
Portugal	7	14	7	10	14	11	4	4	3
España	10	13	3	14	7	12	7	2	10
Grecia	14	11	2	15	15	14	6	6	ND
Italia	15	5	1	12	13	15	10	8	3

FUENTES: OCDE, Eurostat y Banco de España.

a. Para cada institución, la ordenación de los países (y modelos) se realiza en función del signo del efecto que se le presupone sobre la tasa de empleo. Así, la ordenación es de mayor a menor para el gasto en políticas activas de empleo, en formación continua y en el grado de coordinación de la negociación colectiva, pues se les supone un efecto positivo sobre el empleo. Por contra, la legislación de protección al empleo, las prestaciones por desempleo, la regulación de los mercados de productos, la cuña impositiva y el nivel de sindicación se ordenan de menor a mayor, pues su efecto sobre el empleo se supone negativo.

nores tasas de empleo, con una alta incidencia del paro de larga duración y una mayor exclusión laboral de los colectivos más desfavorecidos.

No obstante, la clasificación no deja de presentar, como se ha indicado, algunos elementos simplificadores. En el cuadro 3 se presenta una visión panorámica de las distintas instituciones de los países pertenecientes a cada uno de los cuatro modelos anteriores. En la segunda columna se recoge la posición relativa de los distintos países, en términos de su tasa de empleo total, como aproximación a los resultados de sus mercados de trabajo. Las restantes columnas reflejan la ordenación relativa de los países según los valores de los indicadores que aproximan cada uno de los aspectos institucionales<sup>7</sup>. En general, las caracterizaciones de los modelos nórdico, anglosajón y mediterráneo son también aplicables a los países que integran cada uno de ellos, aunque en todos los casos existen excepciones. El modelo en el que la heterogeneidad es mayor es el continental, donde los valores medios de los indicadores que representan cada característica institucional ocultan una dispersión notable por países.

7. Así, por ejemplo, en la fila correspondiente a Dinamarca, país con la tasa de empleo más elevada de la UE 15, la celda de la tercera columna muestra cómo esta economía posee la tercera legislación de protección al empleo más laxa de todos los países considerados.

	Tasas de paro		Tasas de empleo por sexo y por grupos de edad						Duración media del empleo (b)
	Total	Larga duración (a)	Total (15-64)	Hombres (15-64)	Mujeres (15-64)	15-24 años	25-54 años	55-64 años	
Dinamarca	4,9	25,9	75,5	80,1	70,8	62,0	83,9	59,8	8,8
Media de la UE 14 (c)	7,5	39,1	65,9	73,4	58,5	39,3	79,0	44,6	10,8

FUENTES: OCDE y Banco de España.

a. Porcentaje de personas desempleadas durante más de un año como porcentaje del total de desempleados.

b. En años, en un mismo puesto de trabajo.

c. Antigua UE 15, excluida Dinamarca.

### **El modelo de flexiguridad danés**

Como se ha señalado en la introducción, el esquema del mercado de trabajo danés ha sido considerado, en razón de los buenos resultados obtenidos, como un posible modelo para el resto de países europeos. En concreto, esta economía se caracteriza por presentar la tasa de empleo total más elevada de entre todos los países de la UE 15 (véase cuadro 4). Aunque, en comparación con la media europea, el mayor empleo de la economía danesa es generalizado en todos los grupos de trabajadores por edad y sexo considerados en el cuadro, las diferencias son más acentuadas entre las mujeres, jóvenes y trabajadores mayores de 55 años, lo que indica que este país ha sido más exitoso a la hora de integrar en el mercado laboral a los grupos de individuos que habitualmente tienen un acceso más difícil al mismo. Así, Dinamarca posee también la segunda tasa más elevada de empleo femenino, de trabajadores de mayor edad y de menores de 24 años, siendo superada solamente por Suecia en los dos primeros casos y por Holanda en el tercero, economías cuyo mercado de trabajo pertenece, como en el caso danés, al denominado «modelo nórdico». Adicionalmente, la tasa de paro total es la más reducida de entre todos los países considerados, y la de desempleados de larga duración es, asimismo, una de las más bajas.

Resulta tentador atribuir los éxitos en el ámbito del mercado de trabajo de esta economía (así como de los restantes países nórdicos) al modelo institucional que subyace a sus relaciones laborales. Este modelo ha sido bautizado con el término «flexiguridad», debido a la combinación de rasgos de flexibilidad en el uso del factor trabajo y de seguridad para la población laboral. Es preciso hacer notar, sin embargo, que cualquier modelo del mercado de trabajo combina ingredientes de ambos tipos. Lo que diferencia unos modelos de otros son las formas concretas de flexibilidad y de seguridad que cada uno de ellos incorpora, y que, en general, están relacionadas con los distintos factores institucionales que se han discutido previamente.

Wilthagen, Tros y van Lieshout (2003) consideran las posibles modalidades que pueden adoptar la flexibilidad y la seguridad dentro del mercado de trabajo. En particular, en el caso de la flexibilidad, se distingue la facilidad: a) para despedir y contratar trabajadores (o flexibilidad numérica externa), que guarda relación con el grado de laxitud de la LPE; b) para adaptar las horas de trabajo a las necesidades coyunturales de la empresa (numérica interna), relacionada con la regulación de la duración de la jornada laboral; c) para modificar las tareas desempeñadas por los trabajadores (funcional), que depende del volumen y de la efectividad del gasto en formación continua y en políticas activas del mercado de trabajo, y d) para que los salarios respondan a las condiciones del mercado de trabajo y a la productividad individual (o flexibilidad de costes laborales), lo que tiene que ver potencialmente con variables tales como el nivel

de sindicación o el grado de coordinación de la negociación colectiva, en la medida en que estas sean capaces de incidir sobre el nivel de los salarios mínimos o la existencia de indicación salarial.

Por su parte, la seguridad puede referirse a cada una de las cuatro dimensiones siguientes: a) la probabilidad de retener el empleo actual (o seguridad en el puesto de trabajo), medida por el grado de rigor de la legislación de protección del empleo; b) la probabilidad de mantenerse empleado, aunque no necesariamente en el mismo puesto de trabajo (seguridad en el empleo), para lo que son relevantes las políticas activas de empleo y de formación continua; c) la posibilidad de mantener un nivel de ingresos relativamente estable (seguridad de ingresos), que depende del diseño de las prestaciones recibidas en caso de desempleo, y d) la facilidad para reconciliar el trabajo con la vida privada —por ejemplo, a través de bajas por maternidad o para el estudio— (seguridad «combinada»).

Cabe notar que, dentro de este esquema, existen elementos institucionales con efectos opuestos sobre la flexibilidad y la seguridad del mercado de trabajo. Este es el caso de la LPE, ya que, si esta es laxa, proporciona flexibilidad numérica externa a costa de debilitar la seguridad en el puesto de trabajo. Por el contrario, un mayor gasto en políticas activas del mercado de trabajo o en formación continua debería dar lugar tanto a una flexibilidad funcional como a una seguridad en el empleo más altas. Por último, es preciso señalar que no es necesariamente cierto que cualquier combinación posible de los tipos de flexibilidad y de seguridad que se acaban de enunciar sea deseable para el empleo.

En el modelo de *flexiguridad* danés, la flexibilidad se obtiene a través de la existencia de escasas restricciones legales al despido (flexibilidad numérica externa alta). Puesto que el aseguramiento de los individuos que ya tienen un empleo frente al riesgo de caer en la situación de paro es reducido (esto es, la seguridad en el puesto de trabajo es baja), esa protección se proporciona, como vía alternativa, a través de la provisión de prestaciones por desempleo generosas (seguridad de ingresos), aunque sometidas a requisitos de condicionalidad estrictos. El tercer elemento constituyente del modelo es el papel central de las políticas activas del mercado de trabajo. Estas políticas, que incluyen cursos de formación, ayuda en la búsqueda de empleo, programas de colocación tanto en el sector privado como en el público o subvenciones a la contratación, atienden al objetivo de renovar las cualificaciones de los trabajadores que quedan en paro, para acortar así los períodos de transición a sus nuevos puestos de trabajo (seguridad en el empleo).

Es probable que el fortalecimiento, a lo largo de los años noventa, de esta tercera pata del modelo, así como el endurecimiento de las condiciones para el acceso a las prestaciones por desempleo y para su mantenimiento posterior, contribuya a explicar el éxito reciente del mercado de trabajo de Dinamarca. El nivel reducido de LPE y la generosidad de las prestaciones por desempleo habían estado presentes en el modelo danés con anterioridad. Sin embargo, ello no evitó que, desde mediados de los años ochenta, la tasa de paro aumentara, hasta aproximarse al 10% en 1993. La disminución posterior del desempleo, hasta el entorno del 3,3% en la actualidad, ha coexistido con reformas orientadas a cambiar el énfasis desde las políticas pasivas del mercado de trabajo (enfocadas al mantenimiento de rentas de los desempleados) hacia políticas activas destinadas a favorecer la vuelta a la situación de empleo. En concreto, desde 1994 se han hecho gradualmente más restrictivas las condiciones para el acceso a las prestaciones —haber estado empleado en los tres años más recientes al menos durante doce meses, en lugar de seis, como ocurría con anterioridad— [Madsen (2002)]. Además, se ha recortado la duración máxima del período de percepción de prestaciones, que a comienzos de los noventa era ilimitado en tanto que el desempleado aceptara participar en

programas de activación [Andersen y Svarer (2007)]. En la práctica, ello conducía a que, en aquel período, el sistema de prestaciones por desempleo y las medidas de activación (es decir, la incorporación del trabajador a un programa de medidas activas del mercado de trabajo) estuvieran, en su conjunto, más orientadas a la renovación del derecho a las prestaciones que a devolver a los parados a la situación de empleo. En la actualidad, la duración máxima de la prestación es de cuatro años, siendo obligatoria la activación desde el final del primero (o tras solamente 13 semanas en el caso de los trabajadores menores de 29 años). Finalmente, aunque se ha producido una disminución de la tasa de reposición neta de unos 15 puntos porcentuales entre 1995 y 2003, esta continúa estando entre las más elevadas del continente.

Como se ha indicado, las políticas activas del mercado de trabajo han ganado en importancia en este período. Su transformación se ha desarrollado en torno a dos ejes. Por un lado, ha aumentado el porcentaje de desempleados que participan en programas de activación (duplicándose entre 1995 y 2004, hasta aproximarse al 40%). Por otro lado, han cobrado más énfasis los programas que se presumen más orientados a mejorar la cualificación de los individuos en paro. Así, dentro del total de participantes, se ha producido un aumento del peso de los programas de formación (hasta más del 50%, frente a un tercio en 1995). Al mismo tiempo, la cuota de los programas de empleo público (generalmente, desarrollados en puestos de baja cualificación), que era superior al 30% en 1995, se ha reducido a la mitad. A pesar del descenso en el número de desempleados, el aumento de la proporción de participantes en los programas de activación y el hecho de que, dentro de estos, haya aumentado el peso de los más caros han provocado que el coste conjunto de las políticas activas del mercado de trabajo haya permanecido aproximadamente estable en torno al 1,8% del PIB.

El elevado coste para las finanzas públicas es justamente la contrapartida de este modelo del mercado de trabajo, dado que tanto las prestaciones por desempleo como las políticas activas conllevan, a diferencia de la protección realizada a través de la LPE, la realización de gasto público. La consecuencia es un nivel de presión fiscal elevado.

### **Un análisis empírico**

En esta sección se realiza un análisis econométrico con datos de panel para explorar el impacto de las distintas instituciones del mercado de trabajo, que se describieron en el segundo apartado, sobre las tasas de empleo. La novedad, con respecto a otras contribuciones previamente existentes en la literatura, es que aquí se investigan los efectos de las características del esquema de *flexiguridad* danés. Como se acaba de señalar, este modelo conjuga bajos niveles de LPE, un gasto elevado en políticas activas del mercado de trabajo y tasas de reposición elevadas (aunque con prestaciones sujetas a una condicionalidad estricta), lo que hace que tenga interés preguntarse por el efecto conjunto de estas tres instituciones sobre el empleo. Para tratar de responder a esta cuestión, se ha construido el siguiente índice de *flexiguridad*:

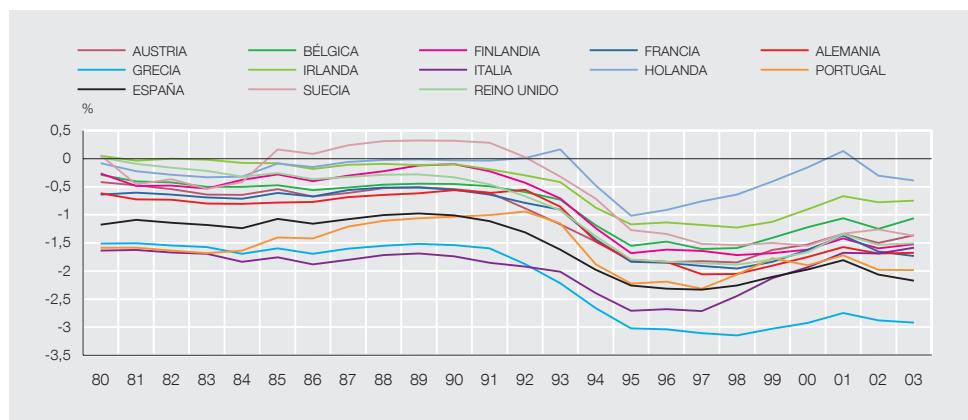
$$F_{p,t} = IF_{p,t} - IF_{DK,t}$$

donde el subíndice *p* representa cada uno de los 14 Estados miembros de la UE 15 distintos de Dinamarca, DK hace referencia a este último país y *t* es el subíndice temporal. De este modo,  $F_{p,t}$  mide la distancia en términos de *flexiguridad* de cada país frente a Dinamarca.  $IF_{p,t}$  se construye como

$$IF_{p,t} = \frac{1}{3} \times \sum_{j=1}^3 X_{p,t}^j$$

### EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE FLEXIGURIDAD (a)

GRÁFICO 3



FUENTES: OCDE y Banco de España.

a. Dinamarca es el país de referencia y su índice de *flexiguridad* toma valor cero en cada año.

donde  $x_{p,t}^j$  hace referencia a los indicadores de prestaciones por desempleo (cuantía y duración), políticas activas del mercado de trabajo y legislación de protección del empleo del país  $p$ , y la decisión de conceder ponderaciones iguales a cada uno de ellos es arbitraria<sup>8</sup>. Los dos primeros indicadores entran con signo positivo, dado que la *flexiguridad* danesa se caracteriza por tener niveles elevados de ambos, mientras que el tercero lo hace con signo negativo (puesto que la LPE danesa es reducida). La variabilidad temporal del indicador de LPE elaborado por la OCDE es reducida, lo que dificulta el análisis<sup>9</sup>. Por otro lado, la generosidad de las prestaciones por desempleo debería ser medida no solo a través de su nivel, sino también de su duración y condicionalidad. En este ejercicio, esa generosidad es aproximada a través de la tasa de reposición bruta, variable que no tiene en cuenta la condicionalidad de las prestaciones y que solo captura de forma indirecta la duración, pues la tasa de reposición se mide a lo largo de los cinco primeros años tras el acceso a la situación de desempleo, por lo que la duración de las prestaciones tiene un efecto sobre su nivel<sup>10</sup>.

A pesar de su simplicidad, el índice así construido capta, aunque sea de una forma imperfecta, la distancia de los mercados de trabajo de los distintos países frente al esquema danés de *flexiguridad*. Como se observa en el gráfico 3, las reformas de las políticas activas del mercado de trabajo y de las prestaciones por desempleo introducidas en Dinamarca en 1994 hicieron que el valor del índice descendiera para casi todos los países, al representar un alejamiento con respecto al modelo de *flexiguridad* de aquella economía. Por el contrario, las reformas institucionales puestas en práctica por una mayoría de países más recientemente han tendido a acercar sus mercados de trabajo al de la economía nórdica. En la actualidad, de acuerdo con ese índice, el país cuyo mercado laboral se aproxima en mayor medida al danés es Holanda, mientras que los más alejados son, en general, los mediterráneos.

8. Cada uno de los tres indicadores ha sido normalizado restándole su media temporal y dividiéndolo por su desviación típica, esto es:

$$x_{p,t}^j = \frac{x_{p,t}^j - x_t^j}{\sigma_t^j}$$

donde las letras mayúsculas denotan los valores originales de los indicadores. 9. En concreto, solo existen datos para tres momentos del tiempo: finales de los años ochenta y de los años noventa y el año 2003. 10. El indicador de condicionalidad de las prestaciones construido en Hasselpfug (2005) para los países de la UE 15 solamente está disponible para 1997 y 2004, lo que impide su utilización. Por otro lado, habría sido preferible hacer uso de la tasa de reposición neta de impuestos y cotizaciones sociales. Sin embargo, la escasa disponibilidad de datos hace necesario el recurso a las tasas brutas.

Variable	Variable dependiente: tasa de empleo total y por grupos				
	Total	Hombres	Mujeres	Jóvenes (15-24)	Mayores (55-64)
Índice de <i>flexiguridad</i>	1,32 **	1,48 **	0,78	4,20 **	0,76 *
Cuña impositiva	-0,27 **	-0,37 **	-0,31 **	-0,42 **	-0,45
Nivel de sindicación	-0,06 **	0,09 **	-0,17 **	0,12 **	-0,02
Coordinación de la negociación colectiva	-0,10	-0,53 **	0,37	-1,34 **	-0,78 **
Formación continua	0,44 **	0,35 **	0,56 **	0,64 **	0,51 **
Regulación del mercado de productos	-1,25 **	0,31	-1,98 **	0,61	-0,01
<i>Output gap</i>	0,41 **	0,47 **	0,31	0,64 **	0,11 *
Prestaciones sociales a las familias				-2,23 **	
Educación femenina				0,30	
Duración de la baja				0,03 **	
Educación juvenil relativa				-2,99 *	
Edad legal para recibir pensiones					0,29 **
R2 entre grupos	0,50	0,51	0,64	0,50	0,36
R2 intragrupos	0,43	0,32	0,01	0,49	0,47
R2 total	0,44	0,37	0,18	0,52	0,47

FUENTE: Banco de España.

a. \*\*/\* indica que la variable es significativa al 5%/10%. Se han sombreado las variables significativas.

Para contrastar empíricamente las bondades del modelo danés, se estima la siguiente ecuación estática para una muestra que comprende los países de la UE 15 (excluida la propia Dinamarca, dado que el índice de *flexiguridad* se define con respecto a este país) en el período 1980-2003:

$$E_{ip,t} = \beta_{10} F_{p,t} + \sum_j \beta_{ij} X_{p,t}^j + \gamma OG_{p,t} + \delta_p + \varepsilon_{ip,t} \quad [1]$$

donde los subíndices i, p y t denotan, respectivamente, un colectivo de trabajadores (todos ellos, las mujeres, los jóvenes o los de mayor edad), un país y un instante temporal. Por su parte, E,  $X^j$  y OG son la tasa de empleo, la institución j (distinta de las tres que intervienen en la construcción de  $F_{p,t}$ ) y el *output gap* (al objeto de controlar por las fluctuaciones del empleo a lo largo del ciclo). Finalmente,  $\delta_p$  son efectos fijos por país. En la definición de las distintas variables, cabe notar que la medida de la cuña impositiva recoge solamente las cotizaciones sociales y el impuesto personal sobre la renta, pero no la imposición sobre el consumo.

Los resultados de la estimación se recogen en el cuadro 5. La evidencia obtenida apoyaría las virtudes del modelo danés de *flexiguridad*, pues el indicador aquí construido tiene un impacto positivo sobre el empleo de todos los grupos de población considerados, con la excepción de las mujeres, en que resulta no ser significativo. La mayor parte de los restantes efectos tiene el signo esperado. En particular, la cuña impositiva afecta negativamente a las tasas de empleo de todos los grupos de población, mientras que la formación continua lo hace positivamente (aunque el efecto no es significativo en el caso del empleo total). Una mayor regulación de los mercados de productos hace disminuir las tasas de empleo total y femenino, sin encontrarse un impacto significativo en los restantes grupos de trabajadores. Por su parte, el grado de coordinación de la negociación colectiva tiene un signo contrario al esperado. Finalmente, las ecuaciones para los grupos específicos de trabajadores incluyen

algunas variables adicionales. Así, en el caso de la población femenina se encuentra que una duración más prolongada de las bajas por maternidad conduce a tasas de empleo más elevadas. No es este el caso, sin embargo, de las prestaciones a las familias. Las restricciones a la jubilación anticipada fomentan el empleo de los trabajadores mayores de 55 años y un mayor nivel educativo de la población más joven hace que este grupo de trabajadores tienda a permanecer por más tiempo al margen del mercado laboral, lo que probablemente se explica por el hecho de que los estudiantes universitarios pertenezcan a este grupo de edad<sup>11</sup>.

El interés mostrado por los responsables de política económica europeos en trasladar al resto de países de la UE el concepto de *flexiguridad* conduce a cuestionarse en qué medida el éxito del mercado de trabajo danés es atribuible a este modelo. Este debate parece sugerir implícitamente que las reformas que se lleven a cabo en los mercados laborales se desarrollen bajo un enfoque global que simultáneamente aborde una reducción de la LPE y un incremento del gasto en políticas activas del mercado de trabajo, y mantenga tasas de reposición elevadas (aunque con prestaciones sujetas a condicionalidad). Si bien la contrastación empírica del esquema de *flexiguridad* no es sencilla, la evidencia obtenida apoya la hipótesis de que reformas de los mercados laborales en la dirección de los tres ingredientes de la *flexiguridad* harían aumentar las tasas de empleo.

Pero no es posible descartar completamente que los resultados daneses sean debidos, al menos en parte, a factores ajenos a la configuración actual del mercado de trabajo de este país. Por un lado, las reformas introducidas en la etapa reciente han coincidido con la aplicación de políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad y, en particular, con un intenso proceso de ajuste fiscal basado en la contención del gasto. Por otro lado, se ha apuntado que existe una cierta tendencia a exagerar los méritos de los modelos que funcionan bien durante un cierto período de tiempo [EEAG (2007)]. Así, por ejemplo, los esquemas japonés de empleo vitalicio y alemán de formación profesional y participación de los trabajadores en la gestión, alabados en los años ochenta, cayeron en descrédito una década más tarde, cuando ambos países experimentaron un prolongado estancamiento económico.

### **Conclusiones**

Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar los mercados laborales y los sistemas de prestaciones sociales europeos, de modo que proporcionen los incentivos adecuados para estimular un aumento en la utilización del factor trabajo. Sin embargo, a menudo se interpreta que las tasas de empleo relativamente reducidas que se observan en muchos países europeos son una contrapartida casi inevitable de la preferencia de sus sociedades por la estabilidad en el empleo y el aseguramiento del riesgo de paro, pues las instituciones tendentes a cubrir estos objetivos son proclives a desincentivar la creación de puestos de trabajo. Esas preferencias serían responsables de que los impulsos reformadores tropiecen, con frecuencia, con la oposición de los agentes sociales, con lo que terminan debilitándose.

En este contexto, el modelo del mercado de trabajo danés ha suscitado una atención creciente en el debate de política económica, pues parece servir de contraejemplo a las supuestas

---

**11.** En la literatura existen numerosos trabajos que han estimado ecuaciones similares a la presentada aquí, en las que las tres instituciones que intervienen en la construcción de  $F_{p,t}$  entran separadamente. Lo más frecuente en estos casos es que la variable dependiente sea la tasa de paro. Un estudio referido a las tasas de empleo (agregadas) es el de Nicoletti y Scarpetta (2005). Para la muestra utilizada en este artículo, la estimación de [1] con parámetros libres para la LPE, prestaciones por desempleo y políticas activas del mercado de trabajo proporciona resultados acordes con los esperados: la última de estas variables afecta positivamente a las tasas de empleo de todos los grupos de población, en tanto que las dos primeras lo hacen negativamente, si bien el gasto en políticas activas del mercado de trabajo solamente es significativa en los casos del empleo total y del femenino.

dificultades para reconciliar los incentivos al empleo con la protección que los trabajadores demandan. Por este motivo, el término *flexiguridad*, usado para designar a este modelo, ha sido incorporado de forma decidida a las discusiones de política económica europeas. Así, las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2006 solicitaron a la Comisión que explorara «la elaboración de un conjunto de principios comunes de *flexiguridad*». En respuesta a esta petición, la Comisión presentó una Comunicación a finales de junio de 2007 que servirá de base para la adopción de tales principios comunes por parte del Consejo Europeo antes de que acabe el año, con el fin de que inspiren el próximo ciclo de las Directrices de Empleo, que comienza en 2008. Previsiblemente, estas Directrices invitarán a los Estados miembros a que informen, en sus Programas Nacionales de Reforma, acerca de las estrategias de *flexiguridad* puestas en marcha. A su vez, la Comisión pasará revista a esas estrategias en sus Informes de Progreso Anuales.

Sin embargo, para que la experiencia danesa pueda servir de guía a otros países es necesario realizar una interpretación correcta de ella. El modelo vigente hasta mediados de la década de los noventa, basado en reglas de contratación y despido flexibles y en prestaciones por desempleo generosas, era costoso y no logró impedir que la tasa de paro se mantuviera en niveles elevados. La situación del mercado de trabajo mejoró sustancialmente cuando se desplazó el énfasis desde las políticas pasivas de rentas hacia políticas activas de empleo. Aunque la reforma de las prestaciones por desempleo comportó una disminución de su nivel, este continúa siendo elevado. El cambio fundamental fue el acortamiento de la duración del período de percepción, tanto directamente como a través de las condiciones ligadas a la activación. Las políticas activas tienen por objetivo equipar a los trabajadores con las cualificaciones necesarias para facilitar la transición entre distintos puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral. El resultado es una elevada rotación en el mercado de trabajo. Por un lado, puesto que la LPE es reducida, las empresas son menos reacias a realizar nuevas contrataciones. Por otro lado, aunque el riesgo de desempleo es relativamente elevado, los períodos de duración del mismo tienden a ser más breves gracias a la formación recibida a través de los programas de activación (que, además, permiten, al menos en teoría, que los trabajadores sean cada vez más productivos). Esta experiencia apunta a la necesidad de que se realice una aplicación equilibrada de los distintos componentes del esquema, al objeto de maximizar su efectividad.

Finalmente, aun aceptando que los tres rasgos básicos del modelo danés de *flexiguridad* sean responsables del saludable estado del mercado de trabajo de esa economía, ello no quiere decir necesariamente que sus características puedan o deban ser exactamente replicadas por otros Estados miembros. En primer lugar, cada país tiene su propio marco institucional, en el que la plasmación literal de alguno de esos elementos puede tener difícil cabida o ser de ejecución complicada en la práctica. En particular, se ha apuntado que el esquema danés de *flexiguridad* no es ni siquiera el resultado de una estrategia política deliberada, sino de una dilatada evolución institucional histórica basada en sucesivos compromisos entre los agentes sociales<sup>12</sup>. En segundo lugar, el modelo danés comporta, como se ha indicado, un coste elevado para las Administraciones Públicas, lo que a su vez se traduce en una elevada cuña impositiva sobre el trabajo, con los consiguientes efectos negativos sobre la oferta de este factor productivo. Probablemente, los costes del modelo son más soportables en presencia de perturbaciones sectoriales, pues en ese caso lo que permite es justamente una rápida reabsorción en otros sectores del desempleo resultante. Sin embargo, la ocurrencia de perturbaciones que afectaran al conjunto de la economía podría resultar en aumentos muy sustan-

---

12. Bredgaard, Flemming y Madsen (2005).

ciales del gasto. En este sentido, el elevado coste del modelo haría que pudiera no ser adecuado, al menos inicialmente, para países con un déficit público y una tasa de desempleo elevados, pues sería más difícil asumir el aumento del gasto en esas circunstancias.

15.11.2007.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSEN, T., y M. SVARER (2007). *Flexicurity - labour market performance in Denmark*, Economics Working Paper 2007-9, Universidad de Aarhus.
- BLANCHARD, O. (2004). *The economic future of Europe*, NBER Working Paper n.º 10310.
- BOERI, T. (1999). «Enforcement of employment security regulations, on-the-job search and duration», *European Economic Review*, enero, pp. 65-89.
- BREDGAARD, TH., L. FLEMMING y P. K. MADSEN (2005). *Two decades of structural reforms in Denmark*, Carma Research Paper 2005:01.
- CALMFORS, L., y J. DRIFILL (1988). «Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance», *Economic Policy*, n.º 6, pp. 12-61.
- EEAG (2007). «Scandinavia today: an economic miracle?», en *The EEAG Report on the European Economy*, cap. 4, Institut für Wirtschaftsforschung.
- GAARD, S. (2005). *Labour market regimes in Europe and labour market performance*, Finansministeriet Working Paper 13/2005.
- HASSELPFLUG, S. (2005). *Availability criteria in 25 countries*, Finansministeriet Working Paper 12/2005.
- HEIPERTZ, M., y M. WARD-WARMEDINGER (2007). «Economic and social models in Europe and the importance of reform», trabajo presentado en la conferencia *Fiscal policy challenges in Europe*, Berlín, 22 y 23 de marzo.
- JIMENO, J. F., y D. RODRÍGUEZ-PALENZUELA (2002). *Youth unemployment in the OECD: demographic shifts, labour market institutions, and macroeconomic shocks*, ECB Working Paper series n.º 155.
- MADSEN, P. K. (2002). «Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark», en P. Auer y S. Cazes, *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialised countries*, International Labour Office, Ginebra.
- NICOLETTI, G., y S. SCARPETTA (2005). *Product market reforms and employment in OECD countries*, OECD Economic Department Working Paper n.º 472.
- PRESCOTT, E. (2004). «Why do Americans work so much more than Europeans?», *Quarterly Review*, n.º 28, Federal Reserve Bank of Minneapolis, pp. 2-13.
- SAPIR, A. (2005). *Globalization and the reform of European social models*, Bruegel Policy Brief n.º 2005/1.
- WILTHAGEN, T., F. TROS y H. VAN LIESHOUT (2003). «Towards 'flexicurity'? balancing flexibility and security in EU Member States», *European Journal of Social Security*, vol. 6, n.º 2 (2004), pp. 113-136.