

*Galo Herrero Villanueva**

FINLANDIA Y SUS PLANES PÚBLICOS DE INSERCIÓN LABORAL Y DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD 1998-2009

A lo largo de los últimos diez años, Finlandia ha ejecutado sucesivamente dos programas públicos para limitar los efectos del envejecimiento de la población y favorecer el crecimiento de su economía. Los resultados observados hasta el momento son positivos respecto al éxito final de estas iniciativas.

Palabras clave: envejecimiento de la población, crecimiento económico, población activa, Finlandia.

Clasificación JEL: J11, J18.

1. Introducción: la evolución de la economía finlandesa y su situación actual

La economía finlandesa superó una grave crisis económica a principios de los años noventa del siglo pasado que cambió radical y fundamentalmente el modelo económico y empresarial del país. La transición desde una economía dependiente de la influencia económica y política de la Unión Soviética, antes de su desaparición, a una economía basada en la exportación de bienes y servicios fuertemente intensivos en tecnología y en la reestructuración eficiente de sectores tradicionales como el maderero, ha supuesto la realización de grandes esfuerzos de adaptación económica y, en menor medida, social¹.

Actualmente, el éxito del modelo económico finlandés se refleja en su elevada renta per cápita, su fuerte ritmo de crecimiento económico apoyado en el crecimiento sostenido de la productividad a lo largo de los últimos años, la existencia de un

superávit por cuenta corriente alto y la situación saneada de sus finanzas públicas. Sin embargo, el mantenimiento de este orden de cosas se ve amenazado a largo plazo en el caso finlandés por factores demográficos que tendrán un efecto considerable sobre la actividad económica y el bienestar del país. Las previsiones más fiables indican que entre 2000 y 2015, la población activa finlandesa se habrá reducido en alrededor de un millón de personas como resultado del proceso natural de envejecimiento de la población. Esta disminución tendrá efectos claros sobre el sistema nacional de pensiones y sobre la actividad económica del país si no se produce la introducción de cambios económicos y productivos estructurales que compensen la tendencia descrita. Pese a que sucesivas reformas parciales del sistema de Seguridad Social finlandés han conseguido racionalizar sus prestaciones, estas modificaciones no son suficientes para solucionar el problema demográfico planteado².

Este artículo resume los contenidos y resultados de dos programas públicos diseñados y ejecutados por el Gobierno de Finlandia con el doble fin de ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Consejero Económico y Comercial de España en Finlandia y Estonia.

¹ El trabajo de S. Honkapohja, E. Koskela, W. Leibfritz y R. Uusitalo «*Economic prosperity recaptured: The Finnish path from crisis to fast growth*» (University of Helsinki, 2006), describe la evolución reciente de la economía finlandesa y su transformación en una economía del conocimiento.

² El reciente documento de H. Kinnunen «*Government funds and demographic transition-alleviating ageing costs in a small open economy*» (Bank of Finland Discussion Papers, 21-2008) profundiza en el análisis de los efectos de posibles reformas del Sistema de Seguridad Social del país sobre la estabilidad a largo plazo del sistema.

facilitar la permanencia del grupo de trabajadores mayores de 45 años dentro de la población activa y de crear las condiciones necesarias para que el crecimiento de la productividad experimentado en Finlandia a lo largo de los últimos años se convierta en un elemento sostenible de su sistema económico. Tanto el Programa Nacional para Trabajadores de Mayor Edad (1998-2002) como el Programa de Desarrollo para la Mejora de la Productividad del Trabajo y de la Calidad de la Vida Laboral constituyen buenos ejemplos de los esfuerzos de la sociedad finlandesa para enfrentarse a problemas que dominarán el debate económico y social europeo a lo largo de los próximos años.

2. El Programa Nacional para Trabajadores de Mayor Edad (1998-2002)

2.1. El contenido del Programa Nacional

El Programa Nacional para Trabajadores de Mayor Edad se desarrolló entre 1998 y 2002 y fue financiado íntegramente por el Estado finlandés, que aportó una cantidad total de 4,2 millones de euros a lo largo de dicho período. El Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad fue la institución directamente responsable de la ejecución del Plan y coordinó todas las actividades dentro de este ámbito con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación.

El objetivo final del Programa consistió en conseguir un aumento sostenido y permanente de la tasa de empleo del grupo de trabajadores mayores de 45 años. Se identificó un conjunto de problemas existentes en la economía finlandesa que impedían en 1998 que esos trabajadores accedieran a un puesto de trabajo o lo mantuviesen a largo plazo. Esas dificultades eran las siguientes:

- El recurso a la jubilación anticipada por parte de un porcentaje significativo de los trabajadores mayores de 45 años.
- La dificultad de recolocación de los trabajadores mayores de 45 años en otro empleo tras la pérdida de un puesto de trabajo anterior.
- La pérdida de habilidades laborales por parte de este grupo de trabajadores debido al paso del tiempo.

- El nivel educativo relativamente bajo de una parte significativa de este grupo de trabajadores.

- La falta de información suficiente conocida por la sociedad acerca de la situación laboral de este grupo de trabajadores.

- La existencia de un cierto grado de discriminación laboral basada en la edad de estos trabajadores.

El diseño final del Programa se articuló en dos áreas focales diferentes e interrelacionadas entre sí, que conjuntamente comprendían la realización de 40 acciones. Estas áreas fueron:

a) El fomento del capital humano y de la capacitación laboral de los trabajadores de mayor edad. Las actuaciones englobadas en este campo buscaban la incorporación de las necesidades de formación de los trabajadores mayores de 45 años en las actividades de formación continua públicas y empresariales y la creación de un clima social favorable a la contratación de estos trabajadores.

b) El aumento del grado de empleabilidad de estos trabajadores a través de la insistencia en factores sistémicos. El Programa buscaba hacer más atractiva la vida laboral para los trabajadores mayores de 45 años mediante la concertación entre la Administración, los sindicatos y las organizaciones empresariales en relación a la mejora de las condiciones de trabajo existentes en las empresas. El Gobierno impulsó una nueva legislación sobre seguridad y salud en el puesto de trabajo e introdujo la flexibilidad en la edad de jubilación, que a elección del trabajador pasaba a situarse entre los 63 y los 68 años.

La interacción de estos dos elementos debía desembocar tanto en el logro del objetivo propuesto como en el reconocimiento general del hecho de que el grupo de trabajadores de mayor edad tiene unas necesidades específicas que deberían ser tenidas en cuenta desde los puntos de vista social, económico y político.

2.2. Los resultados del Programa y sus evaluaciones

Los resultados obtenidos por el Programa fueron evaluados en sendos trabajos realizados por el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad de ▷

CUADRO 1
TASA DE EMPLEO DEL GRUPO DE POBLACIÓN DE EDADES COMPRENDIDAS ENTRE LOS 45 Y LOS 64 AÑOS EN FINLANDIA
Y EN LA UNIÓN EUROPEA (1996-2007)
(En porcentajes)

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Finlandia.....	35,4	35,6	36,2	39,0	41,6	45,7	47,8	49,6	50,9	52,7	54,5	55,0
UE-15	36,3	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,2	41,7	42,5	44,2	45,3	46,6
UE-27	36,2	36,2	36,5	36,9	37,7	38,5	40,0	40,7	42,4	43,5	44,7

Fuente: Eurostat (2008).

Finlandia³ y por un grupo independiente de expertos finlandeses⁴.

En ambos casos se destacó el efecto positivo del Programa sobre las condiciones de trabajo del grupo de trabajadores mayores de 45 años. Sin embargo, tanto los autores de la evaluación ministerial como el grupo de expertos llamaron la atención sobre las dificultades que existen en efectuar una atribución directa de los resultados positivos observados en el avance de la tasa de empleo del grupo de referencia entre 1998 y 2002 a la ejecución de actividades concretas relacionadas con el Programa. Finalmente, en las dos evaluaciones se estableció la importancia de que este Programa tuviese una continuidad en el tiempo y que se pudiese ampliar a otros ámbitos de actuación relacionados.

Otros resultados del Programa que fueron puestos de manifiesto por el estudio de los expertos independientes se resumen a continuación:

- Hubo cambios positivos en la cantidad de información disponible acerca del problema de este grupo de trabajadores y en el grado de concienciación de la sociedad al respecto.

- Se pudo registrar una mejor disposición por parte de las empresas a considerar las necesidades de formación específicas por parte de este grupo, así como un menor interés relativo de los empleados mayores de 45 años en acogerse a la jubilación anticipada. No obstante, no pudo constatarse una mejora significativa en el volumen de contrataciones nuevas de trabajadores pertenecientes a este grupo de edad.

³ «The many faces of the National Programme on Ageing Workers - The concluding report on the Programme» (Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 2002).

⁴ Arnkil, R., Nieminen, J., Rissanen, P., Pitkänen, S., Lyytinen, S.: «Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers» (Discussion Paper, Social Development Company Ltd., 2003).

- La formación continua de los trabajadores mayores de 45 años mejoró sustancialmente a lo largo del período en que estuvo en vigor el Programa. Los esfuerzos efectuados en este campo por parte del Ministerio de Educación han tenido su extensión natural en el Programa Nacional de Educación de Adultos (2003-2007), dirigido a trabajadores de edades comprendidas entre los 30 y los 55 años.

- El Programa también contribuyó a que la edad media de jubilación finlandesa aumentase ligeramente a lo largo del período de aplicación de las medidas (58,8 a 59,3).

Finalmente, la tasa de empleo de los trabajadores mayores de 45 años aumentó de forma significativa como consecuencia de la aplicación del Programa. La evolución favorable de esta tasa se debió en gran medida a que el número de jubilaciones anticipadas pasó a ser menor durante los cinco años de aplicación del Programa, y no a un aumento sustancial de la ocupación dentro de ese grupo de edad. Como puede apreciarse en los datos correspondientes a las tasas de empleo de Finlandia y de la Unión Europea (Cuadro 1), el valor de esta tasa en el caso finlandés (36,2 por 100) era ligeramente inferior a los valores medios correspondiente a la Unión Europea de 15 y de 27 miembros el año de comienzo del Programa (1998). El año en que terminó el Programa (2002), Finlandia había alcanzado una tasa de empleo del 47,8 por 100, ya superior a las tasas medias de los grupos de países de referencia.

3. Programa de Desarrollo para la Mejora de la Productividad del Trabajo y de la Calidad de la Vida Laboral (TYKES)

El Programa de Desarrollo para la Mejora de la Productividad del Trabajo y de la Calidad de ▷

la Vida Laboral (conocido por su acrónimo finlandés TYKES) fue creado por el Gobierno de Finlandia en 2003 con el propósito de fomentar aquellas formas de organización de la actividad laboral y productiva en el país que permitan el crecimiento sostenible de la productividad de la economía a largo plazo⁵. TYKES comenzó a aplicarse en 2004 y terminará en 2009. A lo largo de este período de seis años, el Ministerio de Trabajo habrá contado con un volumen agregado de recursos de 87 millones de euros, a razón de 14,5 millones de euros por año. Esta dotación presupuestaria se justifica por el hecho de que TYKES incluye actuaciones dentro de ámbitos que anteriormente habían sido abordados por programas específicos como el Programa Nacional para Trabajadores de Mayor Edad y por su mayor énfasis en llevar a cabo acciones sistémicas que sienten las bases de un modelo productivo favorecedor del crecimiento de la productividad en toda la economía.

Los objetivos perseguidos por TYKES quedan organizados en los cuatro niveles de actuación siguientes:

1) El nivel político: aquí se recoge el objetivo general de lograr el crecimiento sostenible de la productividad de Finlandia a largo plazo.

2) El nivel programático: en este nivel se incluye los instrumentos con los que cuenta TYKES para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El Programa financia proyectos ejecutados en el seno de empresas concretas para aumentar su productividad, así como actividades encaminadas a la formación de redes de aprendizaje mutuo de mejores prácticas entre empresas.

3) El nivel generador de nuevas actividades: dentro de este ámbito, TYKES se centra en la difusión de información y de modelos de organización de la actividad laboral o empresarial que hayan demostrado haber tenido éxito en el fomento del crecimiento de la productividad en empresas concretas.

4) El nivel relacionado con la actividad en el puesto de trabajo: este aspecto de TYKES afecta directamente al establecimiento de relaciones fluidas entre la gerencia de la empresa y sus empleados que posibiliten el establecimiento de relaciones laborales que contribuyan al crecimiento de la productividad empresarial. En este caso, tanto la aplicación directa de modelos organizativos inicialmente ajenos a la empresa como su adaptación o la creación de un modelo propio son elementos de los que depende el éxito final de todo el Programa.

Está previsto que el Ministerio de Trabajo de Finlandia evalúe los resultados alcanzados por TYKES en 2010. La información disponible hasta el momento proporcionada por ese Ministerio es esperanzadora aunque no concluyente respecto al éxito final de esta iniciativa. Será necesario contar con estudios de impacto que establezcan el posible éxito de TYKES a largo plazo.

4. Conclusión

La economía finlandesa se enfrenta actualmente a nuevos desafíos derivados del proceso de envejecimiento de su población a largo plazo. El Programa Nacional para Trabajadores de Mayor Edad y el Programa de Desarrollo para la Mejora de la Productividad del Trabajo y de la Calidad de la Vida Laboral han sido dos iniciativas impulsadas por el Estado finlandés para ofrecer cauces de adaptación a la nueva situación desde el punto de vista social y económico. Su organización y filosofía son expresiones del llamado «Nuevo Modelo Nórdico», cuyo enfoque aún la preocupación por el mantenimiento de la cohesión social y el reconocimiento de la necesidad de mantener un crecimiento elevado a largo plazo⁶. Estas experiencias ofrecen referencias útiles para intentar resolver el mismo tipo de problemas en el caso de otros países europeos.

⁵ «The Finnish Workplace Development Programme TYKES» (Ministry of Labour of Finland, 2004).

⁶ Andersen, T., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H., Vartiainen, J.: «The Nordic model. Embracing globalization and taking risks» (The Research Institute of the Finnish Economy, 2007).

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN

Solicito la suscripción que se detalla a continuación:

PUBLICACIONES PERIÓDICAS	ESPAÑA	EXTRANJERO
	1 año	1 año
<input type="checkbox"/> Boletín Económico de Información Comercial Española. (24 números/año, monográficos e índice anual)	<input type="checkbox"/> 81,10 € (1)	<input type="checkbox"/> 106,20 €
<input type="checkbox"/> Información Comercial Española. Revista de Economía (6 números/año e índice anual)	<input type="checkbox"/> 62,60 € (1)	<input type="checkbox"/> 74,90 €
<input type="checkbox"/> Cuadernos Económicos de Información Comercial Española. (Número suelto)	<input type="checkbox"/> 15,00 € (1)	
Total		

(1) Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla.

DATOS

Nombre y apellidos
 Empresa
 Domicilio
 D.P. Población
 N.I.F.
 Teléf. Fax.
 Firma

FORMAS DE PAGO

Transferencia a la cuenta del Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. BBVA. Pº de la Castellana, 148. 28046 MADRID (ESPAÑA) CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 0182-9091-52-0200000597

ORDEN DE PEDIDO

Título	Importe
Total	

Ejemplar suelto:

Boletín Económico de Información Comercial Española:
 España 4,70 € + I.V.A. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla.
 Extranjero 8,00 € + I.V.A. (Según zona geográfica) (más 5,00 € de gastos de envío)
Información Comercial Española. Revista de Economía:
 España 12,40 € + I.V.A. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla.
 Extranjero 13,60 € + I.V.A. (Según zona geográfica) (más 5,00 € de gastos de envío)
Cuadernos Económicos de Información Comercial Española.
 España 15,00 € + I.V.A. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla.

DATOS

Nombre y apellidos
 Empresa
 Domicilio
 D.P. Población
 N.I.F.
 Teléf. Fax.

FORMAS DE PAGO

Transferencia a la cuenta del Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. BBVA. Pº de la Castellana, 148. 28046 MADRID (ESPAÑA) CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 0182-9091-52-0200000597



MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO
 SUBSECRETARÍA
 DIVISIÓN DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y PUBLICACIONES
 CENTRO DE PUBLICACIONES

Información y venta directa:

Paseo de la Castellana, 160. Vestíbulo. 28071 Madrid. Teléfono 91-349 49 68
 Paseo de la Castellana, 162. Vestíbulo. 28071 Madrid. Teléfono 91-349 36 47

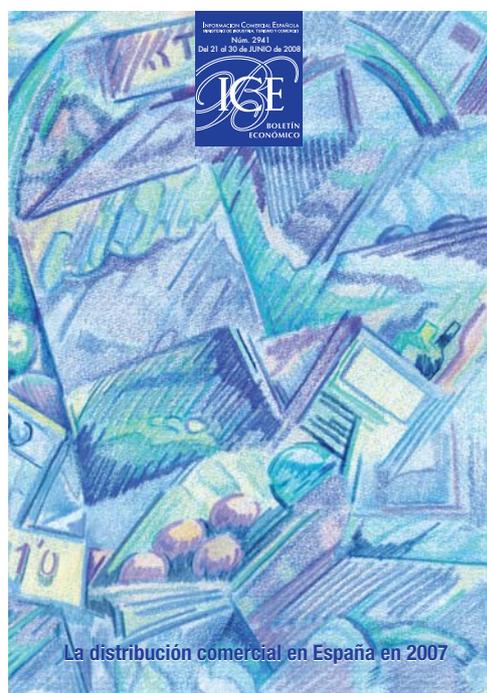
Suscripciones y ventas por correspondencia:

Paseo de la Castellana, 160. Planta 0. 28071 Madrid. Teléfono 91-349 51 29 Fax 91-349 44 85

Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:

<http://www.revistasice.com/RevistasICE/Suscripciones/pagFormulario.htm>

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS

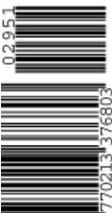


BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACION COMERCIAL
ESPAÑOLA

02951



9 770213 376803 • 4,70 € + IVA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, TURISMO
Y COMERCIO

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COMERCIO

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE ANÁLISIS, ESTRATEGIA
Y EVALUACIÓN