



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.6.2007
COM(2007) 359 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia los principios comunes de la flexiguridad:

más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad

{SEC(2007) 861}

{SEC(2007) 862}

ÍNDICE

1.	Los desafíos y las oportunidades de la globalización y el cambio.....	3
2.	Un enfoque integrado de la flexiguridad.....	4
3.	Políticas de flexiguridad: la experiencia de los Estados miembros	8
4.	Flexiguridad y diálogo social	9
5.	Desarrollo de principios comunes de flexiguridad.....	10
6.	Los itinerarios de la flexiguridad	11
7.	La dimensión financiera de la flexiguridad.....	12
8.	Siguientes pasos: la flexiguridad y la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo	14
	ANEXO I LOS ITINERARIOS DE LA FLEXIGURIDAD	15
	ANEXO II EJEMPLOS DE FLEXIGURIDAD	22
	ANEXO III INDICADORES DE REFERENCIA PERTINENTES PARA LA FLEXIGURIDAD	25

1. LOS DESAFÍOS Y LAS OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL CAMBIO

El modo en que los ciudadanos europeos viven y trabajan está cambiando rápidamente¹. Cabe señalar cuatro principales razones para ello: la integración económica europea e internacional; el desarrollo de nuevas tecnologías, sobre todo en los ámbitos de la información y la comunicación; el envejecimiento demográfico de las sociedades europeas, acompañado de unas tasas de empleo relativamente bajas aún y de un elevado desempleo de larga duración, que ponen en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de protección social; y el desarrollo, en muchos países, de mercados laborales segmentados² en los que coexisten trabajadores relativamente protegidos y trabajadores desprotegidos («los que están dentro» y «los que están fuera»).

En general, si bien la globalización es beneficiosa para el crecimiento y el empleo, los cambios que entraña requieren respuestas rápidas de las empresas y los trabajadores. El empleo ha aumentado progresivamente en la UE, mientras que el desempleo disminuye a un ritmo constante. La evolución de cara al futuro es positiva, pese a que la UE todavía cuenta con diecisiete millones de desempleados (2007) y sigue existiendo la necesidad de reestructurar las economías europeas. La adaptación requiere un mercado laboral más flexible acompañado de niveles de seguridad que permitan abordar simultáneamente las nuevas necesidades de empleadores y empleados. Para gestionar el cambio y los nuevos riesgos sociales, Europa debe crear más y mejores puestos de trabajo. Debe reducir la segmentación de los mercados laborales y el número de empleos precarios, y promover la integración sostenida y la acumulación de capacidades. Las mujeres, los jóvenes y los emigrantes ya cuentan con una representación desproporcionada entre los trabajadores que están fuera del mercado laboral, y los trabajadores de más edad experimentan numerosas dificultades para mantener o encontrar empleo³. Incluso los que han formalizado contratos por tiempo indefinido pueden sentirse amenazados, ya que, en caso de ser despedidos, afrontan las mismas dificultades para acceder a puestos de trabajo de calidad.

Para poder cumplir los objetivos de Lisboa y lograr así más y mejor empleo, los ciudadanos, las empresas, los Estados miembros y la propia Unión precisan de nuevas formas de flexibilidad y seguridad. Los ciudadanos necesitan cada vez más la seguridad del empleo, y no la del puesto de trabajo, ya que cada vez son menos los que conservan el mismo puesto de trabajo de por vida. Las empresas, y sobre todo las PYME, deben ser capaces de adaptar su mano de obra a unas condiciones económicas cambiantes. Han de poder contratar a trabajadores que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables, aumentando así su capacidad de innovación y su competitividad. No obstante, Europa no se está adaptando como debería a las sacudidas que soporta su economía, lo que puede agravar la inquietud que despiertan la externalización y la deslocalización⁴ y aumentar las desigualdades y el desfase entre los trabajadores

¹ OAPE: *La realidad social de Europa*, 2007.

² Comisión Europea: *El empleo en Europa 2004*, capítulo 4.

³ OCDE: *Live longer, work longer*, 2006. Véase también OCDE: *Employment Outlook*, 2007.

⁴ OAPE: *Competitividad y localización industrial en la UE*, 2006.

cualificados y los no cualificados⁵. La UE y sus Estados miembros deben avanzar hacia una economía del conocimiento dinámica y boyante, que reparta los dividendos de la prosperidad de una manera más homogénea entre el conjunto de la sociedad. El proceso de cambio debe arrojar más ganadores y favorecer una mayor movilidad ascendente. Un mayor número de «desposeídos» deben convertirse en «poseedores».

Los ciudadanos europeos aceptan la necesidad de adaptación y cambio. De ellos, un 76 % admite que los empleos de por vida con un mismo empleador son cosa del pasado y considera que, hoy en día, ser capaz de cambiar de empleo fácilmente es una baza útil para encontrar trabajo; un 72 % afirma que se deberían flexibilizar los contratos de trabajo para fomentar la creación de empleo; y, por último, un 88 % ha indicado que la formación regular mejora las posibilidades de carrera⁶.

La respuesta estratégica global de la UE a los desafíos y las oportunidades de la globalización se encuentra en la Estrategia de Lisboa renovada para el Crecimiento y el Empleo. El Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a «que en los programas nacionales de reforma se elaboren de manera más sistemática estrategias detalladas de actuación para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas». Asimismo, pidió a la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales, que estudiara «la elaboración de un conjunto de principios comunes sobre flexiguridad», que puedan servir de referencia útil para lograr unos mercados laborales más abiertos y con mayor capacidad de respuesta y unos lugares de trabajo más productivos⁷.

2. UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA FLEXIGURIDAD

La lógica subyacente al enfoque integrado de la flexiguridad es la necesidad de cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada⁸, en particular por lo que se refiere a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo, y de modernizar a un tiempo los modelos sociales europeos. Esto exige actuaciones que aborden simultáneamente la flexibilidad de los mercados laborales, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, y la seguridad, tanto la del empleo como la seguridad social.

La flexiguridad pretende garantizar que los ciudadanos de la UE puedan disfrutar de un elevado nivel de seguridad del empleo, es decir, que tengan la posibilidad de encontrar fácilmente un puesto de trabajo en todas las etapas de su vida activa y buenas perspectivas de desarrollar su carrera profesional en un entorno económico rápidamente cambiante. Asimismo, pretende ayudar tanto a los empleados como a los empleadores a aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la globalización. Así pues, se trata de crear un contexto en el que seguridad y flexibilidad puedan reforzarse mutuamente.

Los Estados miembros deben hacer un mayor esfuerzo por favorecer el empleo en los mercados laborales; las medidas de actuación se conciben y aplican a menudo de manera fragmentada, sin abordar los problemas más generales del mercado laboral.

⁵ J. Hudson: *Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?*

⁶ «Política Social y de Empleo Europea», *Eurobarómetro especial* n° 261, octubre de 2006.

⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 23-24 marzo de 2006 y 8 de marzo de 2007.

⁸ Informes Anuales de Situación de enero y diciembre de 2006: Directriz 21.

Con demasiada frecuencia, las políticas tienen por objeto aumentar *bien* la flexibilidad de las empresas *bien* la seguridad de los trabajadores y como consecuencia de ello, se neutralizan o contradicen entre sí. El despegue económico, plasmado en el mayor crecimiento económico de los últimos seis años y la creación de siete millones de nuevos puestos de trabajo entre 2005 y 2008, constituye una oportunidad para la Unión y los Estados miembros: ha llegado el momento de redoblar los esfuerzos y acometer las reformas necesarias para cumplir los compromisos de la Unión en relación con el crecimiento y el empleo, y con la cohesión económica y social.

¿Qué es la flexiguridad?

La flexiguridad puede definirse como una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral.

Por un lado, la flexibilidad hace referencia a los avances logrados («transiciones») en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación. No se limita a la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir y no implica que los contratos por tiempo indefinido hayan quedado obsoletos. Alude a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la «movilidad ascendente» y al desarrollo óptimo del talento. Asimismo, la flexibilidad es característica de una organización del trabajo flexible, capaz de responder rápida y eficazmente a nuevas necesidades y de dominar las capacidades necesarias para aumentar la producción, y es la que facilita la conciliación del trabajo y las responsabilidades privadas. Por seguridad, por otro lado, no sólo se alude a la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo: se trata de equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en su vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo. Pero también se trata de ofrecer unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones e incluye, por último, oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad.

De este modo, tanto empresas como trabajadores pueden beneficiarse de la flexibilidad y de la seguridad, es decir, de una mejor organización del trabajo⁹, de la movilidad ascendente resultante de la mejora de las capacidades y de las inversiones en formación, que las empresas rentabilizan y que ayudan a los trabajadores a adaptarse al cambio y a aceptarlo.

Los componentes de la flexiguridad

La Comisión y los Estados miembros, basándose en la experiencia y en datos obtenidos a partir de análisis, han llegado a un consenso en cuanto a que las políticas de flexiguridad pueden concebirse y aplicarse a través de cuatro ejes de actuación:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva del empleador y del empleado, y de «los que están dentro» y «los que están fuera») gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos;

⁹ OCDE: *Live longer, work longer*, 2006.

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

¿Cómo funciona la flexiguridad?

El análisis económico¹⁰ confirma que estos cuatro componentes pueden reforzarse mutuamente y mejorar los resultados en cuanto al empleo (tanto el empleo total como el de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de más edad), a las tasas de riesgo de pobreza y al capital humano.

Mientras que algunos trabajadores experimentan una elevada flexibilidad y escasa seguridad, otros trabajan conforme a *disposiciones contractuales* que no fomentan o que retrasan de hecho la transferencia. Este es el caso, en particular, de toda legislación estricta de protección del empleo contra los despidos por razones económicas. De acuerdo con datos obtenidos a partir de análisis¹¹, una legislación estricta de protección del empleo¹² reduce el número de despidos, pero también las posibilidades de reinserción en el mercado laboral tras períodos de desempleo. Al decidir la conveniencia o no de contratar a nuevos trabajadores, las empresas tienen en cuenta la probabilidad de incurrir en altos costes por despido en el futuro. Esto es especialmente pertinente en el caso de las pequeñas empresas. Por otra parte, los análisis¹³ indican que, aunque las repercusiones de una política estricta de protección del empleo en el desempleo total son limitadas, ésta puede perjudicar a aquellos grupos que tienen más posibilidades de encontrar obstáculos a la hora de acceder al mercado laboral, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de más edad y los desempleados de larga duración. Las mujeres, por ejemplo, son más propensas a alternar períodos de trabajo con períodos de inactividad que los hombres, sobre todo al tratar de equilibrar el trabajo y la vida familiar y, por tanto, les afecta más que disminuya la contratación a causa de una legislación de protección del empleo estricta. Las legislaciones estrictas de protección del empleo fomentan frecuentemente el recurso a una serie de contratos temporales que ofrecen escasa protección - suscritos a menudo por mujeres y jóvenes - y limitan la progresión a

¹⁰ Comisión Europea: *El empleo en Europa 2006*, capítulo 2.

¹¹ OCDE: *Employment Outlook*, 2007, pp. 69-72.

¹² La OCDE evalúa la severidad de la legislación de protección del empleo desde un punto de vista global. Véase, por ejemplo, OCDE: *Employment Outlook*, 2004.

¹³ Por ejemplo, Algan y Cahuc: «Job Protection: the Macho Hypothesis», *IZA DP*, nº 1192, 2004; y Nickell y Layard: «Labour Market Institutions and Economic Performance», *Handbook of Labour Economics*, Ashenfelter and Card (Eds.), 1999.

puestos de trabajo de duración indefinida¹⁴. El resultado es la segmentación del mercado laboral, uno de los problemas que la flexiguridad trata de resolver. Huelga decir que las legislaciones estrictas de protección del empleo también tienen efectos positivos; en particular, animan a las empresas a invertir en formación y promueven la lealtad y una mayor productividad de los empleados.

A fin de responder a la rapidez del cambio y de la innovación, es preciso disponer de *estrategias globales de aprendizaje permanente* y mejorar la inversión en recursos humanos. Este es un factor que cobra cada vez más importancia tanto para la competitividad de las empresas como para la empleabilidad de los trabajadores a largo plazo. Un sistema general de educación de alta calidad, unas amplias competencias esenciales y la inversión continua en el desarrollo de las capacidades aumentan las oportunidades de las empresas de responder adecuadamente al cambio económico y las posibilidades de los trabajadores de seguir empleados o encontrar un nuevo empleo. La elevada participación en el aprendizaje permanente se ha relacionado positivamente con una alta tasa de empleo y una baja tasa de desempleo (de larga duración)¹⁵. Sin embargo, con demasiada frecuencia los únicos que se benefician de estas inversiones son los trabajadores altamente cualificados¹⁶. Aquellos para los que la necesidad de aprender es acuciante, como los trabajadores poco cualificados, los trabajadores con contratos temporales, los autónomos y los de más edad, son los más afectados por la falta de inversión en formación. Uno de los factores que puede disuadir a las empresas de invertir en el desarrollo de las capacidades es el temor a que, una vez formados, sus empleados puedan ser contratados por otros empleadores. El reparto de los costes, por ejemplo mediante la asignación de fondos a escala sectorial, puede evitar parcialmente este problema. Para que las estrategias de aprendizaje permanente sean verdaderamente inclusivas es preciso contar con la participación activa de gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores.

Tanto los *sistemas de seguridad social modernos* que ofrecen prestaciones de desempleo adecuadas como las *políticas activas del mercado laboral*, son elementos esenciales que aportan apoyo y seguridad en los ingresos en los períodos de transición entre puestos de trabajo. Para subsanar las consecuencias negativas que los cambios de empleo pueden tener en los ingresos se precisan sistemas que ofrezcan buenas prestaciones de desempleo, pero éstas pueden tener un efecto perjudicial en la intensidad de la búsqueda de empleo y reducir el incentivo económico que entrena a aceptar un empleo. Esto se puede paliar en gran medida mediante la implantación de sistemas eficaces de apoyo a la búsqueda de empleo e incentivación del trabajo¹⁷ que garanticen el equilibrio entre los derechos y las obligaciones. Los datos indican que la asistencia directa en la búsqueda de empleo, por ejemplo mediante cursos de búsqueda de empleo y clubes de demanda de empleo, se cuentan entre las medidas más efectivas para ayudar a los desempleados a encontrar un puesto de trabajo¹⁸. El gasto en políticas activas del mercado de trabajo es directamente proporcional a la

¹⁴ Comisión Europea: *El empleo en Europa, 2004*.

¹⁵ *El empleo en Europa 2006*, p. 108.

¹⁶ OCDE: *Promoting Adult Learning*, 2005.

¹⁷ OCDE: *From unemployment to work*, 2005.

¹⁸ Jochen Kluge: «The Effectiveness of Active Labour Market Policy», *IZA Discussion Paper*, marzo de 2007.

reducción del desempleo global¹⁹. Del igual modo, hay una relación positiva entre la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y legislaciones de protección del empleo menos severas²⁰.

Para que una estrategia de flexiguridad funcione, ha de equilibrar perfectamente la garantía de la seguridad de los ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo con una estrategia de «activación» adecuada encaminada a facilitar la transición al empleo y a impulsar el desarrollo de la carrera. Los datos empíricos sugieren que los trabajadores se sienten mejor protegidos por unas prestaciones de desempleo adecuadas que por una estricta protección contra el despido. Asimismo, las políticas activas del mercado laboral contribuyen a que los trabajadores se sientan más seguros²¹. Cuando se pregunta a los trabajadores acerca de sus posibilidades de volver a encontrar empleo si son despedidos, las reacciones son muy distintas en toda Europa. Así, por ejemplo, los trabajadores franceses, cuya legislación proporciona una elevada protección del empleo, estiman que sus posibilidades son muy escasas, mientras que los trabajadores daneses, con una legislación de protección del empleo moderada, las consideran muy altas²². Esto demuestra que unas prestaciones de desempleo adecuadas, unas políticas activas del mercado laboral que sean eficaces y unos mercados laborales dinámicos logran que las personas se sientan más seguras.

3. POLÍTICAS DE FLEXIGURIDAD: LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

En los últimos años, los favorables resultados socioeconómicos y en materia de empleo obtenidos por determinados Estados miembros han servido de acicate al debate de la flexiguridad, como se pone de manifiesto en la reformulada Estrategia de Empleo de la OCDE²³. La OCDE caracteriza la flexiguridad en términos generales como sigue: una legislación de protección del empleo moderada; una alta participación en el aprendizaje permanente; un gasto elevado en políticas del mercado laboral (tanto pasivas como activas); unos regímenes de prestaciones de desempleo generosos, que equilibran derechos y deberes; unos sistemas de seguridad social que ofrecen una amplia cobertura; y una importante presencia sindical. Los resultados socioeconómicos se caracterizan por unas tasas de empleo elevadas, unas tasas de desempleo reducidas y unas tasas de pobreza relativa bajas comparadas con la media de la UE. Los trabajos realizados por la OCDE²⁴, la OIT²⁵ y la Comisión Europea²⁶ indican que las políticas de flexiguridad han contribuido a lograr estos resultados favorables.

¹⁹ OCDE: *OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience*.

²⁰ Jochen Kluge (*vid. supra*).

²¹ OCDE: (*vid. supra*, 2004) y Postel-Vinay y Saint-Martin: *Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?*, 2004.

²² «Política Social y de Empleo Europea», *Eurobarómetro especial* n° 261, p. 27.

²³ OCDE: *Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, 2006.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ OIT, Séptima Reunión Regional Europea, 14-18 de febrero de 2005: Conclusiones oficiales n° 18; OIT, Cambios en el mundo del trabajo, Informe del Director General, junio de 2006, pp. 33-35. También S. Cazes y A. Nesporova: *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, OIT, 2007.

²⁶ OCDE: *Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, 2006. Comisión Europea, Dirección General de Empleo: *El empleo en Europa 2006*.

En línea con la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la flexiguridad debe considerarse en un contexto más amplio. Unas políticas macroeconómicas sólidas y financieramente sostenibles y unas políticas microeconómicas eficaces, así como unos mercados de productos, servicios y capitales abiertos y competitivos, crean un entorno en el que las empresas pueden aprovechar las oportunidades emergentes, financiar nuevas ideas comerciales y crear puestos de trabajo. Asimismo, la flexiguridad debe complementarse con políticas sociales dirigidas a las personas desfavorecidas y a aquellas que se encuentran más alejadas del mercado laboral.

En el anexo II figuran algunos ejemplos de países que aplican políticas eficaces de flexiguridad o que afrontan sus retos de una manera global con una orientación centrada en la flexiguridad.

A fin de evaluar la eficacia de las políticas de flexiguridad, los Estados miembros y la Comisión debaten en estos momentos la definición y el uso de indicadores pertinentes para la flexiguridad; los resultados obtenidos hasta la fecha de esta labor en curso se exponen en el anexo III.

4. FLEXIGURIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL

La implicación activa de los interlocutores sociales es fundamental para garantizar que la flexiguridad redunde en beneficio de todos. Asimismo, es esencial que todas las partes implicadas estén dispuestas a aceptar el cambio y asumir la responsabilidad del mismo. Los países que han adoptado políticas integradas de flexiguridad suelen ser aquellos en los que el diálogo —y por encima de todo la confianza— entre los interlocutores sociales, por un lado, y entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas, por otro, ha desempeñado un papel importante. Los interlocutores sociales son los mejor situados para responder a las necesidades de empleadores y trabajadores y para detectar sinergias entre ellos, por ejemplo, en la organización del trabajo o en la concepción y aplicación de estrategias de aprendizaje permanente. El apoyo de los interlocutores sociales a los objetivos esenciales de la Estrategia de Lisboa es una baza importante; traducir dicho apoyo en iniciativas estratégicas concretas es responsabilidad de los gobiernos y los interlocutores sociales a partes iguales. Posiblemente, la mejor manera de garantizar la participación de los interlocutores sociales en un debate global sobre la adaptabilidad sea adoptar un enfoque plural de la flexiguridad, y no medidas políticas aisladas.

La experiencia demuestra que el enfoque del partenariado es el más adecuado para desarrollar las políticas de flexiguridad. Obviamente, compete a las partes interesadas pertinentes, como organizaciones autónomas, decidir por sí mismas la manera en que desean participar en el diálogo social sobre políticas de flexiguridad.

A escala de los Estados miembros, la flexiguridad puede ser el marco del proceso encaminado a establecer objetivos nacionales en materia de adaptación y cambio en los ámbitos del empleo, la productividad, la flexibilidad y la seguridad. Este proceso requeriría un mayor esfuerzo de sensibilización acerca de las necesidades específicas de cambio y mejora de las políticas. Las autoridades públicas se ocuparían de ponerlo en marcha, pero tratando de lograr el compromiso de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas, según corresponda. Se podría entablar un diálogo nacional en el que participasen los representantes de los empleadores, los

trabajadores, la administración y otras partes interesadas y cuyo cometido fuese formular una serie de enfoques estratégicos o negociar un paquete de medidas. Esto podría dar lugar a la adopción de una estrategia nacional integrada en materia de flexiguridad. La Comisión anima a los Estados miembros a trabajar con los interlocutores sociales con vistas a incluir sus enfoques en materia de flexiguridad en los Programas Nacionales de Reforma.

5. DESARROLLO DE PRINCIPIOS COMUNES DE FLEXIGURIDAD

Si bien las políticas y las medidas de flexiguridad deben reflejar situaciones nacionales muy distintas, todos los Estados miembros de la UE afrontan el mismo reto de la modernización y la adaptación a la globalización y al cambio. Por tanto, a fin de facilitar los debates nacionales en el marco de los objetivos comunes de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, parece conveniente alcanzar un consenso en el seno de la UE sobre una serie de «principios comunes de la flexiguridad».

Estos principios comunes podrían constituir una referencia útil para lograr unos mercados de trabajo más abiertos y con mayor capacidad de respuesta, y unos lugares de trabajo más productivos. Deberían ayudar a los Estados miembros a establecer y aplicar estrategias de flexiguridad que tengan plenamente en cuenta sus respectivos desafíos específicos, así como las oportunidades y circunstancias particulares, con la participación activa de los interlocutores sociales.

Estos principios comunes podrían ser los que se exponen a continuación.

- (1) La flexiguridad entraña disposiciones contractuales flexibles y fiables (desde el punto de vista del empleador y el empleado, y de «los que están dentro» y «los que están fuera»), estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos. Su objetivo es potenciar la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos, mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.
- (2) La flexiguridad se sustenta sobre el equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.
- (3) La flexiguridad debería adaptarse a las circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros. La flexiguridad no gira en torno a un único modelo de mercado laboral ni a una única estrategia de actuación.
- (4) La flexiguridad debería reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él. Los que ahora están dentro necesitan apoyo para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras éstas duren. Los que ahora están fuera - incluidas las personas inactivas, entre las que mujeres, jóvenes y emigrantes están excesivamente representados - necesitan puntos de entrada al empleo que les

faciliten el acceso al mismo y puntos de apoyo que les permitan progresar hacia unas modalidades contractuales estables.

- (5) Debe promoverse la flexiguridad interna (en una misma empresa), pero también la externa (de una empresa a otra). Un grado suficiente de flexibilidad en la contratación y el despido ha de ir acompañado de seguridad en las transiciones de un empleo a otro. Debe facilitarse la movilidad ascendente, así como entre el desempleo o la inactividad y el empleo. Unos lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, una buena organización del trabajo y la mejora continua de las capacidades son algunos de los objetivos de la flexiguridad. La protección social debe apoyar la movilidad y no inhibirla.
- (6) La flexiguridad debe apoyar la igualdad de género potenciando la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y la familiar, así como dando las mismas oportunidades a los emigrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad.
- (7) La flexiguridad requiere un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio y que produzca políticas equilibradas.
- (8) Las políticas de flexiguridad tienen repercusiones presupuestarias y su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME. Unas políticas de flexiguridad eficaces pueden contribuir al mismo tiempo a este objetivo global.

6. LOS ITINERARIOS DE LA FLEXIGURIDAD

La aplicación de los principios comunes de la flexiguridad en los Estados miembros exige el establecimiento de combinaciones y secuencias de políticas y medidas que han de planificarse y negociarse detenidamente. Dado que el contexto socioeconómico, cultural e institucional varía considerablemente entre los Estados miembros, también lo harán las combinaciones y secuencias específicas.

Si bien la flexiguridad no alude a un único modelo de mercado laboral o una única estrategia de actuación, las mejores prácticas observadas en el conjunto de la Unión ofrecen numerosas oportunidades para que los Estados miembros aprendan mutuamente analizando lo que mejor puede funcionar en su propia situación.

A fin de ayudar a los países a superar los desafíos típicos que pueden surgir en el camino a la flexiguridad, cabe determinar una amplia serie de combinaciones y secuencias «tipo» de los componentes estratégicos de la flexiguridad: los denominados itinerarios de la flexiguridad. Los cuatro itinerarios tipo y los desafíos que con ellos se trata de superar, descritos en el anexo I, no reflejan - y, de hecho, no pueden reflejar - la situación concreta de ningún país específico. Sin embargo, cada

itinerario - o incluso la combinación de algunos de ellos - aborda retos específicos que son pertinentes para varios Estados miembros.

Estos itinerarios se han desarrollado sobre la base de la situación de los Estados miembros y del informe del Grupo de Expertos sobre Flexiguridad²⁷.

Tomando en consideración su propia situación particular y su contexto institucional, los Estados miembros deben estudiar, en consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, sus retos específicos y los itinerarios tipo que pueden ayudarlos a abordar dichos retos, a fin de elaborar su propio itinerario detallado hacia las combinaciones óptimas de flexibilidad y seguridad.

Los itinerarios tipo deberían servir también como un instrumento de aprendizaje mutuo y de referencia en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada.

7. LA DIMENSIÓN FINANCIERA DE LA FLEXIGURIDAD

La aceleración de los cambios económicos y del mercado laboral exige que los trabajadores se vean inmersos, con mayor frecuencia a lo largo de su carrera profesional, en una situación de transición entre puestos de trabajo. Esta situación puede obligarlos a recurrir a prestaciones de desempleo al tiempo que reciben apoyo en la búsqueda activa de empleo y en la mejora de sus capacidades.

En los países que ya disponen de un sistema de prestaciones de desempleo y en los que dichas prestaciones son generosas, la aplicación del principio de equilibrio entre derechos y deberes contribuiría a rentabilizar dicho sistema. En los países en los que los sistemas de prestaciones están menos desarrollados, las autoridades pueden considerar la reasignación de recursos públicos al refuerzo de las políticas de flexiguridad y el reparto de los costes adicionales entre distintas fuentes, mediante el aumento de la fiscalidad o de las cotizaciones sociales.

No obstante, a la hora de evaluar los costes económicos de la flexiguridad, deben tenerse en cuenta los beneficios presupuestarios derivados del aumento del dinamismo del mercado laboral, del empleo y de la productividad. En un estudio²⁸ se estima que un incremento del 10 % del gasto en políticas activas del mercado laboral por desempleado reduce la tasa de desempleo en un 0,4 %. Una intervención a tiempo reduce los costes a largo plazo del desempleo, pero también los problemas de salud y la exclusión social asociados al mismo²⁹.

La mejora del aprendizaje permanente exigirá una utilización más eficaz de los recursos públicos y privados, y, en algunos casos, un mayor desembolso económico, pero esta inversión se rentabilizará gracias al aumento de puestos de trabajo y de la productividad laboral. Se ha estimado que los ingresos de las personas que reciben

²⁷ *Flexicurity Pathways*, informe del Profesor Ton Wilthagen, ponente del Grupo de Expertos sobre Flexiguridad, mayo de 2007.

²⁸ Bassani y Duval: «Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions», *OECD WP* n° 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva: «Long-Term Unemployment as Social Exclusion», *Human Development Report*, PNUD, 1997.

formación profesional en el puesto de trabajo son, por término medio, un 5 % más altos que los de que aquellas que no lo hacen³⁰. En la actualidad los empleadores corren con una parte importante de los costes de la formación en el puesto de trabajo y esto no tiene visos de cambiar. Por otra parte, las políticas públicas también pueden estimular el aprendizaje permanente financiado por los particulares, por ejemplo, mediante deducciones fiscales. En la mayoría de los países, también se puede responsabilizar a los trabajadores de las inversiones realizadas en aprendizaje permanente y de su participación en la oferta de formación. En consecuencia, los trabajadores pueden sufragar asimismo parte de los costes, invirtiendo su tiempo, por ejemplo.

El reforzamiento de las políticas activas del mercado laboral puede exigir la asignación de un número adicional de recursos a políticas individualizadas y preventivas. Sin embargo, incrementando simplemente el gasto total no se consigue aumentar la eficacia de estas políticas. Su eficacia depende de su calidad y de su pertinencia para el mercado laboral; de si se adaptan a los destinatarios de las mismas y combinan eficazmente la seguridad y la voluntad de aceptar el cambio y el dinamismo de los mercados laborales. Las políticas activas del mercado laboral también se complementan mediante políticas eficaces contra la discriminación.

Las políticas de flexiguridad tienen a menudo repercusiones presupuestarias y deben mantenerse plenamente compatibles con políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. En algunos países, el gasto relacionado con la flexiguridad es elevado pero debe aumentarse su eficacia, en particular mediante la mejora de la estructura del aprendizaje permanente y de las políticas activas del mercado laboral. En otros, es a todas luces necesario asignar una cantidad mayor de recursos y aumentar, por tanto, el gasto público y el privado, al menos a corto plazo; no obstante, esta financiación adicional no tiene por qué traducirse necesariamente en un mayor gasto público total, sino que puede obtenerse mediante una distribución más justa de los costes entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, y mediante la reasignación del gasto público en función de líneas prioritarias de actuación.

La financiación de las políticas de flexiguridad: la contribución comunitaria

Las directrices comunitarias tanto para la cohesión como para el desarrollo rural subrayan la contribución de la política de cohesión y del desarrollo rural a los objetivos estratégicos de la Unión y, en particular, a la Estrategia de Lisboa. En concreto, todas las medidas que entran en el ámbito de aplicación de las Directrices de Empleo (incluidas, por tanto, las políticas de flexiguridad) pueden optar a la financiación del Fondo Social Europeo (FSE), que pondrá a disposición de los Estados miembros aproximadamente 70 000 millones de euros en el período de programación 2007-2013, y, en muchos casos, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Entre las acciones que pueden financiarse se encuentran la formación a escala de la empresa y las medidas activas del mercado laboral, incluida la asistencia en la búsqueda de empleo para los desempleados, el aprendizaje permanente y la promoción del trabajo autónomo y el espíritu empresarial. Cabe señalar asimismo la

³⁰ De la Fuente y Ciccone: *Human capital in a global and knowledge-based economy*, mayo de 2002.

importante aportación que puede realizar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

8. SIGUIENTES PASOS: LA FLEXIGURIDAD Y LA ESTRATEGIA DE LISBOA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

La finalidad de la presente Comunicación es impulsar un amplio debate entre las instituciones de la UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, de modo que, antes de que concluya 2007, el Consejo Europeo pueda adoptar una serie de principios comunes en materia de flexiguridad. Llegados a este punto, estos principios comunes deberían servir de acicate y contribuir a la aplicación de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo y, en particular, las Directrices de Empleo.

El próximo Informe Conjunto sobre el Empleo de 2007/2008 debería centrarse en analizar la medida en que los Estados miembros están desarrollando estrategias políticas generales que abarquen los cuatro componentes de la flexiguridad. En su análisis de los Programas Nacionales de Reforma de este año, en el marco de la Estrategia de Lisboa, la Comisión incluirá sus primeros comentarios sobre la manera en que los Estados miembros podrían beneficiarse de los principios comunes y de los itinerarios de la flexiguridad para elaborar sus propias políticas específicas.

A lo largo del próximo ciclo de las Directrices Integradas, se invitará a los Estados miembros a utilizar sus Programas Nacionales de Reforma para informar explícitamente acerca de sus estrategias en materia de flexiguridad. La Comisión seguirá dichas estrategias a través de los Informes Anuales de Ejecución e informará acerca de los progresos realizados en ellas al término del ciclo de Lisboa. La Comisión propondrá un programa de aprendizaje mutuo reforzado y más centrado, a fin de garantizar que los Estados miembros se beneficien de las políticas de flexiguridad que funcionan.

Habida cuenta del papel del diálogo social en el establecimiento y la aplicación de estrategias de flexiguridad acertadas, la Comisión invita a los interlocutores sociales europeos a participar en un diálogo comunitario sobre la base de los principios comunes de la flexiguridad aprobados por el Consejo Europeo. Este debate complementaría y consolidaría el papel fundamental de los interlocutores sociales en sus respectivos contextos nacionales. Así, la Cumbre Social Tripartita podría centrar su debate en la flexiguridad.

ANEXO I

LOS ITINERARIOS DE LA FLEXIGURIDAD

Primer itinerario: abordar la segmentación contractual

Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la segmentación del mercado laboral, con trabajadores que están dentro de él y otros que quedan fuera del mismo. Su objetivo es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra. Puede proporcionar puntos de acceso al empleo a los recién llegados e impulsar su progresión hacia modalidades contractuales más ventajosas.

En estos países, tanto en la legislación laboral como en los convenios colectivos, los contratos por tiempo indefinido se consideran la principal ruta de acceso a la protección. Las oportunidades de formación y las prestaciones de seguridad social tienden asimismo a depender de la formalización de un contrato por tiempo indefinido. A consecuencia de los intentos de aumentar la flexibilidad del mercado laboral, han proliferado los contratos de duración determinada, los contratos de interinidad, la cesión de trabajadores por parte de empresas de trabajo temporal, etc. Es habitual que los trabajadores celebren sucesivos contratos de duración determinada durante un largo período antes de obtener un contrato por tiempo indefinido. Existe el peligro de que estos contratos se conviertan en trampas para los trabajadores, en lugar de puntos de apoyo. En estos países, la seguridad tiende a descansar en la protección del puesto de trabajo y no en las prestaciones sociales. En consecuencia, se caracterizan por unas prestaciones de desempleo bastante escasas y unos sistemas de asistencia social poco desarrollados. En su situación actual, las administraciones sociales y los servicios públicos de empleo de estos países precisan de un refuerzo institucional que les permita ofrecer a los desempleados una gestión sólida y unas políticas activas del mercado laboral eficaces.

La creación de puntos de apoyo eficaces que permitan a los trabajadores acceder al mercado laboral y progresar por medio de la movilidad ascendente redundaría en beneficio de los ciudadanos y la sociedad.

Por lo que respecta a las *disposiciones contractuales*, este itinerario tendría por objeto mejorar la situación de los trabajadores que dependen de contratos de duración determinada, de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, de los trabajadores con contratos de interinidad, etc. Se velaría por que estos trabajadores reciban una protección adecuada; así, por ejemplo, en el caso de los trabajadores interinos, se garantizaría la igualdad de remuneración y un número mínimo de horas de trabajo. A estos trabajadores también se les aplicarían las condiciones de empleo secundarias, como la cobertura de fondos de pensiones profesionales y el acceso a la formación. La legislación y los convenios colectivos limitarían el recurso consecutivo a contratos atípicos y fomentarían la oportuna progresión hacia mejores contratos.

Otro enfoque complementario podría consistir en reformular los términos del contrato por tiempo indefinido. Según esta opción, los trabajadores formalizarían un contrato por tiempo indefinido al inicio de su relación laboral con el empleador, en lugar de que la relación laboral comience, como ocurre ahora a menudo, con una serie de contratos de duración determinada o con la cesión del trabajador por parte de empresas de trabajo temporal. Sería preciso redefinir el contrato por tiempo indefinido, a fin de que la protección del puesto de trabajo fuese aumentando progresivamente. Podría comenzarse con un nivel básico de protección del

puesto de trabajo, que se incrementaría progresivamente con el ejercicio del mismo, hasta obtener la «plena» protección. Este «enfoque vinculado al ejercicio» garantizaría la progresión automática a condiciones contractuales mejores, reduciéndose así el riesgo de que el trabajador quedase «atascado» en contratos en los que la protección fuese inferior.

En el caso de los contratos por tiempo indefinido, también sería necesario prever nuevas normas sobre los despidos por razones económicas que presenten la cuestión de la excesiva burocracia y la duración de los procedimientos, y que aumenten de la transparencia de los resultados y la fiabilidad del procedimiento.

En cuanto al *aprendizaje permanente*, los empleadores y las autoridades públicas deberían aunar esfuerzos para mejorar las oportunidades de formación de los trabajadores temporales. En la actualidad, estos trabajadores no suelen beneficiarse de las oportunidades de formación porque el empleador no está seguro de por cuánto tiempo los mantendrá en nómina. Sería preciso destinar fondos a la formación y crear institutos de formación a escala sectorial o regional a fin de garantizar que todos los trabajadores puedan beneficiarse de la formación. Al objeto de potenciar la participación, se reforzarían los incentivos para los trabajadores y las empresas mediante contribuciones financieras y créditos fiscales.

La primera medida de las *políticas activas del mercado laboral* sería reforzar los servicios públicos de empleo en términos de personal y capacidades. Podría considerarse la cooperación con otros socios del mercado, como las empresas de trabajo temporal. Las políticas activas del mercado laboral se concebirían para apoyar no sólo a los desempleados (de larga duración) sino también a las personas que experimenten intervalos de desempleo frecuentes.

Los *sistemas de seguridad social* garantizarían a los trabajadores temporales la posibilidad de acumular derechos y facilitarían la transferencia de los derechos adquiridos entre empresas o sectores. Sería preciso remodelar estos sistemas con la finalidad de aumentar las prestaciones ofrecidas durante períodos de desempleo más breves. La introducción de un sistema de asistencia social se consideraría un medio de incrementar la movilidad de los ciudadanos y reducir su dependencia del apoyo familiar informal.

La confianza entre los *interlocutores sociales* saldría aún más reforzada al darles la oportunidad de hacer visibles los beneficios del cambio ante los colectivos a los que representan.

Por lo que respecta a *la secuencia y la financiación de las medidas*, se abordaría con carácter prioritario la segmentación, cuyos costes directos son limitados. Las medidas relacionadas con el aprendizaje permanente y las políticas activas del mercado laboral son sumamente importantes, pero es posible que sus resultados no se manifiesten de inmediato y precisan de inversiones públicas y privadas. La mejora de la seguridad social, y en particular la implantación de un sistema de asistencia social, puede acarrear un gasto público adicional o exigir la reasignación del mismo, lo cual debe ir acompañado de la vigilancia y la condicionalidad de las prestaciones con el fin de asegurar la rentabilidad de dicho gasto. Por otra parte, la reformulación de las normas relativas a los despidos por razones económicas sería compatibles con la aplicación de estas condiciones.

Segundo itinerario: desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los períodos de transición

Este itinerario tipo es interesante para aquellos países en los que los flujos de empleo son relativamente bajos. Aumentaría las inversiones en empleabilidad a fin de permitir que los trabajadores puedan actualizar continuamente sus capacidades en la empresa y estar así mejor preparados para los desafíos del futuro en cuanto a métodos de producción u organización del trabajo. Este itinerario supera también la noción de un puesto de trabajo y un empleador particulares al establecer sistemas que garantizan transiciones seguras y fructíferas entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos.

Este itinerario se dirige a países en los que predominan grandes empresas que ofrecen niveles elevados de protección del puesto de trabajo. La vinculación de los trabajadores a su empresa es muy estrecha y el dinamismo del mercado laboral es bastante escaso. En los últimos años, esta tradición se ha visto amenazada por las cada vez más frecuentes reestructuraciones de empresas y por la externalización. Por lo general, los sistemas de seguridad social de estos países están bien desarrollados y las prestaciones son adecuadas. Hallar el equilibrio adecuado entre unas prestaciones adecuadas y unos incentivos lo suficientemente poderosos como para que los trabajadores acepten un empleo sigue siendo un desafío. En la mayoría de los casos, el gasto en políticas activas del mercado laboral ha experimentado un marcado aumento, pero los programas no siempre son eficaces, especialmente cuando se trata de facilitar el regreso al empleo a los desempleados de larga duración.

Una mayor movilidad de los trabajadores entre empresas redundaría en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Los trabajadores se sentirían más inclinados a asumir los riesgos asociados al cambio de puesto de trabajo si las prestaciones ofrecidas durante los períodos de transición fuesen adecuadas y las perspectivas de encontrar un nuevo empleo que suponga una mejora fuesen reales.

Sería necesario que las *disposiciones contractuales* cumpliesen los requisitos siguientes: a) un enfoque preventivo, basado en la inversión continua en aprendizaje permanente (véase más adelante) y la mejora en cuanto a la flexibilidad del horario de trabajo y a las posibilidades de conciliar la vida laboral y las responsabilidades familiares; b) una intervención precoz, lo cual implica que la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo no se demore hasta que se ha despedido al trabajador, sino que se inicie de inmediato en el momento en el que la posibilidad de despido cobra visos de realidad; y c) la acción conjunta de todas las partes afectadas. Según este enfoque, los empleadores, los interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo y las empresas de trabajo temporal aunarían esfuerzos para organizar las transiciones y evitar que los trabajadores despedidos se conviertan en desempleados (de larga duración). Si se cumplen estas condiciones, los procedimientos de despido pueden aligerarse considerablemente, ser menos costosos y requerir menos tiempo.

De las empresas se esperaría que aumentasen sensiblemente sus inversiones en *aprendizaje permanente* y empleabilidad de la mano de obra. Esto se haría de una manera que tenga en cuenta la diversidad y el tamaño de las empresas. Los programas de desarrollo de las capacidades ofrecerían formación personalizada y programas de carrera profesional a cada empleado. Estos programas se considerarían parte del contrato de trabajo y entrañarían la obligación mutua de hacer todo lo posible por colmar las necesidades de competencias previamente establecidas. La empleabilidad también sería negociable a escala empresarial o sectorial. Los convenios colectivos fijarían requisitos en materia de capacidades para cada profesión pertinente, facilitarían la formación necesaria para alcanzar dichas capacidades y

establecerían los plazos en los que los trabajadores habrían de adquirirlas. En los sectores en los que predominan las PYME, la cooperación sectorial podría ser útil para crear políticas eficaces para el desarrollo del capital humano.

Las *políticas activas del mercado laboral*, aplicadas por los servicios públicos de empleo, contribuirían a facilitar las transiciones entre puestos de trabajo (véase anteriormente). Además, los servicios públicos de empleo prestarían una atención especial a los desempleados de larga duración. Les ofrecerían programas que mejoren su capacidad para responder a la demanda del mercado laboral y asesoramiento especializado para la búsqueda de empleo.

Los *sistemas de seguridad social* se ocuparían, con carácter prioritario, de garantizar la condicionalidad de las prestaciones y de vigilar eficazmente los esfuerzos de búsqueda de empleo. Al principio del período de desempleo podría ser necesario aumentar el nivel de las prestaciones, que, por otra parte, es en general adecuado, a fin de mejorar la situación de los trabajadores en transición.

Aunque el diálogo social institucional esté bien implantado, es preciso reforzar urgentemente la confianza entre los *interlocutores sociales*, sobre todo a escala nacional. Siempre que sea posible, los niveles descentralizados deberían participar en las negociaciones.

En cuanto a la *secuencia y la financiación* de las medidas, debería darse prioridad a las medidas y las inversiones empresariales y sectoriales con el fin de desarrollar en mayor medida la flexibilidad interna y la seguridad de las transiciones. Esto debería simultanearse con la reorientación de los procedimientos de despido hacia la intervención precoz y la transición. La mejora de las políticas activas del mercado laboral exigiría no tanto el aumento de la cuantía del gasto sino de su eficacia.

Tercer itinerario: abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades

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

En estos países las tasas de empleo tienden a ser elevadas, pero no representan por igual a todos los grupos. Es preciso fomentar la movilidad ascendente. Las disposiciones contractuales tienden a ser lo suficientemente flexibles, pero en algunos casos deben ofrecer más protección a los grupos más débiles del mercado laboral. Las diferencias en cuanto a capacidades y oportunidades pueden dar lugar a la segmentación de ciertos sectores y lugares de trabajo, así como de los resultados del mercado laboral. Existe el riesgo de que determinados grupos específicos (las mujeres, las madres solteras, los emigrantes, las personas con discapacidad, los jóvenes y los trabajadores de más edad) queden excluidos del mercado laboral. A consecuencia de ello, puede elevarse la proporción de población que recibe prestaciones con carácter permanente y pueden incrementarse las tasas de pobreza. Las políticas activas del mercado laboral ofrecen poderosos incentivos para aceptar el empleo, pero puede ser necesario redoblar los esfuerzos para garantizar el progreso en términos de calidad del puesto de trabajo y niveles de capacidades.

El hecho de mejorar las oportunidades de movilidad social de las personas poco cualificadas, preparándolas para progresar con el ejercicio de distintas profesiones que ofrezcan a su vez nuevas oportunidades, redundaría en beneficio de los ciudadanos y la sociedad.

Las *disposiciones contractuales* permitirían a los trabajadores poco cualificados acceder al empleo en condiciones favorables para los potenciales empleadores, pero también les facilitarían la progresión hacia modalidades contractuales más estables cuando sus capacidades mejoren y la relación laboral adquiera un carácter más permanente.

Las políticas de *aprendizaje permanente* abordarían las diferencias de oportunidades entre la mano de obra, empezando por el sistema general de educación. Se haría todo lo posible por evitar el abandono escolar y se mejorarían los niveles generales de cualificaciones de los jóvenes que dejan el sistema escolar. Se abordarían los problemas de analfabetismo e incompetencia en el cálculo entre la población adulta. La formación de la mano de obra se orientaría, en particular, a las personas poco cualificadas, y se promoverían las combinaciones de trabajo y formación, y movilidad entre distintos sistemas de formación. Se reconocería y validaría el aprendizaje informal y se organizarían modalidades de formación a todos los niveles en idiomas e informática, a las que se pudiese acceder fácilmente tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. En función de su diversidad y sus dimensiones, las empresas desarrollarían estrategias globales en materia de competencias que permitiesen al personal adquirir y ejercitar nuevas capacidades. Las autoridades públicas podrían aumentar los incentivos para estimular a las empresas a invertir en la mano de obra, mediante incentivos fiscales u otros instrumentos. Pero también aumentarían los incentivos destinados a los trabajadores, por ejemplo, mediante el establecimiento de un sistema de cuentas individuales de formación. Estas cuentas permitirían a los trabajadores invertir una cantidad determinada de tiempo (de trabajo) y de dinero en su desarrollo personal, en cooperación con sus empleadores.

Las *políticas activas del mercado laboral* establecerían una clara diferenciación entre los solicitantes de empleo que están suficientemente cualificados y aquellos que precisan reforzar sus capacidades. Por lo que respecta al primer grupo, se haría hincapié en el apoyo individualizado en la búsqueda de empleo. Por lo que respecta al segundo, sin embargo, estas políticas se centrarían en ofrecerles una formación adecuada encaminada a apoyar su movilidad ascendente y sostenible, más que su rápida reinserción laboral.

Los *sistemas de seguridad social* ofrecerían incentivos a los receptores de prestaciones poco cualificados y vigilaría la condicionalidad de dichas prestaciones con el fin de garantizar que trabajar resulte rentable, ofreciendo, en su caso, prestaciones suplementarias o reduciendo gradualmente las ofrecidas. Así contribuirían a evitar los problemas relacionados con los trabajadores pobres, así como los costes laborales no salariales de los trabajadores poco cualificados.

En el caso de que el papel de los *interlocutores sociales* no esté suficientemente desarrollado, podría imprimirse un nuevo impulso al diálogo social introduciendo nuevos temas de debate, como la I+D, la innovación y la educación y las capacidades.

Por lo que respecta a *la secuencia y la financiación* de las medidas, se fijaría la prioridad de introducir mejoras en el sistema general de educación, pero los resultados estarían lejos de ser inmediatos. La mejora de la formación en el lugar de trabajo requeriría inversiones privadas apoyadas por incentivos públicos. Para promover la contratación de trabajadores poco

cualificados, sería preciso aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y de las políticas de seguridad social.

Cuarto itinerario: mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados

Este itinerario tipo es interesante para los países que en su pasado reciente han sufrido una importante reestructuración económica que se ha saldado con un elevado número de beneficiarios de prestaciones sociales a largo plazo cuyas perspectivas de reinserción en el mercado laboral son escasas. Su finalidad sería mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones e impulsar el cambio del empleo informal al formal mediante el desarrollo de políticas activas del mercado laboral y sistemas de aprendizaje permanente eficaces y el establecimiento de un nivel adecuado de prestaciones de desempleo.

En estos países, las empresas tradicionales, normalmente industriales, se vieron obligadas a efectuar despidos masivos. Los trabajadores en paro reciben prestaciones que a menudo se conciben como «prestaciones para la salida del mercado de trabajo» y no como «prestaciones para la transición hacia un nuevo empleo». Las inversiones en políticas activas del mercado laboral son limitadas y las posibilidades de encontrar un nuevo empleo son escasas. Las administraciones que se ocupan de suministrar las prestaciones y los servicios públicos de empleo precisan de un refuerzo institucional que les permita establecer políticas activas del mercado laboral que sean eficaces. Se está desarrollando una nueva actividad económica, centrada fundamentalmente en el sector de los servicios. Para los beneficiarios de las prestaciones es difícil aprovechar las oportunidades de empleo asociadas a estas nuevas perspectivas económicas. El nivel de protección de los nuevos puestos de trabajo suele ser bajo, mientras que es posible que determinadas medidas aplicables a los antiguos empleos sean demasiado restrictivas. Siguen existiendo marcadas diferencias entre la situación de hombres y mujeres. Son muchas las personas que recurren a la economía no declarada. El escaso desarrollo de los sistemas de formación profesional dificulta que los trabajadores poco cualificados y los jóvenes sin experiencia laboral puedan adaptarse a los requisitos del mercado de trabajo.

La creación de nuevas oportunidades para los desempleados y la conversión de la actividad económica informal en economía formal redundarían en beneficio de los ciudadanos y la sociedad.

Por lo que respecta a las *disposiciones contractuales*, éstas garantizarían niveles de protección adecuados a los trabajadores empleados en sectores emergentes de la economía, muchos de los cuales trabajan con contratos de duración determinada o de interinidad. Para facilitar la regularización del trabajo no declarado se podrían mejorar los derechos de los trabajadores que lo ejercen y su acceso a la formación profesional. Un empleo más regularizado daría lugar al aumento de los ingresos tributarios y de las contribuciones sociales. La transición al empleo formal exigiría asimismo la reforma de la fiscalidad del trabajo y de los requisitos en materia de registro de las empresas, además de la consolidación de las inspecciones de trabajo y las instituciones financieras que luchan contra el trabajo no declarado. Los trabajadores con contratos por tiempo indefinido se beneficiarían del aumento de las inversiones en su formación y de una intervención precoz cuando exista el riesgo de despido. Si se diesen estas condiciones, las normas aplicables a los despidos por razones económicas no tendrían por qué ser tan estrictas.

Los sistemas de *aprendizaje permanente*, educación y formación profesional se desarrollarían en estrecha cooperación con las empresas y se orientarían a las necesidades del mercado laboral. Se estimularía la inversión en aprendizaje permanente por parte de las empresas. Una de las cuestiones clave en la negociación colectiva podría ser la obligación de los empleadores de invertir en sus empleados. El desarrollo de los sistemas de aprendizaje permanente y formación profesional exigiría el establecimiento de un estrecho partenariado entre las empresas privadas y las autoridades públicas. Para que estos sistemas puedan ser rentables es preciso vincular mejor la asignación de recursos a los resultados de la educación.

La capacidad administrativa de los servicios públicos de empleo sería una prioridad. Esto exige mejoras en términos de efectivos, capacidades, proceso de toma de decisiones y organización del trabajo. La cooperación entre las administraciones que proporcionan las prestaciones y los servicios públicos de empleo se reforzaría, a fin de lograr unas *políticas activas del mercado laboral* eficaces. Estas políticas se centrarían en los desempleados de larga duración y los trabajadores con discapacidad, así como en los trabajadores sobre los que penda la amenaza de despido. Ofrecerían asistencia personalizada a los solicitantes de empleo, incluidos programas que respondan mejor a las necesidades del mercado laboral, a fin de recolocarlos en las mejores condiciones posibles. Los partenariados público-privados de todas las partes interesadas (las autoridades públicas a todos los niveles, los proveedores de educación y formación, los interlocutores sociales, las empresas, las ONG y las agencias privadas de empleo) podrían contribuir a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral.

En cuanto al *sistema de seguridad social*, se fijarían prestaciones de desempleo adecuadas, que permitan a los trabajadores buscar empleo sin tener que recurrir al empleo informal. Al mismo tiempo sería preciso mejorar los incentivos al trabajo y la condicionalidad de las prestaciones, tanto por lo que respecta a los trabajadores como a los empleadores. Esto estimularía, por un lado, la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios de prestaciones que puedan trabajar y, por otro, la creación de empleo por parte de los empleadores. Se facilitarían las condiciones para la integración de las personas con discapacidad en los mercados laborales, así como la transferencia de los derechos adquiridos en materia de seguridad social.

La capacidad de los *interlocutores sociales* saldría reforzada al ampliar, por ejemplo, sus derechos para negociar elementos clave de las condiciones de trabajo, incluido el tiempo de trabajo. Los gobiernos promoverían la creación de organizaciones que abarquen a empleadores y empleados, así como su fusión en organizaciones de mayores dimensiones. El diálogo social tanto bipartito como tripartito podría consolidarse, además de desarrollarse a escala sectorial y regional.

Por lo que respecta a *la secuencia y la financiación* de las medidas, la introducción del trabajo informal en el sistema formal tendría carácter prioritario. De este modo, el refuerzo institucional de los servicios públicos de empleo y las mejoras en materia de seguridad social serían menos costosos. Las inversiones en aprendizaje permanente exigirían el esfuerzo conjunto de las autoridades públicas y las empresas. La reformulación de los procedimientos de despido podría hacerse coincidir con la mejora de las políticas activas del mercado laboral, el aprendizaje permanente y la seguridad social.

ANEXO II

EJEMPLOS DE FLEXIGURIDAD

Los ejemplos siguientes ilustran la manera en que las políticas de flexiguridad pueden funcionar. Ponen de manifiesto los méritos de un enfoque integrado que se articula en torno a algunos de los cuatro componentes de la flexiguridad, de tal modo que la flexibilidad y la seguridad se refuerzan mutuamente.

El sistema austriaco de indemnizaciones por despido. Austria combina una flexibilidad del mercado laboral relativamente elevada con un nivel medio de prestaciones sociales, que se acompañan de políticas activas del mercado laboral eficaces y una fuerte presencia del partenariado social. La legislación laboral austriaca establece, de hecho, un nivel relativamente bajo de protección del empleo, aunque las estadísticas muestran un índice medio. Esta discrepancia obedece a aspectos de procedimiento, que contribuyen a una relativa facilidad de los procedimientos de despido. Los empleadores se ven relativamente poco inclinados a recurrir a contratos de duración determinada, cuya proporción se sitúa por debajo de la media (un 9 % en 2006 frente al 14,4 % de media en la UE). La tasa de desempleo es de las más bajas de Europa (4,8 %). El desempleo de larga duración se sitúa en un 1,3 %. Las tasas de empleo cumplen el objetivo de Lisboa (70,2 % en total y 63,5 % en el caso de las mujeres). La participación en el aprendizaje permanente superó el objetivo de la UE y ahora se sitúa en un 12,9 % (2005). La tasa de riesgo de pobreza es baja (12 %).

En este contexto, la entrada en vigor en 2003 del nuevo sistema de indemnizaciones por despido supuso una innovación sumamente importante. En el sistema antiguo, el pago de indemnizaciones por despido a los trabajadores en paro dependía en gran medida de la duración de la relación laboral. Esto significa que, al cambiar de empleador, los trabajadores perdían sus derechos acumulados. El nuevo sistema obliga al empleador a ingresar una suma mensual fija en una cuenta personalizada cuyo titular es el trabajador. Los trabajadores pueden retirar fondos de esta cuenta en caso de despido. El nuevo sistema elimina los efectos disuasorios para la movilidad y evita que los trabajadores pierdan sus derechos en caso de ser ellos mismos los que pongan fin a la relación laboral. Por otra parte, las Fundaciones para el Empleo (*Arbeitsstiftungen*) son un modelo que funciona especialmente bien para paliar las consecuencias de las reestructuraciones. Actúan como agencias de transición para facilitar la recolocación de los trabajadores cuando exista la amenaza de despido masivo aplicando los principios de la intervención temprana y la acción conjunta de todas las partes públicas y privadas afectadas.

El triángulo de oro danés. El mercado laboral danés combina con éxito flexibilidad y seguridad y se caracteriza por una legislación laboral flexible y una protección del puesto de trabajo relativamente baja, ingentes esfuerzos en materia de aprendizaje permanente y políticas activas del mercado laboral, y un generoso sistema de seguridad social. Esto se remonta al denominado «acuerdo de septiembre» de 1899, en el que se negoció el desarrollo de un sistema público de prestaciones ligadas al empleo a cambio del derecho a contratar y despedir. En los años sesenta, con el establecimiento del Servicio Público de Empleo, el Estado se hizo cargo de gran parte del riesgo de desempleo. A finales de los años ochenta y comienzo de los noventa, se incorporaron las políticas activas del mercado laboral, encaminadas a motivar a los desempleados a buscar y aceptar empleos, y a mejorar sus cualificaciones. El desarrollo de las capacidades se estimuló mediante un sistema de rotación de empleos que permitía que los trabajadores se formasen mientras que otras personas desempleadas los sustituían con carácter temporal. La combinación de estos elementos

conforma el denominado «triángulo de oro» de unas disposiciones contractuales flexibles, unos regímenes de bienestar y seguridad social generosos, y extensas políticas activas del mercado laboral. Dinamarca se caracteriza por unas tasas de empleo muy elevadas (77,4 % en 2006); unas tasas muy bajas de desempleo total (3,9 %), desempleo juvenil (7,7 %) y desempleo de larga duración (0,8 %); una rotación del empleo elevada (una cuarta parte de las personas empleadas han pasado menos de un año con el mismo empleador), una alta participación en el aprendizaje permanente (27,4 %), una baja tasa de riesgo de pobreza (12 %) y un sentimiento general de seguridad muy acusado entre la población.

El trabajo temporal en los Países Bajos. Mediante el «Acuerdo de Wassenaar» (1982), en los Países Bajos se negoció el empleo a cambio de la moderación salarial y se sentaron las bases para el desarrollo de puestos de trabajo a tiempo parcial en el contexto de convenios colectivos. La mayor parte de los empleos a tiempo parcial se formalizan mediante contratos de duración indeterminada y no deben confundirse con el denominado «empleo precario». La gran mayoría de los trabajadores a tiempo parcial, principalmente mujeres, han elegido voluntariamente esta modalidad de trabajo. En los años noventa, la relativa inflexibilidad del mercado laboral era motivo de creciente preocupación, pero las autoridades públicas no podían alcanzar un consenso respecto a la modernización de la legislación laboral. Finalmente se invitó a los interlocutores (en la Fundación del Trabajo) a negociar un acuerdo global. Este acuerdo se centraba en la consolidación de la posición de los trabajadores empleados con contratos temporales, reduciéndose así la precariedad sin eliminar por ello el aspecto de la flexibilidad. Recogía tres aspectos fundamentales: 1) limitaba a tres el número de veces que podían utilizarse de manera consecutiva los contratos de duración determinada (el siguiente contrato debía ser por tiempo indefinido); 2) eliminaba los obstáculos a la creación de agencias de trabajo temporal; 3) reconocía los contratos de duración determinada y los de las agencias de trabajo temporal en el código laboral e introducía una protección y una remuneración mínimas. Los trabajadores temporales quedarían cubiertos por un convenio colectivo que ofrecía garantías salariales, formación y una pensión suplementaria. El acuerdo se incorporó a la legislación mediante la Ley de Flexibilidad y Seguridad, que entró en vigor el 1 de enero de 1999. En la década de los años noventa, los Países Bajos registraron una marcada reducción del desempleo y una fuerte creación de empleo. Las tasas de empleo son altas, tanto en general (74,3 % en 2006) como entre las mujeres (67,7 %). El empleo en equivalentes a tiempo completo es inferior, debido a la elevada tasa de empleo a tiempo parcial. El desempleo total es bajo (3,9 %), al igual que el desempleo juvenil (6,6 %) y el desempleo de larga duración (1,7 %). La participación en el aprendizaje permanente es relativamente elevada (15,9 %). La tasa de riesgo de pobreza es relativamente baja (11%).

La reducción de los contratos de duración determinada en España. En España persiste la elevada proporción de los contratos de duración determinada, que representan aproximadamente un 34 % del empleo total. El acuerdo global entre los interlocutores sociales, firmado en mayo de 2006 y válido hasta el fin de 2007, que cuenta con el apoyo del Gobierno, pretende reducir el uso excesivo de los contratos de duración determinada y aligerar las obligaciones de los empleadores. Todo trabajador que haya firmado dos o más contratos de duración determinada con la misma empresa y que haya ocupado el mismo puesto durante más de veinticuatro meses en un período de treinta meses adquiere automáticamente un contrato por tiempo indefinido; en este contrato, la indemnización obligatoria por despido se reduce de cuarenta y cinco a treinta y tres días de salario por año trabajado.

El acuerdo irlandés de los interlocutores sociales «Hacia 2016». En los últimos años, la economía y el mercado de trabajo irlandeses han experimentado un rápido cambio. Irlanda,

cuya economía se caracterizaba por unos bajos ingresos, un lento crecimiento y unas elevadas tasas de desempleo, se ha transformado en un país de elevado crecimiento, altos ingresos y bajo desempleo. Irlanda cuenta con un mercado laboral flexible y está reforzando su inversión en políticas activas del mercado laboral (0,75 % del PIB, frente al 0,5 % de media de la UE). El bajo nivel educativo de los trabajadores de más edad (un 41,7 % de las personas con edades comprendidas entre 45 y 54 años sólo ha completado el primer ciclo de educación secundaria) refleja la falta de inversión en educación en el pasado, pero este aspecto está mejorando considerablemente en el caso de las generaciones más jóvenes. La participación en el aprendizaje permanente no ha alcanzado todavía los mejores resultados de la UE y refleja las dificultades existentes para ofrecer oportunidades de formación a los trabajadores poco cualificados y a los de más edad. El acuerdo de 2006, denominado «Hacia 2016», está asumiendo estos retos con un enfoque global. Identifica la necesidad de aumentar la participación, la productividad y el nivel de activación, y de prestar mayor atención a los desempleados de larga duración, los jóvenes desempleados y aquellos que se encuentran más alejados del mercado laboral. Hace hincapié, asimismo, en que la mejora de las capacidades debe centrarse en el aprendizaje en el lugar de trabajo (incluido el de las capacidades básicas) y en los trabajadores poco cualificados y vulnerables, así como los emigrantes. Esboza planes encaminados a ampliar el aprendizaje permanente en el lugar de trabajo y a incrementar la dotación económica asignada al Fondo de Educación Básica en el Lugar de Trabajo, cuyo objeto es abordar los problemas de analfabetismo e incompetencia en el cálculo.

ANEXO III

INDICADORES DE REFERENCIA PERTINENTES PARA LA FLEXIGURIDAD

Los indicadores que se enumeran a continuación, la mayoría de los cuales se ha tomado de la lista consensuada de indicadores para el seguimiento de las Directrices Europeas de Empleo, pueden considerarse pertinentes para cada uno de los cuatro componentes, así como para los resultados generales del mercado laboral.

A. Disposiciones contractuales flexibles

- Severidad de la protección del empleo: en general, para los empleados permanentes y no permanentes (OCDE).
- Diversidad de modalidades contractuales y laborales, y razones que la justifican (Eurostat).

B. Estrategias globales de aprendizaje permanente

- Porcentaje de la población adulta, con edades comprendidas entre 25 y 64 años, que participa en la educación y la formación (Eurostat).
- Nivel educativo de los grupos con edades comprendidas entre 45 y 54 años y 25 y 34 años (porcentaje de la población que ha completado al menos el ciclo superior de educación secundaria) (Eurostat).

C. Políticas activas del mercado laboral eficaces

- Gasto en políticas activas y pasivas del mercado laboral como porcentaje del PIB (Eurostat).
- Gasto en políticas activas y pasivas del mercado laboral por persona desempleada (Eurostat).
- Número de participantes en las políticas activas del mercado laboral por tipo de medida (OCDE).
- Porcentaje de jóvenes o adultos desempleados que no han recibido una oferta de empleo o una medida de activación en los últimos seis o doce meses respectivamente (Eurostat).

D. Sistemas de seguridad social modernos

- Tasas de sustitución neta tanto en el primer año como cinco años después (OCDE).
- Trampa del desempleo como medida de los niveles de las prestaciones (OCDE-Eurostat).

E. Resultados del mercado laboral

- Tasa de empleo: total, para las mujeres y para los trabajadores de más edad (Eurostat).

- Tasa de desempleo juvenil (15-24 años) (Eurostat).
- Tasa de desempleo de larga duración (Eurostat).
- Crecimiento de la productividad laboral (Eurostat).
- Calidad del trabajo (en fase de elaboración).
- Tasas de riesgo de pobreza (Eurostat)