



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Más allá de la flexiseguridad: La teoría del cambio institucional gradual y su aplicación al modelo danés de mercado laboral en la primera década del siglo XXI

Klindt, Mads Peter; Halkjær, Jon Lystlund

Published in:
Sistema - Revista de Ciencias Sociales

Publication date:
2012

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Klindt, M. P., & Halkjær, J. L. (2012). Más allá de la flexiseguridad: La teoría del cambio institucional gradual y su aplicación al modelo danés de mercado laboral en la primera década del siglo XXI. *Sistema - Revista de Ciencias Sociales*, (225-226). <https://fundacionsistema.com/mas-alla-de-la-flexiseguridad-la-teoria-del-cambio-institucional-gradual-y-su-aplicacion-al-modelo-danes-de-mercado-laboral-en-la-primera-decada-del-siglo-xxi-beyond-flexicurity-gradual-institution/>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Más allá de la flexiseguridad: La teoría del cambio institucional gradual y su aplicación al modelo danés de mercado laboral en la primera década del siglo XXI

Beyond Flexicurity: Gradual Institutional Change in Denmark's Employment System in the 2000s

Mads Peter Klindt
(Universidad de Aalborg, Dinamarca)
mpk@dps.aau.dk

Jon Halkjær
(Universidad de Aalborg, Dinamarca)

RESUMEN

Durante la primera década de este siglo Dinamarca alcanzó cierta notoriedad al introducir en el mercado laboral un modelo denominado flexiseguridad (flexicurity). El gobierno liberal-conservador que asumió el poder en Dinamarca tras las elecciones en 2001 integró la flexiseguridad en su discurso político, si bien con escaso entusiasmo. Sin embargo, las políticas que llevó a cabo fueron minando el componente de seguridad inherente al modelo, lo que de facto produjo su desmantelamiento gradual. Este artículo describe cómo el gobierno desplazó el núcleo de las políticas activas de mercado desde la educación y la formación a la inserción laboral, cómo debilitó el sistema de prestaciones por desempleo y cómo llevó a cabo ambas estrategias mediante una política de pequeños pasos que encaja perfectamente con la teoría del cambio institucional gradual. La degradación del componente de seguridad hizo que los sindicatos optaran por incluir esta cuestión en sus negociaciones con la patronal, resultando de dichas negociaciones una política de despidos menos flexible. En vista del calado de las modificaciones que ha sufrido el modelo, este artículo concluye que Dinamarca ha renunciado a la flexiseguridad.

Palabras clave: Dinamarca, Flexiseguridad, política social, política activa de mercado de trabajo, protección del desempleo.

ABSTRACT

In the 2000s, Denmark became famous for its flexicurity labour market model. Discursively the Danish liberal-conservative government that won office in 2001 also applauded flexicurity, yet in the meantime it pursued security reducing policies that gradually dismantled the model. The paper show how the focus of activation policies was shifted from education to work first and illustrates also how unemployment compensation was hollowed out – both by means of small-steps politics levelling quite clearly the theory of gradual institutional change. Reduced security led the trade unions bargain for more job security vis-à-vis the Danish employer and as a result dismissal rule have become less flexible. Based on the documented changes the paper concludes that Denmark has moved beyond flexicurity.

Key words: Denmark, Flexicurity, social policy, active labour market policy, unemployment protection.

Recibido: 22/11/2011
Aceptado: 13/01/2012

“El propósito original de las políticas activas de mercado laboral fue mejorar la estructura de la oferta en este mercado con el fin de ayudar al individuo a encontrar un empleo. Lo que ocurrió después, lentamente, poco a poco y paso a paso, supuso un giro de 180 grados. Hoy, el principal propósito de estas políticas es comprobar si una persona desempleada es o no apta para trabajar”¹.

1. INTRODUCCIÓN

Durante las deliberaciones sobre el mercado laboral europeo (año 2000 y siguientes) se prestó gran atención al modelo danés de «flexiseguridad»². El modelo se compone de tres elementos fundamentales: 1) regulación flexible del despido, 2) prestaciones de desempleo generosas, y 3) políticas activas de mercado laboral. La flexiseguridad llegó a ser calificada como una «tercera vía» capaz de compaginar el dinamismo asociado al modelo de corte anglosajón con los altos niveles de protección social característicos de los estados del bienestar escandinavos³. La *flexiseguridad* obtuvo la atención de la OCDE⁴, y fue asumida en más de una ocasión por la Comisión Europea, que en una comunicación del año 2008 formuló una serie de recomendaciones que incluían una buena parte de los elementos que configuran el modelo danés de flexiseguridad⁵.

A mediados de primera década de este siglo la *flexiseguridad* fue objeto de reiterados elogios en el ámbito internacional, lo que no pasó inadvertido al gobierno liberal-conservador que asumió el poder en Dinamarca en 2001. En más de una ocasión este gobierno hizo mención explícita de la flexiseguridad en su discurso político sobre el mercado laboral. Lo hizo, por ejemplo, cuando en el año 2007, tras crear una comisión que debía proponer iniciativas para incrementar el nivel de empleo y mejorar las finanzas públicas, afirmó: «*El punto de partida de los trabajos de esta comisión será la defensa del modelo danés de mercado laboral (la flexiseguridad)*»⁶. En vista de los numerosos elogios que el gobierno vertía sobre la flexiseguridad, destacados expertos daneses adujeron que utilizaba la flexiseguridad para «legitimar el *statu quo*, y no como una referencia para acometer reformas»⁷.

Sin embargo, nuestra principal línea de argumentación en este artículo es que el gobierno liberal-conservador, que se mantuvo en el poder hasta el otoño de 2011, nunca creyó en la flexiseguridad. Si bien es cierto que la integró en su discurso político, las políticas que llevó a cabo redujeron significativamente el componente de seguridad que es parte esencial

¹ Declaraciones del presidente de la Confederación Danesa de Sindicatos (LO) Harald Børsting sobre los sucesivos cambios en la política activa de empleo introducidos por el gobierno liberal-conservador entre 2001 y 2011. Declaraciones realizadas durante el congreso de la Confederación celebrado en Aalborg el 31 de octubre de 2011.

² «Flexiseguridad» o «flexiguridad», en inglés *Flexicurity*, es un concepto proveniente de Dinamarca que describe una estrategia política encaminada a lograr un mercado de trabajo flexible, inclusivo y competitivo que al mismo tiempo garantice la protección social de los trabajadores (N. de T.).

³ Per K. Madsen, «The Danish Road to Flexicurity: Where are we? And how did we get there?» en Thomas Bredgaard y Flemming Larsen (eds.), *Employment Policy from Different Angles*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2005.

⁴ OCDE, *Employment Outlook*, OECD, París, 2004, pág. 97.

⁵ Comisión Europea, *Employment in Europe*, Comisión Europea, Bruselas, 2006, págs. 75-79.

⁶ Véase www.amkom.dk Om kommissionen Kommissorium.

⁷ Jorgen G. Andersen, «Welfare State Transformations in an Affluent Scandinavian State: The Case of Denmark», en Martin Seemliker-Kaiser (ed.), *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*, Palgrave-MacMillan, Nueva York, 2008, pág. 41.

de este modelo. Paso a paso, las políticas activas de mercado laboral fueron menospreciando el apoyo a la formación, para dar prioridad a medidas favorecedoras de una rápida inserción en el ámbito laboral y a la implementación de mecanismos de control y sanción. A lo largo de diez años las prestaciones por desempleo se redujeron paulatinamente, a la vez que el gobierno acometía varias reformas administrativas que terminaron por desvirtuar el modelo en su conjunto. No obstante, hasta el año 2008 los cambios se sucedieron en ausencia de críticas significativas. La economía crecía con fuerza y el desempleo era prácticamente inexistente, por lo que las medidas aplicadas pasaron casi inadvertidas. La eclosión de la crisis puso fin a esta situación. A partir de septiembre de 2008 el desempleo en Dinamarca creció de forma dramática, y muchas personas vieron como el mercado laboral pasó de ser «un bello cisne» a transformarse en «un patito feo»⁸. La crisis provocó también que el gobierno modificara su estrategia. Abandonó la política de pequeños pasos para poner en marcha una agenda de reformas más tradicional y aplicar diversos recortes adicionales, entre ellos, la reducción de la duración máxima de la prestación por desempleo, que pasó de 4 a 2 años.

A partir del comienzo de la crisis se sucedieron las reacciones. En el año 2010, en la antesala de la negociación para la renovación de los convenios colectivos del sector industrial, el sindicato del metal exigió una mayor protección de los empleos a cambio de moderación salarial, algo que no había hecho desde comienzos de la década de 1970. Esta exigencia desembocó en un nuevo sistema de indemnizaciones por despido ligado explícitamente a la cuantía de la prestación por desempleo. Con la obtención del derecho a una indemnización por despido, los trabajadores daneses recuperaron parte de la seguridad que habían perdido. Sin embargo, la otra cara de dicho logro fue la merma que sufrió la flexibilidad, el tercer pilar del modelo de flexiseguridad.

En otoño de 2011 el gobierno liberal-conservador perdió las elecciones y fue sustituido por un gobierno socialdemócrata. No obstante, sería una ingenuidad deducir que ello supuso el regreso a la flexiseguridad. Los socialdemócratas se han comprometido a «examinar» el sistema de políticas activas del mercado laboral, pero están condicionados por unas fuertes limitaciones presupuestarias (y por la presencia de un partido liberal en la coalición gubernamental), por lo que sus posibilidades de conseguir mejorar sustancialmente el sistema de protección por desempleo parecen escasas. También es improbable que los sindicatos se presten a sacar de los convenios colectivos las cláusulas que fijan las indemnizaciones por despido. Más bien parece que la inclusión de este tipo de cláusulas en los convenios aumentará en los próximos años.

En este artículo relatamos el progresivo alejamiento de Dinamarca de la flexiseguridad en varias secuencias: en el capítulo 2 se esbozan las líneas maestras del modelo danés de flexiseguridad tal como ha sido descrito por la mayor parte de la bibliografía especializada. En el capítulo 3 se explica brevemente como conceptualizar el cambio institucional. Para ello nos apoyamos en una rama específica del institucionalismo histórico, en concreto, en la teoría del cambio institucional gradual de James Mahoney y Kathleen Thelen⁹. En esencia, esta teoría afirma que los cambios institucionales no siempre se producen de forma abrupta, sino que pueden ser el resultado de sucesivas modificaciones de alcance limitado (lo que Pierson originalmente denominó «decrementalismo»)¹⁰. El capítulo 4 expone las modificaciones que

⁸ Henning Jorgensen, «From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: The Renewal of Danish Activation Policy since 2003», en *European Journal of Social Security*, vol. 11, N° 4, 2009, págs. 337-368.

⁹ James Mahoney y Kathleen Thelen, «A theory of gradual institutional change», en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Nueva York, 2010, págs. 1-37.

¹⁰ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State*, Cambridge University Press, Nueva York, 1994, pág. 14.

ha sufrido la flexiseguridad en Dinamarca, las reacciones de los sindicatos a los cambios, y como ambos fenómenos son un ilustrativo ejemplo de un proceso de «cambio institucional gradual». Es cierto que también hubo cambios abruptos, pero ocurrieron sobre todo después de 2008, cuando el gobierno liberal-conservador aprovechó la crisis de la deuda para implementar medidas más contundentes. En este sentido, la historia del modelo de mercado laboral danés en la primera década del siglo XXI es la historia de un proceso de reformas lento y opaco, que escaló súbitamente y finalizó en una derrota electoral. Las breves conclusiones en el capítulo 5 justifican nuestra aseveración de que Dinamarca ha abandonado/ha renunciado al modelo conocido como flexiseguridad.

2. LA FLEXISEGURIDAD EN DINAMARCA

En este capítulo presentamos el modelo danés de flexiseguridad tal como habitualmente se describe en las publicaciones especializadas. Existen numerosas referencias a la flexiseguridad en artículos relacionados con la Estrategia Europea de Empleo (EEE), pero también se le ha prestado atención en el marco del debate sobre las variedades del capitalismo. No obstante, en ambos casos el dibujo que se hace del modelo es bastante claro. La flexiseguridad combina tres elementos institucionales:

- 1) Un mercado laboral flexible gracias a un nivel bajo de protección del empleo;
- 2) un seguro de desempleo que otorga prestaciones de desempleo comparativamente generosas, al menos para los receptores de ingresos bajos;
- 3) una política activa de mercado laboral que ofrece educación y formación a trabajadores desempleados y les ayuda en la búsqueda de empleo¹¹.

Estos tres elementos están conectados entre sí: Por un parte, existe un estrecho nexo entre una protección del empleo laxa y unas prestaciones por desempleo generosas. El mercado laboral danés está muy estructurado. Los sindicatos son poderosos y la tradición corporativa se remonta a la primera década del siglo XX. Ello implica que la regulación flexible del despido no sea un elemento que se acepte con naturalidad, lo que sí ocurre en los países anglosajones. En Dinamarca, la existencia de un nivel bajo de protección del empleo solo es factible si los sindicatos lo aceptan como contrapartida a un alto nivel de protección de los ingresos.

En segundo lugar, existe un sólido nexo institucional entre el sistema de prestaciones por desempleo y las políticas activas de empleo y de mercado laboral. Estas últimas se introdujeron tímidamente a finales de la década de los setenta del siglo XX, pero no adquirieron protagonismo hasta 1993, el año en que Poul Nyrup Rasmussen tomó posesión como primer ministro. La prioridad declarada del gobierno socialdemócrata de Nyrup fue la lucha contra el paro, que a principios de la década de los noventa superaba el 10%. Con este fin se acometieron varias reformas del mercado laboral, que redujeron la duración de las prestaciones a los desempleados a cambio de varios programas de dinamización del mercado de trabajo (rotación de empleos, permisos para la formación) y medidas destinadas a mejorar la cualificación de los trabajadores (formación y prácticas en empresas). Además, se instauró un

¹¹ Véase por ejemplo Per K. Madsen, «The Danish Road to Flexicurity: Where are we? And how did we get there?», *op. cit.*, pág. 269, o John L. Campbell y Ove K. Pedersen, «The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy», en *Comparative Political Studies*, Vol. 40, N° 3, 2007, págs. 307-332.

sistema de derechos y deberes de los desempleados que exigía a éstos últimos una participación activa si querían seguir recibiendo la prestación por desempleo. Las políticas activas de empleo danesas han sido acertadamente descritas como una espada de doble filo: persiguen mejorar la cualificación de los desempleados, y a su vez evitar la desmotivación que pudieran generar unas prestaciones por desempleo generosas¹².

Aparte de la particularidad de este triángulo institucional, algunos expertos han destacado el hecho de que el modelo danés de flexiseguridad se basa en gran medida en los principios neo-corporativos de negociación tripartita e implicación de los agentes sociales, que en su conjunto pueden ser considerados el cuarto componente institucional del modelo¹³. Siempre que se ha acometido alguna reforma del mercado laboral, se ha consultado a los agentes sociales, que durante la mayor parte del siglo XX jugaron un papel igualmente importante en la implementación de estas reformas. Cuando en los años noventa del siglo XX se iniciaron las políticas activas de mercado laboral, por ejemplo, los agentes sociales obtuvieron representación en los consejos regionales y locales creados para gestionar los recursos destinados al servicio nacional de empleo, y participaron en los acuerdos sobre programas locales dirigidos a activar el mercado laboral y el empleo¹⁴.

Por otra parte, los sindicatos mantienen una implicación directa con la flexiseguridad debido a los lazos históricos que les unen a la gestión de los seguros de desempleo y a la administración de los fondos con los que se pagan estas prestaciones (el así denominado principio de Ghent). El principio de Ghent ha sido tradicionalmente el garante de una fuerte presencia sindical (debido a la regla de la doble militancia)¹⁵, apuntalando el rol de los sindicatos como interlocutores legítimos de las organizaciones empresariales. Por tanto, la flexiseguridad danesa no es solo un ejemplo de equilibrio entre la flexibilidad para los empleadores y seguridad para los trabajadores. Implica también una estructura institucional que distribuye el poder político entre empresarios y sindicatos, y que sirve a estos últimos para movilizar los apoyos necesarios para que esta estructura se mantenga y se reproduzca.

3. EL CAMBIO INSTITUCIONAL GRADUAL: ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS

Para analizar el procedimiento que utilizó el gobierno liberal-conservador para transformar gradualmente el sistema de flexiseguridad nos apoyaremos en las conclusiones de una rama relativamente reciente del institucionalismo histórico, en concreto, en la teoría del cambio institucional de Mahoney y Thelen, que sintetiza las reflexiones más recientes sobre la naturaleza y la dinámica de los cambios institucionales.

Thelen y Mahoney parten de un enfoque histórico del institucionalismo que entiende las

¹² Per K. Madsen, «How Can It Possibly Fly: The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State», en John L. Campbell *et al.*, (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, McGill-Queen's University Press, Londres, 2006, págs. 323-355.

¹³ Mads P. Klindt y Rasmus J. Moberg, «The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Labour-Management Relations», en Henning Jørgensen y Per K. Madsen (eds.), *Flexicurity and Beyond*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2007, págs. 503-529.

¹⁴ Mikkel Mailand, «The Involvement of Social Partners in Active Labour Market Policy – do the Patterns fit Expectations from Regimes Theories?», en Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (eds.), *Employment Policy from Different Angles, op. cit.*, págs. 139-140.

¹⁵ Bo Rothstein, «Labor-market institutions and working class strength», en Sven Steinmo *et al.* (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992, págs. 33-56.

instituciones sobre todo como mecanismos de redistribución de recursos y poder. Toda redistribución produce ganadores y perdedores, lo que crea una brecha política entre aquellos que se benefician de una institución y aquellos que no se benefician. Este enfoque se utiliza frecuentemente para explicar las trayectorias dependientes (*path dependency*) en el ámbito de las políticas públicas, sobre todo de las políticas sociales, dado que los programas sociales tienden a crear su propio electorado directamente interesado en una continuidad institucional. No obstante, las publicaciones que se enmarcan en esta rama del institucionalismo parecen obviar la capacidad de acción de los colectivos desfavorecidos, una carencia a la que Mahoney y Thelen quieren poner remedio. Al igual que los favorecidos por una institución se organizan para defenderla, argumentan, los desfavorecidos también se organizan con el objetivo de promover cambios. Sin embargo, recortar beneficios sociales o introducir cambios que perjudican a determinados colectivos no es tarea fácil, y puede llevar a una derrota electoral. Puede suceder también, que los defensores tengan la capacidad de vetar las medidas propuestas. Por eso, los agentes promotores de un cambio suelen obtener mejores resultados si recurren a medidas indirectas, que cuando aplican recortes de gasto de forma abrupta. La inercia o deriva política (*policy drift*), el desplazamiento (*displacement*), la yuxtaposición (*layering*) o la conversión (*conversion*) son ejemplos de diferentes estrategias para promover el cambio institucional gradual.

La inercia política, o sencillamente la inercia, ocurre cuando los responsables se inhiben a la hora de mantener o actualizar una institución para adaptarla a los cambios que tienen lugar en su entorno. A corto plazo las consecuencias de esta actitud pueden no ser muy relevantes, pero en un entorno sometido a una continua evolución la no adaptación a los nuevos retos desembocará antes o más tarde en una insuficiencia institucional¹⁶.

La definición de «desplazamiento» que proponen Mahoney y Thelen resulta un tanto ambigua, por lo que preferimos apoyarnos en la definición que sugieren Streeck y Thelen en su artículo «Beyond Continuity»¹⁷. Streeck y Thelen definen el «desplazamiento» como la estrategia que pone en entredicho un sistema o una configuración institucional incitando a sus beneficiarios a actuar de manera inapropiada. Esto se consigue, por ejemplo, eliminando o sustituyendo una norma o una institución que forma parte de un conjunto más amplio de normas o instituciones. La herramienta es la acción legislativa inmediata, mientras que los efectos aflorarán progresivamente según la nueva norma (o la ausencia de la norma abolida) vaya provocando la desafección de muchos de sus antiguos beneficiarios.

La tercera modalidad de cambio institucional tipificada es la conversión, descrita primero por Thelen¹⁸ y desarrollada más tarde por Streeck y Thelen. Hace referencia a una situación en la que los actores «que no participaron en el diseño original de una institución (...) toman el mando para modificar los objetivos de la misma»¹⁹. A diferencia de lo que ocurre en los dos escenarios anteriores, esta estrategia no implica la desatención o el debilitamiento deliberado de una institución, sino la reorientación de sus metas y objetivos para ponerlos al servicio de los fines políticos de los nuevos mandatarios.

Finalmente, la «yuxtaposición» describe un proceso mediante el que se superpone una

¹⁶ James Mahoney y Kathleen Thelen, «A theory of gradual institutional change», *op. cit.*, pág. 17.

¹⁷ Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, «Institutional Change in Advanced Political Economies», en Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity*, Oxford University Press, Nueva York, págs. 19-22.

¹⁸ Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004.

¹⁹ Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, «Institutional Change in Advanced Political Economies», *op. cit.*, págs. 26-29

nueva estructura a una institución, o se añaden nuevas cláusulas a una norma ya existente²⁰. En política, este tipo de modificaciones normativas se suelen justificar afirmando que sirven para completar o apuntalar una antigua norma o institución, pero con frecuencia lo que realmente se persigue es iniciar una dinámica que termine por modificar la norma o institución original para minar el apoyo a la misma. Un buen ejemplo de una dinámica de este tipo es la forma en que el sistema danés de pensiones de mercado laboral²¹ ha ido suplantando progresivamente al sistema público de pensiones. Las pensiones de mercado laboral se concibieron como complemento al sistema público de pensiones, pero debido a su fuerte crecimiento ocupan actualmente un papel muy relevante en el sistema danés de pensiones de jubilación. Esto ha provocado que el sistema estatal haya pasado a ser un elemento secundario, lo que ahora dificulta la movilización de apoyos para exigir su mejora²².

4. LOS CAMBIOS GRADUALES EN LAS INSTITUCIONES DE LA FLEXISEGURIDAD ENTRE 2001 Y 2011

Para continuar analizando las políticas de empleo aplicadas en Dinamarca a partir del año 2000 y la reacción de los sindicatos a estas políticas nos apoyaremos en los conceptos de la teoría del cambio institucional gradual. Demostraremos que la línea de actuación del gobierno danés en el periodo 2001 a 2008 encaja perfectamente en el esquema de la teoría desarrollada por Mahoney y Thelen. También encaja en esta teoría la decisión de las centrales sindicales de tratar de asegurar los puestos de trabajo mediante la incorporación de indemnizaciones por despido a los convenios colectivos. El sistema de indemnizaciones ha sido diseñado de forma que permite su extensión gradual durante los próximos años, lo que significa que también los agentes sociales contribuyen al paulatino alejamiento del modelo original de flexiseguridad.

Comenzaremos analizando cómo el gobierno modificó las políticas activas de mercado laboral, a continuación veremos los cambios (o la supresión) en el sistema de protección frente al desempleo, para finalizar con el análisis del giro que dieron los sindicatos respecto a la regulación flexible del despido.

4. 1. *La conversión de las políticas activas de empleo: de un enfoque centrado en el capital humano a la primacía de la inserción laboral*

Como se expuso anteriormente, la conversión ocurre cuando se modifican las instituciones existentes para adaptarlas a los objetivos o intereses de nuevos actores. Esta reorientación puede estar motivada por la aparición de problemas nuevos, pero es más habitual que se produzca tras el relevo de la autoridad política y la consiguiente toma de control de la institución por actores que no participaron en su diseño, y cuyo objetivo es la redefinición de los objetivos estratégicos.

Este último supuesto se dio en Dinamarca tras las elecciones de 2001, cuando la coalición de liberales y conservadores accedió al poder tras 8 años de gobierno socialdemócrata. Como expusimos anteriormente, las políticas activas de empleo fueron iniciadas por los socialdemó-

²⁰ James Mahoney y Kathleen Thelen, «A theory of gradual institutional change», *op. cit.*, págs. 16-17.

²¹ En danés *Arbejdsmarkedets Tillgs Pension*. Se trata de un sistema de pensiones de jubilación de carácter voluntario y complementario al sistema estatal, creado por los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva (N. de T.)

²² Jørgen G. Andersen y Christian A. Larsen, *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i store politiske reformer*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus, 2004, págs. 52-129.

cratas a mediados de la década de 1990 en el marco de una amplia estrategia para combatir el desempleo. Sus objetivos principales eran dinamizar el mercado laboral y fomentar la movilidad mediante la mejora de la cualificación de los trabajadores (empleados y desempleados).

Cuando el nuevo gobierno tomó posesión en 2001, la política activa para el mercado laboral fue rebautizada y pasó a denominarse «política activa de empleo». El cambio no fue meramente semántico. Al cambio de nombre siguieron una serie de iniciativas de carácter disciplinario y una mayor focalización del sistema hacia la inserción laboral. La reforma de mayor alcance, «Más personas con empleo», redujo el número de instrumentos de activación (de más de 30 a 3), limitó la duración de las medidas de activación y fijó para las actuaciones destinadas a educación y formación un máximo del 50% del total. Además, se externalizaron algunos elementos de las políticas activas, que pasaron a empresas privadas, con el fin de incentivar económicamente la activación de personas desempleadas y su inserción en el mundo laboral. Otra medida del programa «Más personas con empleo» fue reforzar la supervisión de los beneficiarios de ayudas, para lo que se instauraron criterios más estrictos para acceder a las ayudas y sanciones más duras en caso de incumplimiento de las condiciones pactadas²³.

Varias evaluaciones del programa concluyeron, sin embargo, que su puesta en práctica no fue satisfactoria. Se constató que numerosas empresas tenían puestos sin cubrir, mientras muchos trabajadores con las cualificaciones adecuadas seguían en una situación de desempleo pasivo y recibiendo prestaciones. Un estudio sugirió que el déficit en la implementación se debía al obstruccionismo de los empleados de la Agencia Pública de Empleo (PES) y de los servicios sociales municipales a la hora de aplicar medidas directas de inserción laboral y mecanismos de sanción. Otro problema identificado fue el fuerte corporativismo en el sistema de las PES, que inducía a los sindicatos a proteger a sus miembros contra medidas de inserción laboral consideradas demasiado estrictas²⁴. Disgustado por la valoración negativa del programa, y ansioso por reforzar la política de inserción laboral en vista de los problemas de oferta de mano de obra que surgieron a mediados de la década pasada, el ministro de trabajo y los altos cargos de su ministerio decidieron lanzar una serie de iniciativas que, en su conjunto, Bredgaard y Larsen han denominado «reformas operacionales»²⁵.

La mayoría de las reformas persiguen la modificación de contenidos y programas. Por contra, las reformas operacionales se hacen con el fin de modificar las estructuras de gestión e implementación. En el periodo 2007-2011 se llevaron a cabo varias reformas de este tipo. La más relevante fusionó la Agencia Nacional de Empleo (PES) (que hasta entonces se había ocupado exclusivamente de trabajadores en paro asegurados) con los servicios sociales municipales (que se ocupaban de los parados no asegurados), creando un organismo único sometido a la autoridad municipal. Con este cambio, el peso de los agentes sociales quedó fuertemente limitado, y se evitaban los problemas derivados de la interferencia sindical. Para lograr sus objetivos, la reforma se benefició de la desaparición de las estructuras corporativas que existían en el PES, y se apoyó en la tradicional oposición de los municipios daneses a la participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones de ámbito municipal.

Por otra parte, se creó un sistema de incentivos que fomentaba medidas de activación de corta duración y bajo coste. Tras el cierre del PES, se traspasó a los municipios no solo la gestión de la nueva estructura, sino también la gestión de las prestaciones por desempleo y de las polí-

²³ Henning Jørgensen, «Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle», i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10 årg., n° 3, 2008, págs. 8-23.

²⁴ Thomas Bredgaard, «When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies», en *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 12, págs. 764-774.

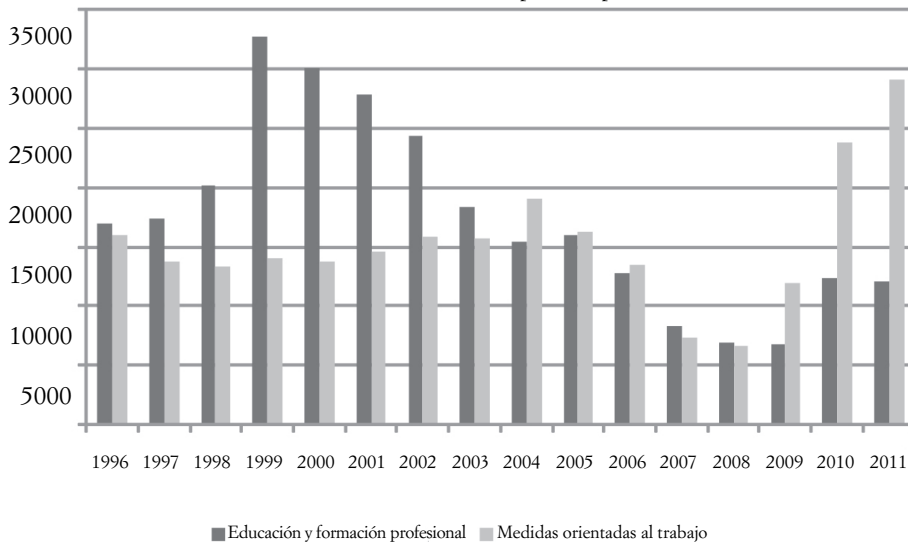
²⁵ Flemming Larsen, «Operationelle reformer som drivkraft for politisk forandring», i *Samfundssøkonomen*, n° 5, 2009, págs. 23-31.

ticas activas. Según el nuevo acuerdo, el Estado reembolsa a los municipios una parte de estos gastos, pero la cuantía del reembolso depende de que la persona desempleada haya participado en políticas activas o no. En este último caso la parte del gasto total reembolsada es menor.

Algunas medidas incluidas en las reformas tuvieron una repercusión directa sobre los trabajadores del nuevo servicio municipal de empleo. Los procedimientos de control de las personas desempleadas, por ejemplo, fueron estandarizados y dotados de tareas administrativas adicionales con el objetivo de racionalizar los procedimientos laborales. El personal de las oficinas de empleo que trabajaba cara al público fue sometido a un proceso de deshomogeneización, de manera que se mezcló a los «blandos» trabajadores sociales con empleados más ajenos a la problemática social²⁶.

El gráfico 1 muestra uno de los efectos que tuvo la conversión de la política de mercado laboral en Dinamarca en la década pasada. El gráfico compara la cifra de personas que participaron a tiempo completo en programas de educación ordinaria o formación profesional (*education and training*) con la cifra de los beneficiarios de medidas directamente orientadas a la inserción laboral (*work orientated activation*) (por ejemplo programas de formación profesional de corta duración, trabajo en empleos subvencionados o cursillos de aprendizaje de búsqueda de empleo) a finales de la década de 1990 y en la década de 2000. Se ve con claridad, que durante el primer periodo se priorizó la formación de capital humano, con un pico en 1998. En otoño de 2001 se produce el cambio de gobierno, y a principios de 2003 se

GRÁFICO 1
*Receptores de prestaciones por desempleo participantes en programas de activación (a tiempo completo)*²⁷



Fuente: Instituto Danés de Estadística.

²⁶ Flemming Larsen, «Active labor market reform in Denmark: The role of governance in policy change», en Evelyn Brodtkin and Greg Marsden (eds.), *Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change*, Georgetown University Press, Washington D.C., de próxima publicación.

²⁷ Las cifras de 2011 corresponden a los dos primeros trimestres del año.

inició el programa «Más personas con empleo».

Los efectos de la reforma se hacen claramente visibles a partir de 2004, año en que las políticas activas encuadran un mayor número de personas en medidas orientadas a la inserción laboral que en programas de educación y formación (de acuerdo con lo estipulado en el programa «Más personas con empleo»). Por otra parte, la cifra total de participantes disminuye hasta el año 2008, lo que se debe a la favorable evolución de la economía y a una disminución progresiva del paro. La situación cambia después de 2008, año en el que la crisis financiera provoca el aumento del número de parados, pero se observa, que se incrementa sobre todo el número de los participantes en programas de inserción laboral. En 2009 se traspasa la responsabilidad de las políticas activas a los municipios y se instaura un sistema de incentivos que favorece los programas de activación cortos y baratos. Esto explica el débil crecimiento de los programas formativos, que, en general, resultan mucho más onerosos que las medidas cortoplacistas de formación ocupacional, o los cursillos de aprendizaje de búsqueda de empleo impartidos por agencias de empleo temporal.

4.2. *Inercia y Desplazamiento: la contracción gradual del sistema de protección por desempleo*

Pasamos ahora a describir cómo en la década pasada también el sistema de protección por desempleo fue sometido a un proceso de modificación gradual, en este caso mediante estrategias de inercia y de desplazamiento. Además, en el año 2010, en el marco de un amplio paquete de ajuste, se redujo el periodo máximo de recepción de prestaciones por desempleo de 4 a 2 años, y se endurecieron los requisitos para la obtención de dichas prestaciones (un mínimo de 52 semanas trabajadas en lugar de 26). Estas últimas medidas fueron recortes abruptos y muy visibles, por lo que a continuación nos centraremos en los cambios graduales y menos llamativos que se produjeron durante los años anteriores a la reforma de 2010.

La estrategia de cambio gradual denominada inercia se basa sobre todo en la inacción. Una falta de modernización, por ejemplo, en un entorno en continua evolución, terminará provocando una insuficiencia institucional. El análisis del sistema danés de protección por desempleo muestra un buen ejemplo de esta dinámica. Como se observa en el gráfico 2, durante los últimos 15 a 20 años el nivel de las prestaciones por desempleo fue disminuyendo. Para un afiliado medio al sindicato (*average trade union member*) el porcentaje de la prestación sobre el salario bruto percibido bajo de un 67% en 1990 a aproximadamente el 52% en 2007, para un albañil (*bricklayer*) de aproximadamente un 70 a un 40% y para un/a empleado/a de limpieza (*cleaning assistant*) de aproximadamente un 90 a un 65%. La responsabilidad de esta evolución negativa por tanto no es exclusiva del gobierno liberal-conservador. También el gobierno socialdemócrata anterior (1993-2001) fue testigo de unas prestaciones decrecientes.

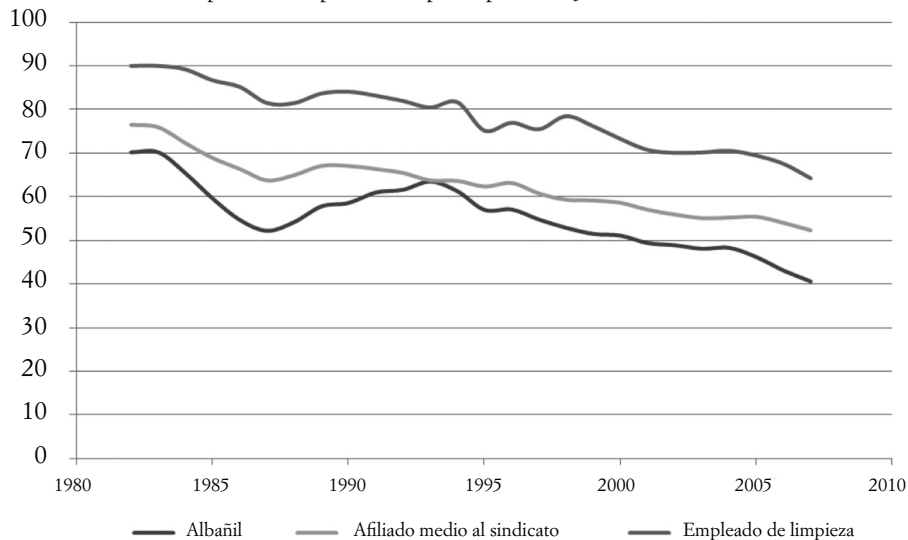
Por defecto, las prestaciones por desempleo y otras prestaciones sociales se ajustan en función de la evolución de los salarios reales a nivel nacional, según estipula la Ley de Regulación de Prestaciones Sociales (*satsreguleringslov*). Esta ley, no obstante, incluye una cláusula de excepcionalidad que deduce la parte de los incrementos que se sitúa entre el 2 y el 2,3%, y transfiere este importe a un fondo público denominado «*satsreguleringspuljen*». Como es obvio, esta cláusula va socavando poco a poco el nivel de las prestaciones.

Por otra parte, el cálculo de la evolución de los salarios reales no incluye las contribuciones de los asalariados a las pensiones del mercado laboral, reguladas por la negociación colectiva. En 1990 el importe de estas contribuciones fue bajo (menos del 1% de los salarios), pero desde entonces se han incrementado sustancialmente. Actualmente la mayoría de los asalariados adscritos a convenios colectivos y que trabajan en el sector privado ingresan un

12% o más de su salario para este fin. Por tanto, el progresivo incremento de las contribuciones a este tipo de pensiones también contribuye a reducir el nivel de las prestaciones por desempleo. El gobierno liberal-conservador era perfectamente consciente de esta situación, pero no hizo nada por evitarla²⁸.

Además de ser sometido a esta dinámica de inercia, el sistema danés de pensiones también fue objeto de modificaciones producto del desplazamiento. En 2002, poco después de las elecciones, la nueva Administración lanzó una ofensiva contra el principio de Ghent. Sin embargo, la propuesta de crear un fondo para un seguro de desempleo que fuera gestionado por el Estado y que compitiera con el seguro gestionado por los sindicatos no logró una mayoría. En su lugar, el gobierno promulgó un decreto («Decreto por la libertad») que de facto liberalizó el sistema de protección contra el desempleo garantizado por el Estado. En la

GRÁFICO 2
Ratio de la prestación por desempleo (porcentaje sobre el salario bruto)



Fuente: Confederación Danesa de Sindicatos e Instituto Danés de Estadística.

práctica, este decreto abolió (desplazó) una norma –el principio de vinculación profesional (*crafts principle*)– que hasta ese momento fijaba la adscripción de determinados sectores profesionales a ciertos seguros de desempleo. La abolición de esta norma dio a los trabajadores (los beneficiarios) una súbita libertad para contratar su seguro de desempleo con quien consideraran más conveniente²⁹.

²⁸ Christoffer Green-Pedersen *et al.*, «Non-decisions and invisible cutbacks? The indexation of social benefits in four countries», en Michael Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen y Adrienne Héritier (eds.), *Dismantling Public Policy: Interests, strategies and effects*, Oxford University Press, Nueva York (de próxima publicación).

²⁹ Jesper Due y Jørgen Steen Madsen, «Det danske Gent-systems storhed–og fald?», i Arbejdsdirektoratet, *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907–2007: Udvikling og perspektiver*, Arbejdsdirektoratet, København, 2007, págs. 201-248

Tal como muestra el gráfico 3, el «Decreto por la libertad» tuvo un efecto perceptible sobre la distribución del número de adscritos a los diferentes sistemas de seguro de desempleo. Desde el año 2000 en adelante, los seguros asociados a los sindicatos miembros de la Confederación Danesa de Sindicatos perdieron más de 250.000 afiliados (lo que equivale a aproximadamente un 25%), mientras que fondos de nueva creación o independientes (denominados «fondos amarillos»)³⁰ iban ganando terreno. La razón principal de este trasvase radica en el importe de las cuotas. Los seguros independientes los gestionan sindicatos independientes que evitan participar en conflictos de ámbito empresarial o político, y tampoco participan en la negociación colectiva. Por eso estos sindicatos pueden ofrecer la doble afiliación –al sindicato y al seguro– por una cuota mucho menor que los sindicatos tradicionales.

Si queremos apoyarnos en el enfoque de Mahoney y Thelen para explicar por qué el gobierno liberal-conservador tenía tanto interés en modificar las normas vigentes y en liberalizar el sistema de protección por desempleo, debemos prestar atención a las dinámicas inherentes al principio de Ghent. Debido a la norma de doble afiliación, este sistema significó durante todo el siglo XX un importante refuerzo de la posición sindical³¹, una situación que no solo beneficiaba a los sindicatos. También el partido socialdemócrata resultaba favorecido, dado que siempre gozó del apoyo de los sindicatos históricos. Si alguien hubiera querido reducir el flujo de recursos que nutren al partido socialdemócrata (el partido danés más importante entre 1924 y 2001), una de las opciones lógicas hubiera sido debilitar a los sindicatos. Para conseguirlo, había que acabar con el sistema de doble afiliación o crear un mercado en el que sindicatos no aliados con el partido socialdemócrata pudieran ofrecer seguros de desempleo.

Un estudio realizado en Dinamarca en 2011 confirma que el flujo de trabajadores adscritos al seguro de la Confederación Danesa de Sindicatos hacia fondos independientes tiene su reflejo en la evolución de la cifra de afiliados a esta confederación de sindicatos. Muchos de los que deciden abandonar el seguro de desempleo de la Confederación abandonan también el sindicato y optan por la doble afiliación en un sindicato independiente³². El principio de Ghent, que antaño favorecía a los sindicatos históricos y al partido socialdemócrata, ahora actúa en su contra, porque contribuye a acelerar la pérdida de militancia.

4. 3. *La reacción de las centrales sindicales: hacia un mercado laboral menos flexible*

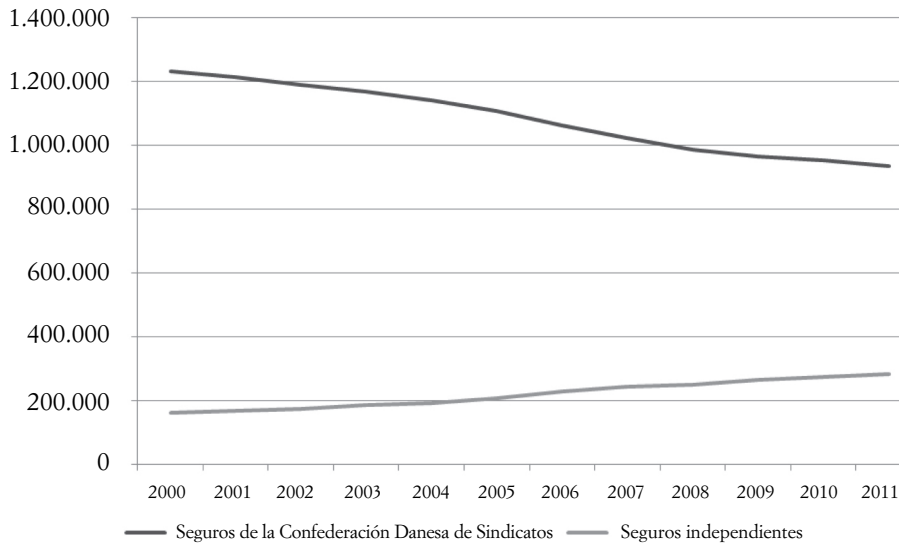
Tanto la conversión de las políticas activas de mercado laboral, como la reducción de la ratio entre prestaciones por desempleo y salarios, y también la pérdida de afiliados en beneficio de sindicatos independientes como consecuencia del desplazamiento del principio de vinculación profesional, fueron procesos graduales y lentos. Pero finalmente provocaron que los sindicatos históricos se revolvieran contra el gobierno liberal-conservador y dieran un giro a su estrategia referente a la flexiseguridad. No hay duda de que el punto de inflexión fue la

³⁰ Una de estas organizaciones independientes, el *Christian Trade Union and Unemployment Insurance Fund* (véase <http://www.krifa.dk/>), ya existía antes del «Decreto por la libertad» y cubría a todo tipo de trabajadores. Debido a razones históricas este seguro tenía un estatus especial. Desde el punto de vista legal, la elección del seguro de desempleo no era del todo imposible antes del año 2001, pero por tradición, y debido a la presión que ejercían los enlaces sindicales en las empresas, la gran mayoría de los asalariados respetaba el principio de vinculación profesional (Due & Madsen, 2007, págs. 238–240).

³¹ Lyle Scruggs, «The Ghent System and Union Membership in Europe 1970–1996», en *Political Research Quarterly*, Vol. 55, N° 2, 2002, págs. 275–297.

³² Flemming Ibsen *et al.*, *Kollektiv handling: Faglig organisering og skift af fagforening*, Nyt fra Samfundsvidenskabernes, Copenhagen, 2011.

GRÁFICO 3
Número de afiliados a seguros de desempleo en Dinamarca (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia basada en la base de datos del mercado laboral del Instituto Danés de Estadística.

crisis del 2008. En muy poco tiempo la crisis envió al paro a un gran número de trabajadores. Éstos no tardaron en descubrir que las políticas activas, en lugar de ser una herramienta de protección, se habían convertido sobre todo en un instrumento disciplinario, y que de aquellas generosas prestaciones por desempleo de antaño quedaba muy poco.

La avalancha de quejas sobre esta situación desencadenó un acalorado debate en el seno del movimiento sindical, debate que alcanzó uno de sus momentos álgidos durante el congreso del sindicato del metal en el año 2009. Al final de las deliberaciones los delegados vertieron agrias críticas contra el gobierno, y exigieron la inclusión de cláusulas en los convenios colectivos que ampliaran los plazos de notificación previa y fijaran compensaciones económicas en caso de despido. A continuación reproducimos un extracto del informe del secretario general del sindicato al congreso:

«El menoscabo de las políticas activas de mercado y el deterioro de las prestaciones por desempleo (...) suponen un desafío al modelo de flexiseguridad (...). Igual que un taburete con tres patas se cae si le falta una pata o una de las patas es demasiado corta, el modelo danés se desmoronará si sus tres componentes no están equilibrados»³³.

Las conclusiones de las deliberaciones del congreso se transformaron en exigencias a

³³ Informe del secretario general del sindicato del metal Thorkild E. Jensenal al congreso celebrado en 2009. El informe se puede descargar en: <http://www.danskmatal.dk/>, Om Dansk Metal Kongres 2009 Beretningogdebat.

Danish Industry, la mayor organización empresarial de Dinamarca. Al año siguiente se incluyó en el convenio colectivo del sector industrial una cláusula relativa a indemnizaciones por despido. Un aspecto fundamental de esta nueva cláusula (o cláusula añadida), que desde entonces se ha ido incorporando a otros convenios, es su vinculación a las prestaciones por desempleo. La cláusula obliga a los empresarios que despiden a un empleado a pagarle durante un número determinado de meses la diferencia entre el importe de la prestación de desempleo y el 85% del salario que percibía. Cuanto más larga haya sido la relación laboral del trabajador con la empresa, más largo es también el periodo en que recibirá los pagos compensatorios³⁴. No se ha creado ningún fondo empresarial al efecto, por lo que cada empresario deberá hacer frente a estos pagos de forma individual.

El derecho a una indemnización por despido devuelve a los trabajadores daneses parte de la seguridad salarial que anteriormente les ofrecía el sistema de protección por desempleo, pero al mismo tiempo hace que el mercado laboral sea ahora algo menos flexible. Además, al encarecerse el despido de ciertos colectivos de trabajadores, cabe suponer que los empresarios modificarán su comportamiento en cuanto a contrataciones y despidos. Es muy probable que los empresarios se vuelvan más reticentes a contratar trabajadores con contratos indefinidos, y también, que los trabajadores temporales y aquellos con menor permanencia en las empresas sean los primeros en ser despedidos, por lo que la segmentación del mercado laboral tenderá a aumentar³⁵.

A día de hoy, el sistema de indemnizaciones por despido puede ser considerado una modificación marginal de unas normas de despido que siguen siendo laxas. Pero existen motivos para suponer que en un futuro este sistema se extenderá. Las centrales sindicales y las organizaciones empresariales negocian unas tres o cuatro veces a lo largo de una década. La experiencia previa indica que es muy probable que los convenios futuros desarrollen las cláusulas de contenido social (recordemos que las contribuciones a las pensiones del mercado laboral pasaron del 1 al 12% entre 1990 y 2010), sobre todo en épocas en las que a los empresarios les resulta muy difícil ofrecer incrementos salariales.

5. CONCLUSIONES

En la primera década de este siglo, el modelo danés de flexiseguridad, basado en una regulación laxa del despido, generosas prestaciones por desempleo y una política activa de mercado laboral, fue subido a los altares tanto por la OCDE como por la Comisión Europea. A este modelo híbrido le fueron atribuidos –entre otros logros– una baja tasa de desempleo, un alto nivel de empleo, y una elevada movilidad laboral. El reconocimiento internacional que recibió el modelo no pasó desapercibido al gobierno liberal-conservador danés, que tras ganar las elecciones en 2001 articuló un discurso político favorable a la flexiseguridad.

Sin embargo, hemos demostrado en este artículo que el compromiso verbal del gobierno liberal-conservador con el equilibrio entre flexibilidad y seguridad resultó ser solo retórico. En la práctica, las políticas de mercado laboral que aplicó, en lugar de respaldar la flexiseguridad, la desmantelaron. El gobierno sustituyó el núcleo original de las políticas de mercado laboral, orientado a la integración social y a las actividades formativas, por un enfoque ultra liberal centrado en el control, las sanciones, la disciplina, y en medidas favorecedoras de la inserción laboral directa. El gobierno también modificó el sistema que regía los seguros de desempleo, permitió que la ratio de prestaciones por desempleo/salarios, que había comen-

³⁴ CO-Industri og Dansk Industri, «Industriens overenskomst», págs. 85–86, §38, stk. 1.

³⁵ Comisión Europea, «Employment in Europe», Bruselas, 2006, págs. 81-91.

zado a disminuir en la década de los noventa del siglo XXI, siguiera cayendo, y redujo el periodo máximo de percepción de prestaciones por desempleo de 4 a 2 años.

Además de degradar el componente de seguridad de la flexiseguridad, el gobierno también forzó un cambio que afectó a la estructura de la relación de fuerzas que prevé este modelo. Los sindicatos históricos perdieron el monopolio que de facto ostentaban respecto a la provisión de seguros de desempleo. En 2003 el gobierno abolió la norma que estipulaba a qué seguro de desempleo (vinculado a los sindicatos) debían adherirse los trabajadores, haciendo posible que sindicatos independientes comenzaran a ofertar seguros de desempleo garantizados por el Estado. Como resultado de estos cambios, muchos trabajadores abandonaron los sindicatos históricos agrupados bajo el paraguas de la Confederación Danesa de Sindicatos para afiliarse a sindicatos independientes, que ofrecen este tipo de seguros a un coste mucho menor. Esta evolución afecta negativamente a la flexiseguridad, dado que los sindicatos independientes, que prestan un servicio, pero se abstienen de cualquier acción política, no participan en la negociación colectiva, ni ejercen presión alguna para que se potencien las políticas activas de mercado laboral o se mejore el seguro de desempleo. Dado que su actividad detrae miembros de aquellos sindicatos que sí defienden activamente estos objetivos, los sindicatos independientes alteran el equilibrio de fuerzas entre los intereses de los asalariados y los empresarios.

Finalmente, la suma de todos estos cambios provocó la reacción de los sindicatos «reales». Insatisfechos con unas políticas de mercado laboral que consideraban inadecuadas e incluso inútiles, y con unas prestaciones por desempleo insuficientes, los sindicatos comenzaron a deliberar sobre su propia interpretación del modelo de flexiseguridad. El resultado de estas deliberaciones fue la exigencia de una mayor protección del empleo y una regulación del despido menos laxa, es decir, un nuevo equilibrio entre seguridad y flexibilidad. Esta aspiración se plasmó en la introducción de cláusulas de indemnización por despido en algunos convenios colectivos pertenecientes al sector privado. De momento este tipo de cláusulas son un fenómeno marginal, pero pensamos que tienen el potencial suficiente como para, en un futuro, modificar profundamente el mercado laboral danés. De hecho, existen ejemplos de cláusulas referidas al ámbito de la protección social que en un principio fueron incorporadas a algunos convenios de forma puntual, como por ejemplo las concernientes a las pensiones de mercado laboral, y que posteriormente, paso a paso, fueron incorporadas a muchos otros convenios.

Una vez instaurado un sistema de indemnizaciones por despido, podemos afirmar que los tres elementos fundamentales del modelo de flexiseguridad han sido alterados. Tanto el componente de seguridad como el de flexibilidad fueron mutilados (este último debido al encarecimiento del despido de un segmento de los empleados). Es importante subrayar que la mayoría de las alteraciones importantes fueron fruto de sucesivas modificaciones de alcance limitado. La aplicación del modelo del cambio institucional gradual de Thelen y Mohny nos ha permitido identificar la mayoría de estas modificaciones como elementos de un proceso gradual y progresivo.

Las políticas activas del mercado laboral fueron modificadas mediante una estrategia de conversión, la protección por desempleo mediante la inercia y el desplazamiento, y la reglamentación del despido mediante yuxtaposición. En los próximos años veremos cómo evoluciona la flexiseguridad y qué destino final le espera. Pero hay algo que –ya hoy– es incuestionable: la lógica de la flexiseguridad, es decir, el consenso sobre el equilibrio entre flexibilidad y seguridad que antaño fue parte integrante del sistema, ya no existe. En este sentido, estamos convencidos de que no exageramos al afirmar que Dinamarca ya ha renunciado a la flexiseguridad.

Traducción: Roger García Lenberg