

Resumen

Este trabajo analiza la relación entre las prestaciones por desempleo y las indemnizaciones por despido, buscando entender de qué manera interactúan ambas en la compensación de las pérdidas esperadas de ingresos que se producen con la salida del empleo de los trabajadores. Se discuten las implicaciones para conseguir un sistema que combine flexibilidad y seguridad (en el empleo y no tanto en el puesto de trabajo). Desde esta óptica, cambios en las indemnizaciones por despido tendrían que acompañarse de cambios en las prestaciones por desempleo (y muy posiblemente en las políticas activas de mercado de trabajo). Un sistema de «impuesto sobre despidos» para financiar las prestaciones por desempleo podría ser una pieza importante de un sistema de *flexiseguridad*.

Palabras clave: indemnización por despido, protección por desempleo, mercado de trabajo español, *flexiseguridad*.

Abstract

This article analyses the relation between unemployment benefits and severance pay, in order to understand in what way both interact in the compensation of the expected loss of earnings of redundant workers. We discuss some implications for a new system with a different mix of flexibility and security (understood as employment security rather than job security). From this point of view, changes in severance pay would have to be accompanied by changes in unemployment benefits (and very probably in active labour market policies). A «dismissal tax» system to finance unemployment benefits could be an important part of a *flexicurity* system.

Key words: severance pay, unemployment protection, Spanish labour market, *flexisecurity*.

JEL classification: J65.

INDEMNIZACIONES POR DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO ESPAÑOL

Miguel Ángel MALO

Universidad de Salamanca

Carlos GARCÍA-SERRANO

Universidad de Alcalá

I. INTRODUCCIÓN

UNO de los puntos más discutidos cuando se habla de alterar la normativa legal del mercado de trabajo español es el de las indemnizaciones por despido. Siempre ha sido así, cosa que no es de extrañar, puesto que afecta a las pérdidas esperadas de ingresos que genera el despido para el trabajador (y presumiblemente a su nivel de bienestar) y al coste de ajuste que debe afrontar la empresa (que, si es demasiado elevado, puede comprometer la continuidad futura de la empresa). Reconociendo la gran importancia del tema para las dos partes de la relación laboral, en este artículo nos vamos a centrar en los trabajadores, puesto que nuestro objetivo consiste en evaluar la eventual interrelación de indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo.

Es muy habitual tratar ambas cuestiones de forma separada, analizando por un lado las consecuencias de las indemnizaciones (por sí mismas o como parte de la legislación de protección del empleo) sobre diferentes variables económicas agregadas, y por otro lado el efecto que las prestaciones por desempleo (contributivas y/o asistenciales) sobre la duración del desempleo y la probabilidad de re-empleo.

Sin embargo, al dirigirse ambas a mitigar las pérdidas espera-

das de ingresos (y, por tanto, de bienestar) que genera un despido, convendría entender qué tipo de relación hay entre la regulación legal de ambas cuestiones, ya que en todos los ordenamientos suelen existir contrapesos y complementariedades entre distintas partes del Derecho laboral. Esto no quiere decir que esos *equilibrios* sean siempre situaciones eficientes o deseables desde un punto de vista social, pero sí que deben ser tenidos en cuenta en cualquier intento de comprensión, o incluso de transformación, de estas dos cuestiones clave.

Adicionalmente, desde el punto de vista de alcanzar un modelo que combine flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores (y seguridad entendida *en el empleo* y no *en el puesto de trabajo*), un adecuado diseño de ambas cuestiones está llamado a tener un papel fundamental en cualquier cambio que se plantee alcanzar un sistema de *flexiseguridad*.

Por todo ello, en este artículo, nuestro objetivo es examinar si existe una interrelación entre indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo. Primero, la buscaremos en los datos, adoptando una perspectiva internacional. Segundo, la comparación internacional nos servirá como base para discutir qué tipo de modifi-

caciones en ambas cuestiones habrían de tenerse en cuenta en la transición hacia (y el logro de) un sistema de *flexiseguridad*.

II. INDEMNIZACIONES POR DESPIDO, PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y PÉRDIDAS ESPERADAS DE INGRESOS

Frente al despido, según el convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores con una relación laboral indefinida deben tener derecho a poner en cuestión la decisión de la empresa ante un organismo neutral (por ejemplo, un tribunal). En caso de que ese cuestionamiento lleve a considerar el despido como injustificado, dicho convenio establece que debe compensarse al trabajador mediante una indemnización y/o mediante una prestación por desempleo (1).

Este convenio (suscrito por España y por otros países de la UE, aunque no por todos) nos mostraría que la lógica de las indemnizaciones por despido y de las prestaciones por desempleo es exactamente la misma: cubrir la pérdida esperada de ingresos tras perder el empleo por un despido.

Sin embargo, el análisis económico nos dice que no cubren (o, al menos, no deberían cubrir) el mismo tipo de pérdidas esperadas de ingresos. Las prestaciones por desempleo están dirigidas a cubrir la pérdida de ingresos hasta que se encuentra otro empleo. Ahora bien, las indemnizaciones por despido estarían relacionadas con las pérdidas de ingresos de largo plazo que sufriría el trabajador por haber perdido el capital humano específico acumulado en el puesto de trabajo del cual ha salido (2), pérdidas de ingresos

que se producirán incluso encontrando un nuevo trabajo (3), al menos hasta que, *ceteris paribus*, acumule tanto capital humano específico como llegó a acumular en el último puesto.

Por consiguiente, la relación entre ambos conceptos bien podría ser directa. Así, una persona que pierda su empleo habiendo acumulado una elevada antigüedad podría tener indemnizaciones relativamente más elevadas por haber acumulado una gran cantidad de capital humano específico que, al ser despedido, se pierde de manera irremediable, y que se tardaría mucho tiempo en acumular de nuevo en otro puesto. Al mismo tiempo, cuando alguien es despedido de su puesto de trabajo después de haber estado empleado mucho tiempo, lo normal es suponer que le costará un esfuerzo considerable encontrar un nuevo puesto y que la duración de su desempleo será previsiblemente mayor.

A esto podría unirse un razonamiento sobre el propio sistema jurídico. Si todos los componentes de un mismo sistema jurídico laboral tienen una misma lógica (por ejemplo, porque sus componentes fundamentales nacieron en un mismo momento histórico), sus piezas básicas reflejarán un mismo equilibrio político y social. Por tanto, si esa conformación básica del Derecho laboral de un país se da en un momento en que los sindicatos tienen una mayor capacidad de presión, podemos encontrarnos que eso se refleje en una normativa con generosas prestaciones por desempleo (en cuanto a condiciones de acceso y/o a tasas de sustitución) y despidos más difíciles o más caros. Lo contrario pasaría (al menos en lo que a dificultad y carestía de los despidos se refiere) si el Derecho laboral reflejara unos valores so-

ciales más proclives a proteger la capacidad de elección del empresario sobre todos los factores de producción, incluido el trabajo.

Sin embargo, también es posible suponer que haya sistemas jurídicos que otorguen a ambos elementos una lógica de cierta sustituibilidad entre ambos, al menos hasta cierto punto. Esto se debería a que, en la realidad, ni los agentes económicos ni tampoco la regulación laboral parecen distinguir entre los distintos tipos de pérdidas de ingresos de los que hablábamos antes. Al relegar a un lado esa distinción, indemnizaciones y prestaciones no serían más que medios para cubrir pérdidas esperadas de ingresos. Así, un sistema preocupado exclusivamente por las pérdidas de ingresos en su conjunto buscaría una combinación adecuada de ambos medios paliativos, dando lugar a una sustituibilidad entre ellos, siquiera parcial.

Las ideas que suelen girar en torno al concepto de *flexiseguridad* parecen situarse en este terreno de una sustitución parcial: lo importante es que la flexibilidad que hay que dar a las empresas para que participen en un entorno cada vez más competitivo no debe dañar la seguridad de los trabajadores. Y esta seguridad se entiende como protección a la persona, y no al puesto. Obviamente, la prestación por desempleo está vinculada a la persona, hasta que encuentre otro empleo, mientras que la indemnización por despido está más relacionada con el puesto, ya que una mayor indemnización supone un encarecimiento del despido y, por tanto, protege al trabajador en el puesto de trabajo. Por tanto, cabe esperar que los países que se consideran ejemplo de *flexiseguridad* tengan indemnizaciones relativamente más bajas y un sistema de protección por desempleo más amplio (bien un

acceso más fácil a prestaciones, bien una mayor tasa de sustitución, bien un mayor gasto en políticas pasivas y activas del mercado de trabajo, etcétera).

La manera más directa de entender la relación entre indemnizaciones y prestaciones consiste en tomar información de distintos países sobre ambas cuestiones y analizarla, lo cual se aborda en el apartado siguiente.

III. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Existe una amplia literatura internacional que propone indicadores diversos de la regulación del mercado de trabajo cuantificando distintos aspectos del Derecho laboral. Los aspectos que se suelen considerar para ser cuantificados han cambiado a lo largo del tiempo. En una primera fase, las investigaciones estuvieron muy centradas en medir la «flexibilidad» relativa de los diferentes ordenamientos (Emerson, 1988; Grubb y Wells, 1993). En una segunda fase, se ha tendido a adoptar una visión más amplia, analizando muchos más aspectos del ordenamiento laboral, e incluso del resto del ordenamiento jurídico (Botero *et al.*, 2004; Deakin y Sarkar, 2008). También el desarrollo de esta línea de trabajo ha ido pasando de analizar cómo es el ordenamiento en un solo momento del tiempo (como los primeros estudios promovidos desde la OCDE) a comparar distintos momentos del tiempo y las reformas que se han venido desarrollando (Deakin y Sarkar, 2008).

Lo más habitual es que estos indicadores se basen en la lectura de las leyes, y no en recopilaciones sobre cómo se aplica ese tipo de normativa en la práctica. Por ejemplo, en los indicadores de los informes *Doing Business* del Banco Mundial

se recogen los costes de despido expresados en términos de semanas de salario para un determinado tipo de trabajador. En dicho indicador, Dinamarca aparece con cero semanas de salario. Por mucho que sea correcto en sentido estricto para los trabajadores de cuello azul (4), más allá de la letra de la ley sabemos que en los sectores afectados por reestructuraciones es normal que en la negociación colectiva se estipulen indemnizaciones por despido para ellos, por lo que, en la práctica, incluso para este grupo, la indemnización no es nula. Por lo que respecta a España, en dichos indicadores suele aparecer con lo que se pagaría en caso de un despido económico procedente (20 días de salario por año trabajado), cuando sabemos que es la indemnización de improcedencia la verdadera indemnización de referencia en España (5). En otros trabajos, incluso se mezcla información sobre la regulación de los despidos y lo que de verdad se paga en forma de costes medios (como en Botero *et al.*, 2004, donde es muy difícil saber qué es lo que de verdad se está considerando en esta dimensión para cuantificar su indicador).

¿Por qué no se suelen construir indicadores basados en cómo se usa la ley en la práctica, y en cambio se dispone de una abrumadora mayoría de indicadores basados en la letra de la ley? La razón básica es que normalmente eso es lo único de lo cual se dispone, y que ser capaces de conocer la práctica de la normativa en multitud de países muy distintos suele exigir un esfuerzo y unos recursos demasiado grandes. Afortunadamente, como señala Freeman (2007), el *ranking* en el que los distintos indicadores elaborados desde concepciones muy distintas suelen situar a los países es semejante (6). Luego deberían ser virnos para hacer un análisis com-

parativo internacional con otros aspectos de la propia normativa laboral. El problema surge, como también resalta Freeman (2007), cuando se trata de ir más allá de la propia normativa laboral y se calculan las correlaciones entre estos indicadores y las variables económicas (ya sea empleo, paro o crecimiento). Dichas correlaciones con las variables económicas no son robustas, siendo en muchos casos incluso contradictorias.

Por tanto, el uso de estos indicadores debería más bien limitarse a comparaciones de la propia normativa laboral, y tener un extremo cuidado al analizar la relación entre las diferencias internacionales en la normativa y los resultados del mercado de trabajo o los resultados económicos en general.

1. Las indemnizaciones por despido

Uno de los esfuerzos de comparación internacional que abarca más países es el realizado por el Banco Mundial para la elaboración del indicador *Doing Business*. Este indicador se basa en diez componentes (7), uno de los cuales se refiere a la regulación del empleo. Éste incorpora dos indicadores: uno de «rigidez del empleo» (que es la media de tres sub-índices: dificultad de contratación, rigidez de horas de trabajo y dificultad de despido) y otro de «costes de despido» (que mide el coste de los requerimientos de preaviso, las indemnizaciones por despido y los pagos adicionales cuando se despide a un trabajador, expresado en semanas de salario).

Para hacer los datos comparables entre países, se realizan una serie de supuestos sobre el trabajador y la empresa. En concreto, el trabajador es un varón que tiene 42 años, no directivo, trabaja

a tiempo completo, lleva veinte años en la misma empresa, gana un salario igual a la media del país durante todo el período de empleo, no está afiliado a ningún sindicato (si no es obligatorio) y vive en la ciudad de negocios más grande del país. En cuanto a la empresa, opera en el sector manufacturero, tiene 60 trabajadores, está sujeta a un convenio colectivo, incluso aunque no participe en su negociación, y es de propiedad nacional. En 2007, se realizaron mejoras en los sub-indicadores de regulación de empleo para adecuarlos a las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (8). En el *Doing Business 2010* se llevaron a cabo algunos cambios adicionales en la metodología de este indicador (por ejemplo, antes se tomaba como referencia una empresa con 201 empleados).

Otra pieza de información relevante procede del trabajo de Botero *et al.* (2004), que en realidad se trata de una versión previa del indicador del Banco Mundial con

la información existente a finales de la centuria pasada (9). En este caso, el indicador global de «coste de despido» mide el coste de despedir al 20 por 100 de los empleados (10 por 100 por despido por razones económicas y 10 por 100 por despido improcedente). Este coste se calcula como la suma de los requerimientos de preaviso, las indemnizaciones por despido y los pagos adicionales establecidos por la ley o el convenio colectivo cuando se despide a un trabajador con una antigüedad de tres años en la empresa. Si el despido es ilegal (sin causa), el coste de despido se iguala al salario anual. El coste salarial actual incorpora el salario de los trabajadores que permanecen en la empresa y el coste del despido. El coste de despido se calcula como el cociente entre el coste salarial actual y el coste laboral previo.

Como se acaba de comentar, este indicador global de «coste de despido» se calcula utilizando información, entre otros sub-indicadores, de la «cuantía de la indemniza-

ción obligatoria» (expresada en semanas de salario) en caso de despido objetivo, por un lado, y en caso de despido improcedente, por otro, de un trabajador de la industria con una antigüedad de tres años.

Por último, debe mencionarse la *Global Labor Survey* (GLS) de 2004, que es una encuesta diseñada para obtener información sobre el funcionamiento en la práctica de las instituciones en los lugares de trabajo, realizada por Chor y Freeman (2005). La información procede de expertos laborales, sindicalistas y representantes de los gobiernos de un conjunto amplio de países que ofrecen su conocimiento de primera mano y su experiencia sobre el funcionamiento de las relaciones laborales. Por tanto, la GLS trata de medir las prácticas laborales *de hecho*, por oposición a las regulaciones o las leyes *de derecho* (10). Uno de los indicadores se refiere a la «regulación del empleo», que se construye a partir de las respuestas (en una escala de 1 a

CUADRO N.º 1

COSTES DE DESPIDO E INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO EN LOS PAÍSES EUROPEOS

	(a) Costes de despido (semanas de salario): Doing Business-2010	(b) Índice global de costes de despido: Botero et al. (2004)	(c) Indemnización por despido objetivo (semanas de salario): Botero et al. (2004)	(d) Indemnización por despido improcedente (semanas de salario): Botero et al. (2004)	(e) Índice de regulación del empleo: Chor y Freeman (2005)
Dinamarca.....	0	0,51	0,0	Prohibido	5,68
Austria.....	2	0,22	8,6	8,6	5,53
Italia.....	11	0,45	0,0	Prohibido	—
Noruega.....	13	0,53	0,0	Prohibido	5,89
Bélgica.....	16	0,16	8,6	0,0	6,10
Holanda.....	17	0,69	21,3	Prohibido	6,01
Irlanda.....	18	0,55	2,5	Prohibido	5,27
Reino Unido.....	22	0,49	2,0	Prohibido	4,64
Grecia.....	24	0,57	4,3	Prohibido	—
Finlandia.....	26	0,53	0,0	Prohibido	6,02
Suecia.....	26	0,53	0,0	Prohibido	6,10
Francia.....	32	0,43	1,3	1,3	5,88
España.....	56	0,36	8,6	19,3	—
Alemania.....	69	0,48	0,0	Prohibido	5,91
Portugal.....	97	0,61	12,9	Prohibido	—

Fuentes: *Doing Business* (Banco Mundial), Botero *et al.* (2004), y Chor y Freeman (2005).

7) a una serie de 15 preguntas sobre contratación, jornada, tipo de empleo, despido, etc.; sólo hay una que se refiere a la forma en que se determina el pago de las indemnizaciones en caso de despido de un trabajador a tiempo completo (11).

El cuadro n.º 1 ofrece los datos para España y los países de la UE15 referidos a los indicadores que acaban de mencionarse. Según el indicador de «costes de despido» procedente de *Doing Business 2010*, el coste del despido en España se encuentra en 56 semanas de salario, suponiendo que se trata de un despido por causas objetivas procedente de un trabajador con 20 años de antigüedad en la empresa (12); esta cifra es aproximadamente el doble de la de Finlandia, Suecia o Francia, y sólo es superada por Alemania y Portugal. Sin embargo, los datos del índice de «costes de despido» procedentes de Botero *et al.* (2004) sugieren que España se sitúa en la parte baja del *ranking* de países, por delante de Bélgica y Austria, pero con cifras algo inferiores a las de Italia, Francia y Alemania, y lejos de las de Portugal y Holanda. Si nos fijamos en la «cuantía de la indemnización por despido objetivo», España se situaría en niveles como los de Bélgica y Austria, y claramente por debajo de Portugal y Holanda. De forma adicional, la información sobre la «cuantía de la indemnización por despido improcedente» muestra que, según la ley, en once de los quince países europeos dicho tipo de despido estaba prohibido (aunque en la práctica sabemos que los despidos se dan y la indemnización por despido existe).

2. El sistema de protección por desempleo

La comparación de los sistemas de protección por desempleo vi-

gentes en los países desarrollados resulta difícil de realizar, ya que, aunque todos ellos están organizados en torno a dos tipos de prestaciones (las contributivas, o seguro de desempleo, y las asistenciales, o subsidio de desempleo), dichos sistemas son por definición complejos debido a que existen umbrales mínimos y máximos que afectan a la prestación efectivamente percibida, la cuantía de la prestación puede irse reduciendo con el paso del tiempo y determinados colectivos pueden acceder a una prestación asistencial cuando se produce el agotamiento de la contributiva. Dadas estas complejidades, para facilitar esta comparación se analizan cuatro dimensiones: las condiciones de acceso al sistema, la duración de las prestaciones, las tasas de reposición (o sustitución) de la renta y el gasto agregado en protección por desempleo. Para ello, se utilizan datos procedentes de la OCDE (13).

En el gráfico 1 se analiza el período mínimo de cotización necesario para acceder a una prestación contributiva en los países de la UE15. Se observa que España se sitúa en un nivel de exigencia medio-alto, con un período mínimo de cotización de doce meses para acceder a la prestación, igual al de Alemania, Austria, Dinamarca e Italia, sólo inferior al de Bélgica (16 meses) y al del Reino Unido (24 meses), y superior al de países como Francia, Holanda y Suecia, donde para el acceso a la prestación contributiva basta con un período mínimo de cotización de seis meses.

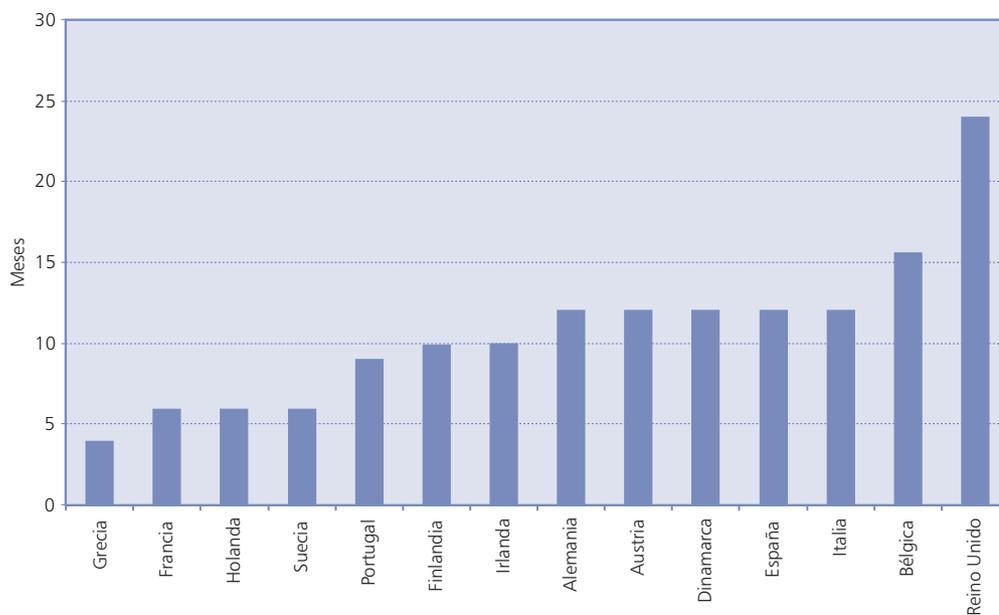
A partir de este primer criterio, no se aprecia que el sistema español destaque con respecto a los países de nuestro entorno por su mayor o menor permisividad. No obstante, se debe tener en cuenta que únicamente se están comparando los períodos mínimos necesarios para acceder al sistema

de prestaciones contributivas, y que, por ejemplo, en el caso español el nivel de exigencia se rebaja cuando se trata de acceder a una prestación asistencial, pudiéndose recibir éstas en algunos casos especiales con menos de doce meses de cotización (14).

El segundo elemento de comparación es la duración máxima de la prestación contributiva. De acuerdo con lo observado en el gráfico 2, España se sitúa en la parte derecha del gráfico, con un período de duración de la prestación contributiva medio-alto (veinticuatro meses), igual al de Francia, Finlandia, Holanda y Portugal e inferior al de Dinamarca y Bélgica. Nuevamente, hay que hacer la mención de que sólo se está considerando la parte contributiva. Si se considerase también la parte asistencial, la duración total puede llegar en España a los cinco años, pero en algunos países la prestación asistencial es de duración ilimitada.

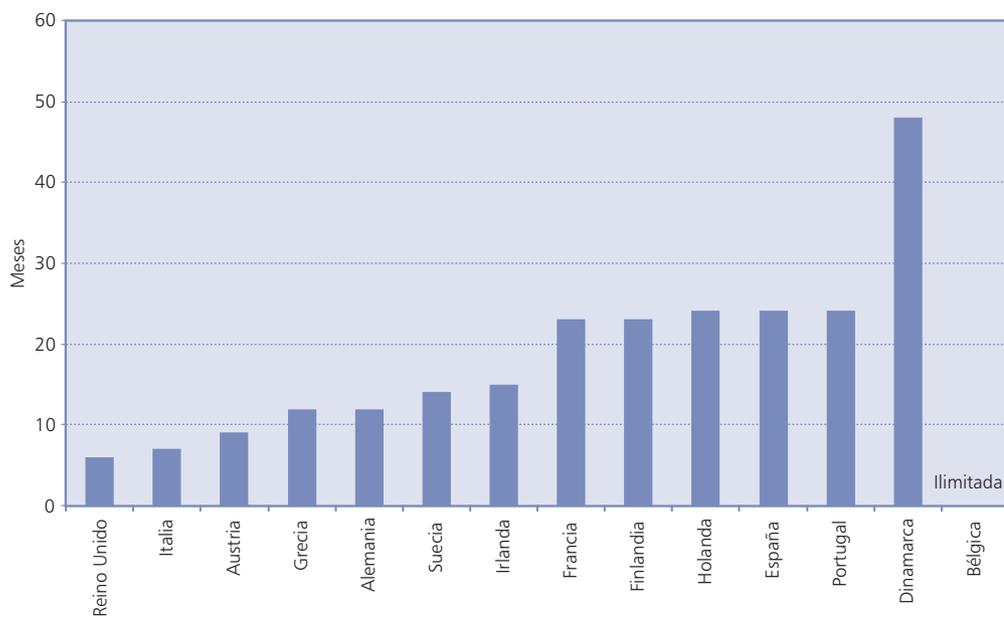
El tercer elemento de comparación se refiere a la intensidad de la protección económica que proporcionan las prestaciones por desempleo, la cual se mide mediante la tasa de sustitución, es decir, el cociente entre las prestaciones y el salario percibido antes de entrar en el sistema. Aquí utilizamos los datos procedentes de estimaciones realizadas por la OCDE, que calculan la tasa de sustitución definida para un salario medio en una familia de dos adultos (uno trabajando) y dos niños. En el gráfico 3 se muestra esta tasa de reposición en el caso en el que no existe la posibilidad de acceso a prestaciones asistenciales, mientras que en el gráfico 4 se muestra para aquellas familias que sí tienen acceso a las prestaciones asistenciales. En ambos casos, la tasa de sustitución se presenta para diferentes horizontes temporales: seis meses, un año, dos años

GRÁFICO 1
PERÍODO MÍNIMO DE COTIZACIÓN PARA ACCEDER AL SISTEMA DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO



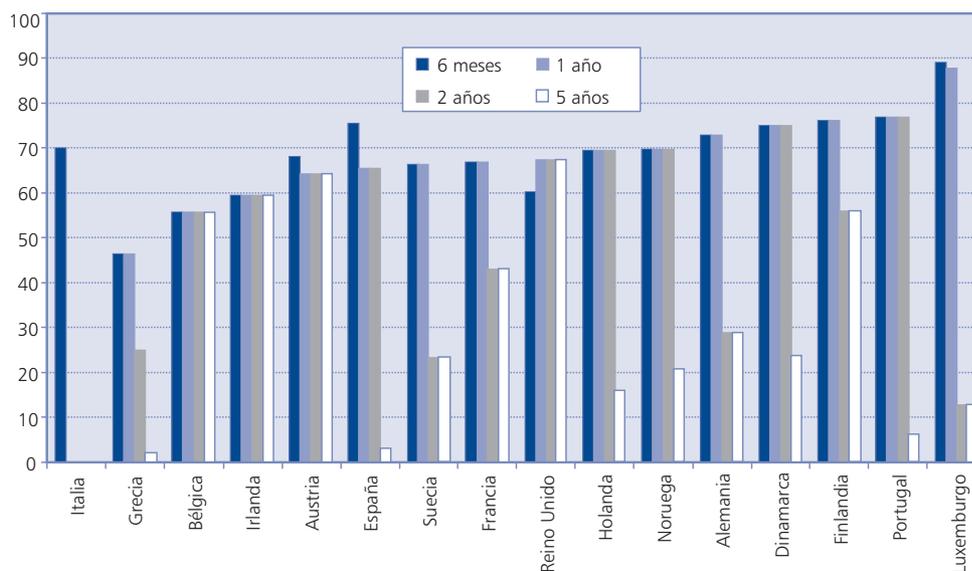
Fuente: OCDE.

GRÁFICO 2
DURACIÓN MÁXIMA DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA



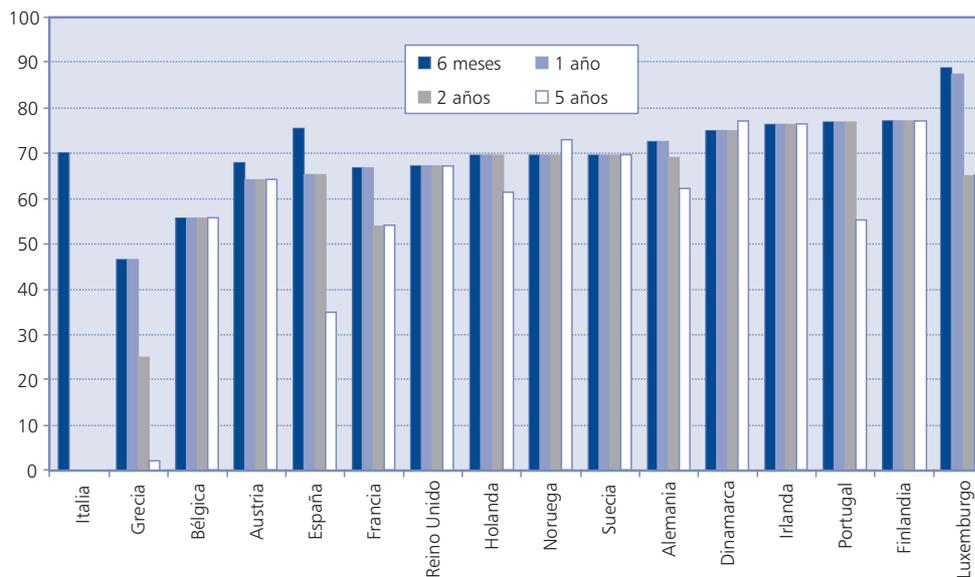
Fuente: OCDE.

GRÁFICO 3
TASAS DE SUSTITUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN DIFERENTES HORIZONTES TEMPORALES.
SITUACIÓN FAMILIAR: SALARIO MEDIO EN UNA FAMILIA DE DOS ADULTOS (UNO TRABAJANDO)
Y DOS NIÑOS SIN ACCESO A PRESTACIONES ASISTENCIALES



Fuente: OCDE.

GRÁFICO 4
TASAS DE SUSTITUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN DIFERENTES HORIZONTES TEMPORALES.
SITUACIÓN FAMILIAR: SALARIO MEDIO EN UNA FAMILIA DE DOS ADULTOS (UNO TRABAJANDO)
Y DOS NIÑOS CON ACCESO A PRESTACIONES ASISTENCIALES



Fuente: OCDE.

y cinco años. Los países aparecen ordenados según la tasa de sustitución en el horizonte de un año.

Si únicamente se observa la tasa de reposición para un período de seis meses, España se sitúa entre los países con una mayor tasa de reemplazamiento, junto con Dinamarca, Finlandia y Portugal; sólo superados por Luxemburgo. Sin embargo, cuando se considera la tasa de sustitución a un año, España se encuentra en un nivel medio-bajo, con tasas superiores a países como Grecia, Bélgica e Irlanda (en este último caso, si no hay de-

recho a prestaciones asistenciales), pero similares a las de Austria, Francia y Reino Unido. Este resultado se mantiene cuando se considera la tasa de sustitución a dos años, aunque menos claramente si se comparan las tasas de sustitución sin derecho a prestaciones asistenciales, puesto que hay países como Francia, Alemania, Suecia y Luxemburgo cuyas tasas caen apreciablemente al pasar de uno a dos años. Este cambio obedece a dos factores: la disminución de la tasa bruta de sustitución tras seis meses de percepción de prestaciones y el eventual agotamiento de las pres-

taciones para las personas que consigan el período máximo de derecho, tras el cual pueden tener derecho, en determinadas condiciones, a una prestación asistencial. Además, al considerar las tasas a cinco años, España se convierte en uno de los países con el nivel de intensidad protectora más bajo. Por tanto, según este tercer criterio, el sistema español también se encuentra en un nivel intermedio con respecto a otros países de nuestro entorno.

Finalmente, en el cuadro n.º 2 se suministra la información so-

CUADRO N.º 2

**ESFUERZO E INTENSIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS PASIVAS (2007, EXCEPTO GRECIA 2006)
Y TIPOS DE COTIZACIÓN POR DESEMPLEO (2008)**

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Noruega	Holanda	Portugal	R. Unido	Suecia
Esfuerzo:														
Porcentaje Gasto/PIB														
Mantenimiento de rentas (1).....	1,57	1,02	1,25	0,98	1,41	1,05	1,20	0,38	0,84	0,42	1,39	0,99	0,16	0,66
Prestaciones desempleo (1.1) ..	1,52	0,90	1,10	0,96	1,37	0,96	1,20	0,33	0,75	0,36	1,39	0,95	0,16	0,39
Contributivas (1.1.1)	0,70	0,55	1,10	0,69	1,04	0,63	1,05	0,33	0,29	0,14	0,67	0,75	0,00	0,39
Asistenciales (1.1.2)	0,82	0,35	0,00	0,27	0,33	0,33	0,15	0,00	0,46	0,22	0,72	0,20	0,16	0,00
Desempleo parcial y tiempo-parcial (1.2)	0,02	0,01	0,11	0,00	0,00	0,08	0,00	0,05	0,00	0,06	0,00	0,01	0,00	0,26
Compensación por despidos y quiebras (1.3).....	0,03	0,11	0,03	0,02	0,03	0,01	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,03	0,00	0,02
Jubilación anticipada (2)	0,06	0,22	0,75	0,52	0,04	0,38	0,04	0,00	0,07	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00
Total políticas pasivas (1)+(2).....	1,63	1,25	2,00	1,50	1,45	1,43	1,24	0,38	0,91	0,42	1,39	1,09	0,16	0,66
Intensidad:														
(Porcentaje Gasto/PIB)/Tasa de paro														
Mantenimiento de rentas (1).....	0,187	0,232	0,167	0,258	0,170	0,154	0,145	0,043	0,183	0,168	0,434	0,122	0,030	0,106
Prestaciones desempleo (1.1) ..	0,181	0,205	0,147	0,253	0,165	0,141	0,145	0,037	0,163	0,144	0,434	0,117	0,030	0,063
Contributivas (1.1.1)	0,083	0,125	0,147	0,182	0,125	0,093	0,127	0,037	0,063	0,056	0,209	0,093	0,000	0,063
Asistenciales (1.1.2)	0,098	0,080	0,000	0,071	0,040	0,049	0,018	0,000	0,100	0,088	0,225	0,025	0,030	0,000
Desempleo parcial y tiempo-parcial (1.2).....	0,002	0,002	0,015	0,000	0,000	0,012	0,000	0,006	0,000	0,024	0,000	0,001	0,000	0,042
Compensación por despidos y quiebras (1.3).....	0,004	0,025	0,004	0,005	0,004	0,001	0,000	0,000	0,022	0,000	0,000	0,004	0,000	0,003
Jubilación anticipada (2)	0,007	0,050	0,100	0,137	0,005	0,056	0,005	0,000	0,015	0,000	0,000	0,012	0,000	0,000
Total políticas pasivas (1)+(2).....	0,194	0,284	0,267	0,395	0,175	0,210	0,149	0,043	0,198	0,168	0,434	0,135	0,030	0,106
Tipos de cotización por desempleo														
Trabajadores	1,65	3,00	0,87	C. fija	1,55	0,34	2,40	16,00	4,00		3,50	11,00	11,00	C. fija
Empresas	1,65	3,00			5,75		4,00	28,06	9,85		4,70	23,75	12,80	2,43

Nota: Los tipos de cotización por desempleo de Grecia, Portugal, Irlanda y Reino Unido son los de cotizaciones sociales totales (que incluyen pensiones, etc.). En el caso de Noruega, el sistema se financia con impuestos.

Fuente: OCDE.

bre el gasto agregado de protección por desempleo. Esta información está desagregada según categorías y sub-categorías de las políticas pasivas del mercado de trabajo, y se refiere al esfuerzo en y la intensidad de dichos programas en los países de la UE15 en el año 2007. El esfuerzo hace referencia a qué parte de la producción de cada año se destina a las políticas pasivas y se mide como el gasto público destinado a dichas políticas en relación con el PIB. El indicador de intensidad pone en relación dicho esfuerzo con el tamaño del problema del desempleo, es decir, se calcula dividiendo el gasto público en políticas pasivas como porcentaje del PIB entre la tasa de paro, por lo que indica cuántos recursos se destinan a dichas políticas por cada punto de desempleo. Por tanto, este indicador es relativo y, en principio, mide mejor los recursos que cada país dedica a la protección del desempleo, pues tiene en cuenta si la tasa de paro nacional es baja o es elevada.

La comparación entre los países europeos en cuanto al esfuerzo del gasto total en políticas pasivas del mercado de trabajo sitúa a España en una situación media-alta, entre los países que gastan en torno a un 1,40 por 100 del PIB en dichas políticas (Dinamarca, Finlandia y Holanda), justo por encima de Francia (1,24 por 100) y

por debajo de Alemania (1,63 por 100). Analizando lo que sucede por categorías, España es el país que más gasta (después de Alemania) en el programa que más peso tiene en todos los países, el de mantenimiento de rentas, que se dedica casi exclusivamente al pago de prestaciones por desempleo. En algunos países (como Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Austria) la categoría de jubilaciones anticipadas posee un peso muy importante.

Sin embargo, cuando la comparación se efectúa en términos del esfuerzo dedicado a las políticas pasivas, la situación española empeora, quedando en una posición entre Alemania y Francia, pero claramente lejos de Holanda y Dinamarca. El panorama es similar si la atención se centra exclusivamente en el programa de mantenimiento de rentas. Por tanto, para evaluar adecuadamente los recursos que cada país dedica a la protección del desempleo, es necesario utilizar este indicador relativo, ya que tiene en cuenta el tamaño del problema del paro.

En resumen, aunque las comparaciones con la situación existente en los países europeos son ciertamente difíciles por la amplia casuística existente, a la vista de los resultados mostrados en este epígrafe se puede concluir que el sistema español de protección por

desempleo se sitúa en el nivel medio de la duración y la intensidad protectora, bastante similar al de otros países de la Unión Europea como Francia y Alemania.

3. Relación entre indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo

Combinando la información de los dos epígrafes anteriores, es posible construir una serie de gráficos que muestran la posición de los países de la UE15 en función de las combinaciones de las dos instituciones relacionadas con la protección de los trabajadores. Por un lado, los gráficos 5, 6 y 7 proporcionan la relación entre tres indicadores de costes de despido —los indicadores (a), (b) y (e) del cuadro n.º 1— y la tasa de sustitución de las prestaciones por desempleo. Por otro lado, los gráficos 8, 9 y 10 ofrecen la relación entre los mismos indicadores de costes de despido y la intensidad del gasto público en mantenimiento de rentas (básicamente, prestaciones por desempleo).

Los coeficientes de correlación que se obtienen para los pares de series representados en los gráficos se ofrecen en el cuadro n.º 3. Estas correlaciones muestran tanto signos positivos y negativos co-

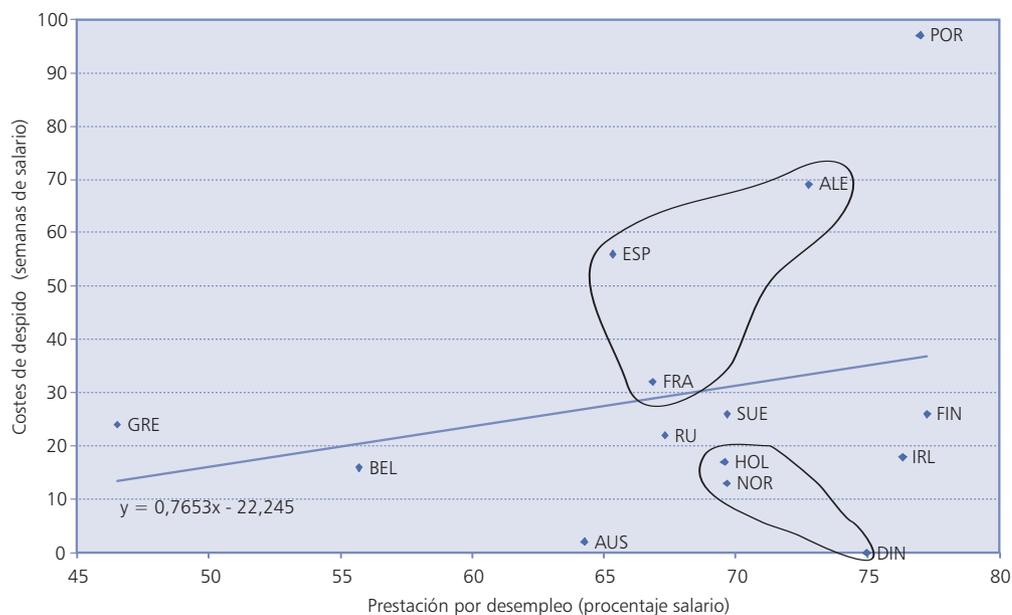
CUADRO N.º 3

COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE INDICADORES DE COSTES DE DESPIDO Y DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LOS PAÍSES EUROPEOS

	(a) Costes de despido (semanas salario): DB-2010	(b) Índice global de costes de despido: Botero et al. (2004)	(e) Índice de regulación del empleo: Chor y Freeman (2005)
Tasa de sustitución en un año	0,40	0,24	-0,09
Intensidad del gasto en programas de mantenimiento de rentas	-0,24	0,12	0,39

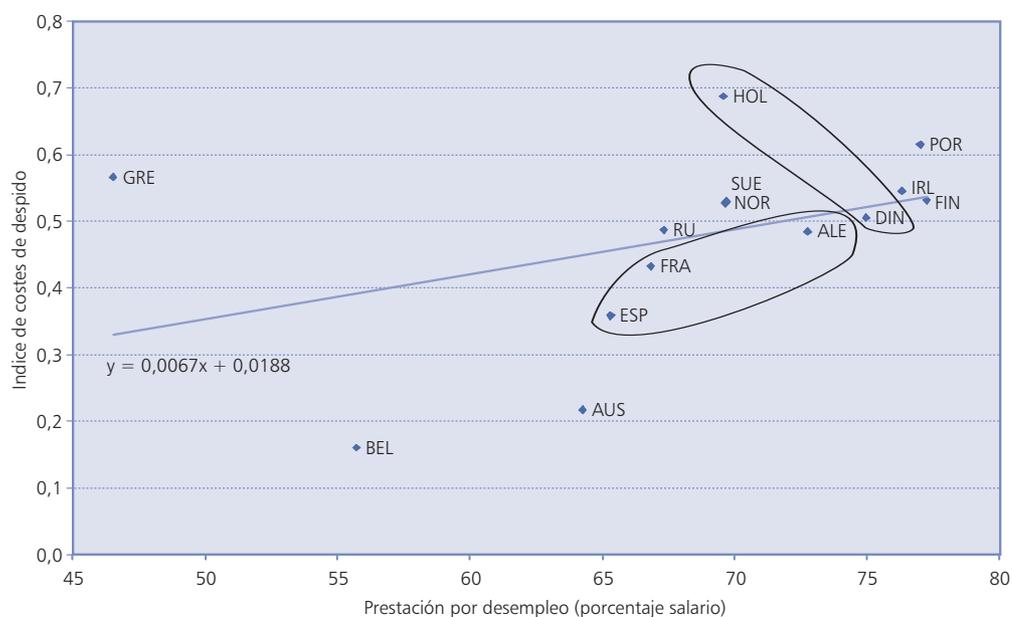
Fuentes: *Doing Business* (Banco Mundial), Botero et al. (2004), Chor y Freeman (2005), y OCDE.

GRÁFICO 5
COSTES DE DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO



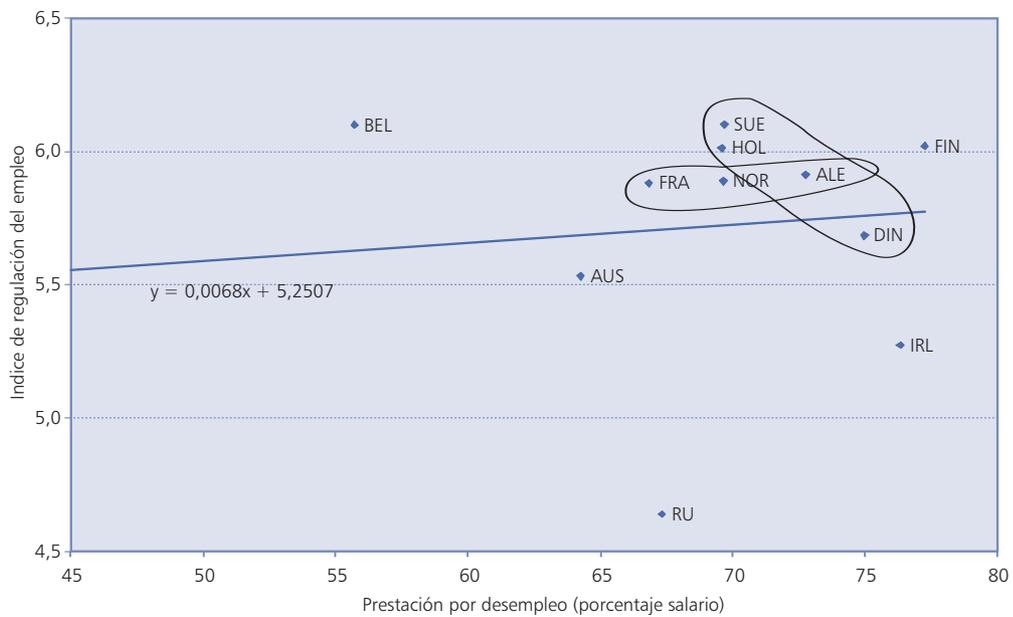
Fuentes: Costes de despido, *Doing Business* (2010), y tasas de sustitución en un año (salario medio en una familia de dos adultos —uno trabajando— y dos niños sin acceso a prestaciones asistenciales), OCDE.

GRÁFICO 6
COSTES DE DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO



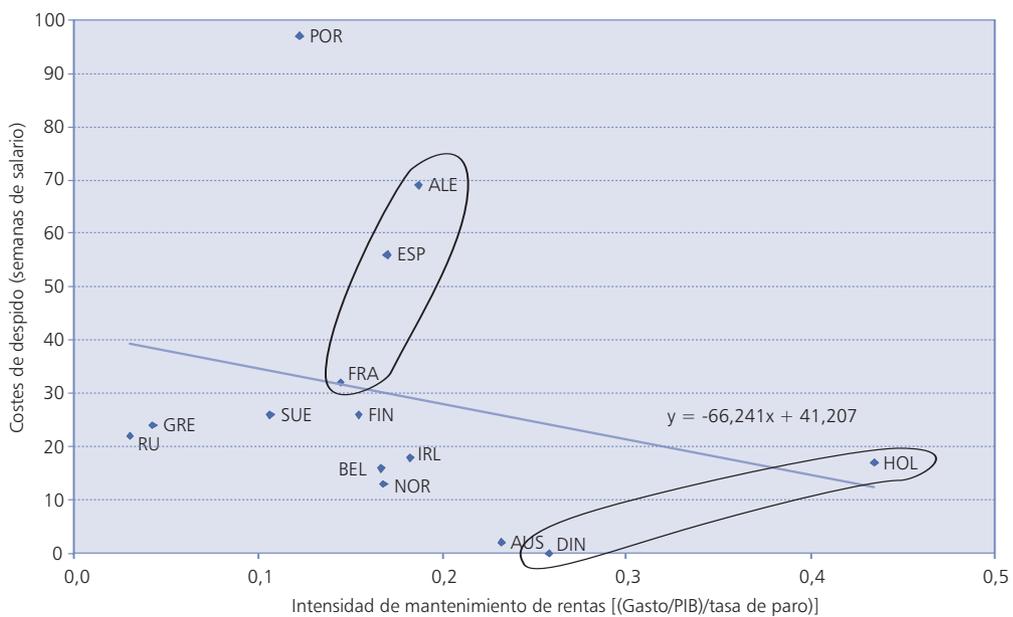
Fuentes: Índice de costes de despido, Botero *et al.* (2004), y tasas de sustitución en un año (salario medio en una familia de dos adultos —uno trabajando— y dos niños sin acceso a prestaciones asistenciales), OCDE.

GRÁFICO 7
COSTES DE DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO



Fuentes: Índice de regulación del empleo, Chor y Freeman (2005), y tasas de sustitución en un año (salario medio en una familia de dos adultos —uno trabajando— y dos niños sin acceso a prestaciones asistenciales), OCDE.

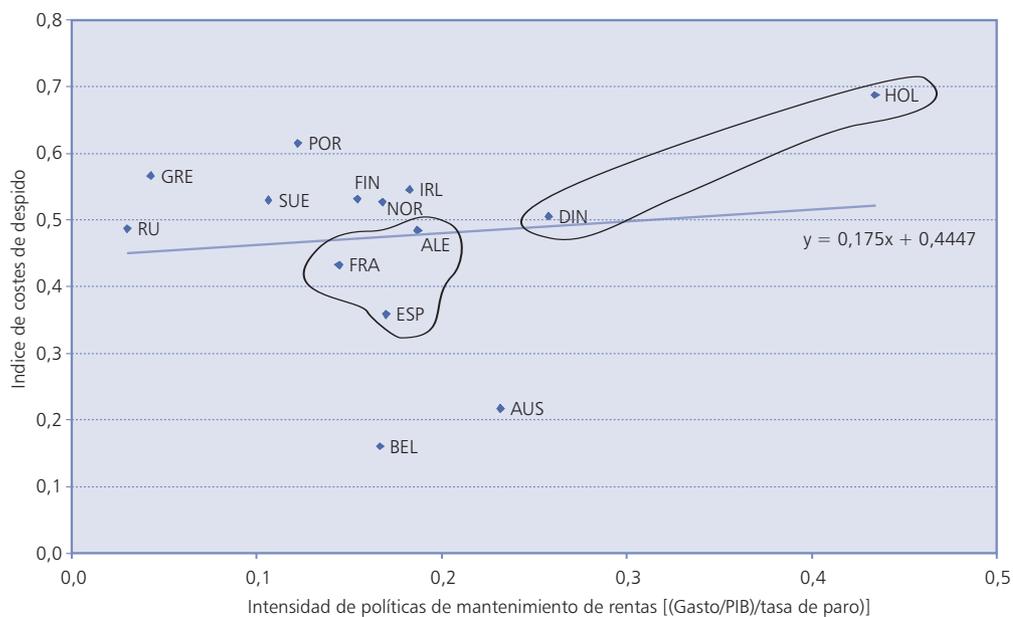
GRÁFICO 8
COSTES DE DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO: COSTES DE DESPIDO (EN SEMANAS) E INTENSIDAD DE LA POLÍTICA DE MANTENIMIENTO DE RENTAS [(GASTO/PIB)/TASA DE PARO]



Fuentes: Doing Business 2010, y OCDE (2009).

GRÁFICO 9

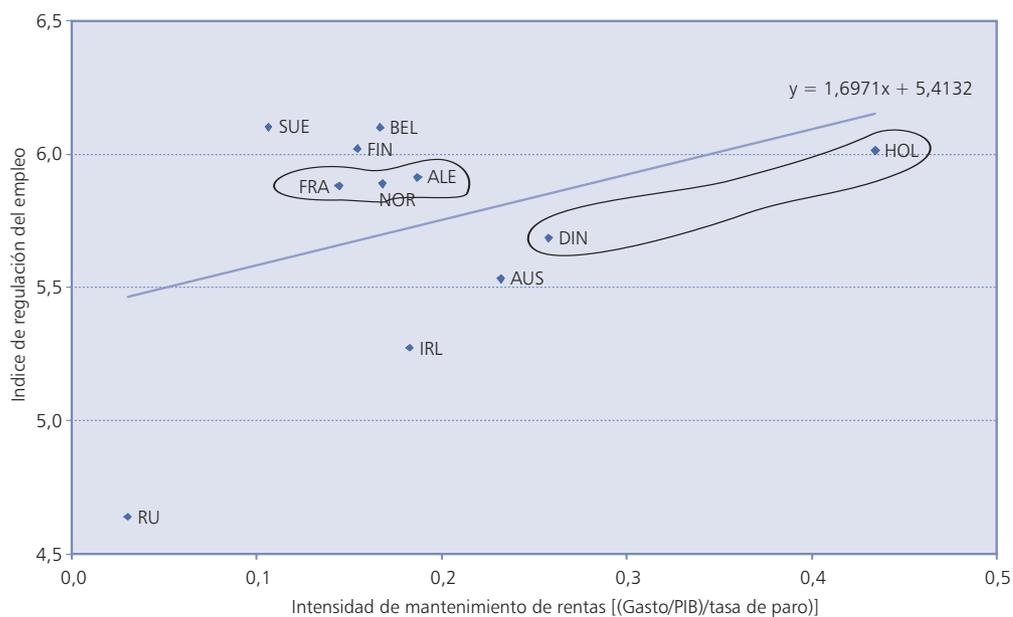
COSTES DE DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO: ÍNDICE DE COSTES DE DESPIDO E INTENSIDAD DE LA POLÍTICA DE MANTENIMIENTO DE RENTAS [(GASTO/PIB)/TASA DE PARO]



Fuentes: Botero et al. (2004), y OCDE (2009).

GRÁFICO 10

COSTES DE DESPIDO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO: ÍNDICE DE REGULACIÓN DEL EMPLEO E INTENSIDAD DE LA POLÍTICA DE MANTENIMIENTO DE RENTAS [(GASTO/PIB)/TASA DE PARO]



Fuentes: Chor y Freeman (2005), y OCDE (2009).

mo valores prácticamente nulos. Ahora bien, fijémonos en los indicadores que expresan la cobertura directa de pérdidas esperadas de ingresos: por el lado de las indemnizaciones, el indicador de costes de despido en semanas de salario (primera columna); y por el lado de las prestaciones, la intensidad del gasto en mantenimiento de rentas (segunda fila). La correlación entre ambas es negativa: -0,24. Esto sería una señal de una tendencia internacional general hacia la sustitución entre ambos mecanismos de cobertura de pérdidas esperadas de ingresos, si bien dicha sustitución no es muy grande.

Sin embargo, cuando pasamos a usar, para indemnizaciones y para prestaciones por desempleo, los indicadores que recogen la dureza o permisividad de las leyes, la correlación es directa: 0,24 entre el índice global de costes de despido (que incluye más cuestiones sobre el despido, aparte de la cuantía de las indemnizaciones) y la tasa de sustitución en un año de las prestaciones. Aquí tendríamos una señal en el sentido de la hipótesis de que la letra de la ley, en sus diferentes dimensiones, suele ir en una misma dirección, reflejando una concepción común que empuja a los requisitos y procedimientos establecidos en la ley en una misma dirección.

Finalmente, es interesante comparar en qué posiciones se encuentran distintos grupos de países. Para ello, en los gráficos se han rodeado dos grupos de países: por una parte, Francia, Alemania y España, pues la información de los dos apartados anteriores ha mostrado que poseen similares niveles de protección y de costes de despido; por otra parte, Holanda y Dinamarca, como exponentes del modelo de *flexiseguridad*. Mientras que Francia, Alemania y Espa-

ña parecen comportarse de una forma semejante en cuanto a la relación entre ambas variables (siguiendo los comentarios de párrafos anteriores) e incluso de una manera semejante entre sí (están relativamente próximos en los gráficos), Holanda y Dinamarca parecen mostrar un comportamiento un tanto dispar entre sí. Esto se debe a que, teniendo ambos países valores elevados de tasas de sustitución y de intensidad de la política de mantenimiento de rentas, no sucede lo mismo con lo que respecta al despido: Holanda presenta sistemáticamente valores claramente más elevados que Dinamarca en los diferentes indicadores de despidos e indemnizaciones. Conviene hacer notar, no obstante, que Holanda y Dinamarca no suelen hacer el mismo tipo de combinaciones entre ambas variables. De hecho, en los gráficos 5 a 7 la menor tasa de reemplazamiento de Holanda parece sustituirse por valores más altos en semanas de salario por despido, en dificultad y carestía del despido (según el indicador de Botero *et al.*, 2004) y en el índice de regulación del empleo (Chor y Freeman, 2005). A esto se añade que Holanda tiene una intensidad de la política de mantenimiento de rentas (gráficos 8 a 10) mayor que Dinamarca, a pesar de tener una menor tasa de reemplazamiento. Así pues, ambos modelos de *flexiseguridad* parecen haber llegado a dicho sistema con combinaciones distintas de lo que atañe a despidos y a prestaciones por desempleo (15), pero, en cualquier caso, teniendo las intensidades de gasto en mantenimiento de rentas más elevadas de la UE15.

4. ¿Qué sucede con los trabajadores temporales?

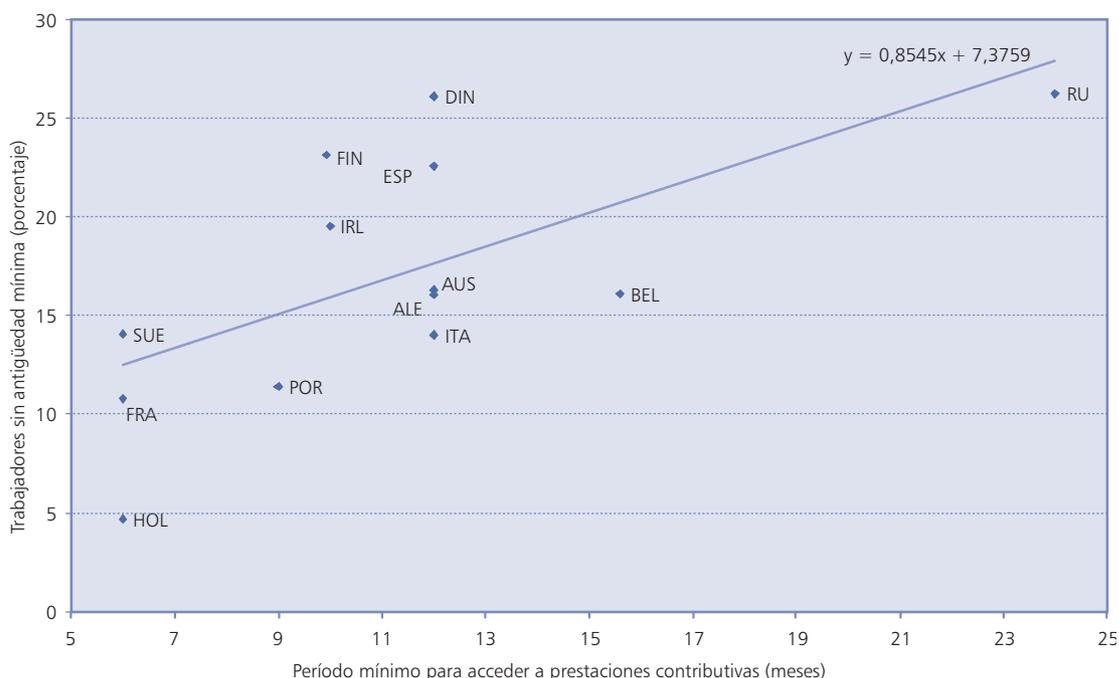
Un argumento que se utiliza a menudo para poner de manifies-

to la dualidad del mercado de trabajo español, así como la necesidad de que se lleven a cabo las reformas necesarias para que se mueva hacia un sistema de *flexiseguridad*, es que los trabajadores indefinidos disfrutan no sólo de una mayor protección en el empleo (a través, entre otros factores, de mayores indemnizaciones por despido), sino también de una protección por desempleo más generosa. Una forma de comprobar este extremo consistiría en comparar la situación de los trabajadores temporales en diferentes países, puesto que ello permitiría examinar si aquellos que tienen un contrato temporal en países con menores niveles de indemnización por despido disfrutan a cambio de una mayor protección por desempleo, en comparación con trabajadores equivalentes en países con mayores indemnizaciones por despido.

Para hacer la comparación, consideramos la *temporalidad empírica* en vez de la *temporalidad contractual*. La temporalidad contractual es la que se suele analizar examinando a grupos de trabajadores que tienen distintos tipos de contratos, mientras que la temporalidad empírica, u observada, mide la antigüedad de los trabajadores sin atender al tipo de contrato (16). El uso de la temporalidad empírica nos permite tratar mejor la eventual situación de países en los que el contrato indefinido sea lo más extendido, pero con la posibilidad de que el vínculo se pueda romper con relativa facilidad, dando lugar a antigüedades medias más bajas. Una situación así podría estar asociada con un gasto en políticas pasivas bien distinto del de otro país con la misma extensión del contrato indefinido, pero con antigüedades medias más elevadas.

Por una parte, en el gráfico 11 se ofrece la relación entre el perío-

GRÁFICO 11

PERÍODO MÍNIMO DE EMPLEO PARA ACCEDER A LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO Y PORCENTAJE DE TRABAJADORES ASALARIADOS CON ANTIGÜEDAD IGUAL O INFERIOR A DICHO PERÍODO MÍNIMO


Fuente: OCDE.

do mínimo de empleo para acceder a la prestación contributiva en cada país de la UE15 y el porcentaje de trabajadores asalariados con una antigüedad igual o inferior a dicho mínimo. Como era de esperar, la relación entre ambas variables es positiva (el coeficiente de correlación es 0,64), lo que indicaría que los países que son más exigentes en términos de períodos de empleo más prolongados, como Reino Unido, Dinamarca y España, dejarían fuera del sistema de prestaciones contributivas a una proporción más elevada de trabajadores en comparación con otros países menos exigentes, como Holanda y Francia (17).

Por otra parte, el gráfico 12 suministra información sobre la relación entre el porcentaje de trabajadores asalariados con una

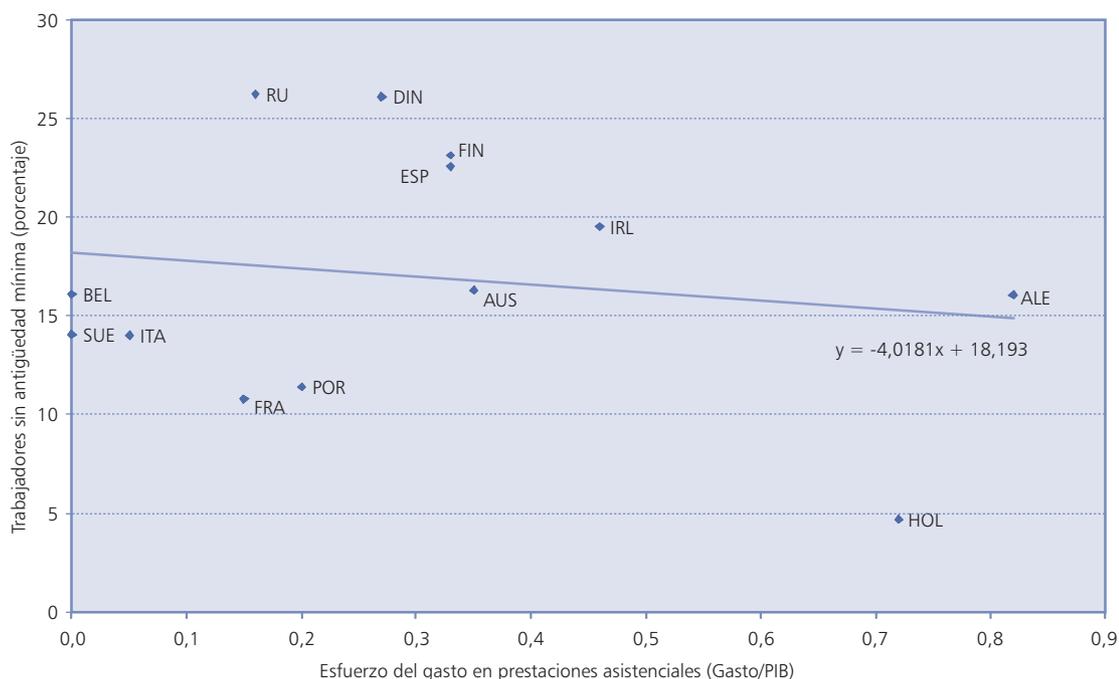
antigüedad igual o inferior al mínimo para acceder a las prestaciones contributivas y el esfuerzo del gasto en prestaciones asistenciales (definido el esfuerzo como gasto en relación con el PIB). El coeficiente de correlación obtenido entre ambas series es -0,16 (-0,27 sin Bélgica y Suecia). El coeficiente de correlación es -0,32 cuando se utiliza la intensidad del gasto en prestaciones asistenciales en vez del esfuerzo (-0,42 sin Bélgica y Suecia). Estas correlaciones sugieren la existencia de una relación inversa relevante, por lo que países con más trabajadores con una antigüedad inferior a la mínima para acceder a las prestaciones contributivas (como Reino Unido, Dinamarca y España) dedican un esfuerzo menor a la protección de dichos trabajadores en comparación con otros países con

menos trabajadores en dicha situación (como Holanda y Francia). Entre los países que desarrollan mayor esfuerzo en el gasto en prestaciones asistenciales, tenemos a Holanda y Alemania, que destacan claramente del resto y que, a la vez, tienen relativamente pocos trabajadores (sobre todo Holanda) sin antigüedad mínima para acceder a las prestaciones contributivas.

Así pues, los dos países de la *flexiseguridad*, tienen situaciones dispares, teniendo España una posición relativamente próxima a Dinamarca y lejana de Holanda. Dinamarca y España presentan valores entre los más elevados de porcentaje de trabajadores sin antigüedad mínima para acceder al sistema contributivo, y ambos dedican un esfuerzo no muy distinto (en

GRÁFICO 12

ESFUERZO DEL GASTO EN PRESTACIONES ASISTENCIALES Y PORCENTAJE DE TRABAJADORES ASALARIADOS CON ANTIGÜEDAD IGUAL O INFERIOR AL PERÍODO MÍNIMO PARA ACCEDER A LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS



Fuente: OCDE.

términos relativos) en prestaciones asistenciales, siendo el de España algo mayor que el de Dinamarca. Sin embargo, España tenía en 2008 una tasa de temporalidad contractual del 29,3 por 100 y Dinamarca del 8,4 por 100. Por lo que respecta a Holanda, ésta tiene una tasa de temporalidad contractual relativamente alta (18,2 por 100 de los asalariados en 2008), pero un porcentaje de trabajadores sin antigüedad mínima para entrar en el sistema contributivo por debajo del 5 por 100, y uno de los esfuerzos más elevados en prestaciones asistenciales.

Es evidente que, debido a su elevada temporalidad contractual, España tiene un elevado porcentaje de trabajadores que no llegan a la antigüedad mínima para acceder al sistema contributivo (con mayo-

res tasas de reemplazamiento). Pero vemos también que, teniendo el mismo período mínimo de acceso a prestaciones contributivas y una tasa de temporalidad contractual muy inferior, un mercado de trabajo en el que haya antigüedades medias más bajas puede dar lugar a que queden fuera de la cobertura contributiva incluso un porcentaje mayor de trabajadores, como sucede en Dinamarca.

IV. DISCUSIÓN: EL REPARTO DE LOS COSTES DE LA ROTACIÓN LABORAL

La interrelación entre indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo parece mostrarnos (con claridad en el caso danés, algo menos en el caso holandés) que la *flexiseguridad* nos

llevaría a una cierta sustitución entre ambas. Dado que se trataría de conseguir una seguridad en el empleo y no en el puesto, las indemnizaciones deberían rebajar su importancia para cubrir las pérdidas esperadas de ingresos, y debería crecer la relevancia de las prestaciones por desempleo, que servirían para cubrir los períodos entre empleos (18). Una opción de este tipo supone también cambiar la concepción sobre si los costes de la rotación laboral se deben asumir mayoritariamente de forma privada (por la empresa que paga las indemnizaciones) o de forma pública (por las contribuciones y los impuestos que sufragan las prestaciones contributivas y asistenciales).

La asunción privada de los costes de rotación laboral tiene im-

portantes problemas. En especial, en el caso de los despidos colectivos en Europa, se produce una negociación de indemnizaciones entre empresa y trabajadores tras sobrevenir un *shock* negativo. La empresa quiere hacer la reducción de plantilla para salir de esa situación y conseguir mayores beneficios en el futuro. Los trabajadores forzosamente intentan negociar para cubrir las pérdidas esperadas de ingresos, lo cual, unido a lo anterior, supone intentar repartir en el presente las ganancias futuras que pueden generarse gracias a su salida de la empresa. En cierto sentido, el que el despido colectivo sea una negociación sobre las indemnizaciones conlleva que la empresa tenga que resolver un problema distributivo en el peor momento posible: cuando está bajo los efectos de un *shock* negativo tan fuerte que le obliga a hacer una reducción de plantilla. En Malo (2001) se modeliza tal situación y se muestra que esta forma institucional del despido colectivo no proporciona una solución al problema distributivo, y puede terminar tanto en infracompensación como en sobrecompensación de las pérdidas esperadas de ingreso. Grund (2006) contrasta estas predicciones con datos alemanes, encontrando apoyo empírico para ellas. De una forma novedosa, Austria, desde 2003, ha resuelto de una sola vez este problema mediante la creación de unas indemnizaciones que no se negocian cuando la empresa ha sufrido un *shock* negativo, sino que se acumulan a lo largo de la vida laboral del trabajador mediante una cotización en función del salario que hace la empresa. Esos fondos acumulados se cobrarán cuando el trabajador sea despedido (o se acumularán hasta la jubilación si el trabajador así lo desea). Por tanto, la empresa sigue soportando el coste monetario de la rotación laboral, pero

éste no se determina al producirse un *shock* negativo, sino que la indemnización está en función de la antigüedad en el empleo (relacionándose así con la pérdida de capital humano específico).

En cuanto a los contratos temporales, podemos entenderlos como un intento de reducir de forma drástica los costes de la rotación laboral para las empresas, al significar una bajada de los costes de despido y una mayor facilidad para terminar la relación laboral (los costes de despido de los temporales son más bajos, y apenas incorporan *incertidumbre judicial*). Sin embargo, esta rebaja de los costes monetarios de la rotación laboral para las empresas ha generado multitud de otros costes para los trabajadores temporales (Toharia, 2005), e incluso externalidades negativas sobre el conjunto de la economía. Al mismo tiempo, la gran extensión de la temporalidad en España ha ocupado todos los espacios de flexibilidad que podrían haber sido llenados con variación de jornada, fijos-discontinuos, empleo a tiempo parcial, etc., dejando todas estas otras opciones de flexibilidad (con un impacto diferente sobre los trabajadores y sobre toda la economía) como meras anécdotas.

Si, tal como suele afirmarse, Dinamarca y Holanda son casos exitosos de *flexiseguridad*, entonces esos países nos muestran otras maneras de repartir los costes privados y los costes públicos de la rotación laboral. El sistema danés es un caso real semejante al llamado contrato único o contrato de seguridad creciente (Boeri, 2009), es decir, el danés es un sistema de contratación basado en un contrato que se concibe como indefinido y cuya indemnización por despido va creciendo con la antigüedad (con indemnizaciones

máximas muy inferiores a las españolas incluso en caso de despido procedente). Así pues, Dinamarca rebaja de forma clara los costes monetarios de la rotación laboral que soportan las empresas para ser asumidos de forma pública a través de un mayor y más intenso gasto en mantenimiento de rentas (y en políticas activas de mercado de trabajo). Esta última vía es un complemento fundamental para que se disfrute de una mayor seguridad en *el empleo*, a pesar de tener una mayor temporalidad *empírica* que otros países y una extensión no desdeñable del empleo a tiempo parcial.

Pero el caso de Holanda permite entender que esta combinación de indemnizaciones y prestaciones por desempleo no tiene por qué ser la única posible. Holanda, con su sistema dual de despido de autorización administrativa o resolución judicial, también muestra que dejar una parte no desdeñable de los costes monetarios de la rotación laboral sobre las empresas no tiene por qué crear problemas insalvables si el sistema de validación de la causa del despido es claro y si los casos judiciales se resuelven con rapidez (como mucho de 6 a 8 semanas en total) (19).

Pero, tanto o más que en Dinamarca, el gasto en políticas de mercado de trabajo aparece como elemento distintivo. Hemos visto que el período mínimo para acceder al sistema contributivo de prestaciones es uno de los más bajos. A la vez, el esfuerzo en gasto asistencial (gasto como porcentaje del PIB) es uno de los más elevados de la UE15, y la intensidad de la política de mantenimiento de rentas (gasto como porcentaje del PIB en relación con la tasa de paro) es la más elevada (20). También las tasas de reemplaza-

miento de Holanda están entre las más altas.

En definitiva, las vías para conseguir la flexibilidad pueden ser diferentes y, por tanto, también lo serán las maneras de transformar la flexibilidad contractual española, basada en la temporalidad, en una flexibilidad con menores costes monetarios de rotación laboral para ser asumidos de forma privada. Pero el camino hacia la seguridad en el empleo pasa necesariamente por asumir, de forma pública, una parte mayor de los costes de la rotación laboral a través de las políticas de mercado de trabajo, y es aquí donde las reflexiones sobre las maneras de financiar la protección por desempleo cobrarán una importancia difícil de exagerar.

En la parte inferior del cuadro número 2 se ofrece la información disponible sobre los tipos de cotización por desempleo que sirven para financiar el sistema de prestaciones (contributivas) en un grupo de países europeos (los datos proceden de los ficheros individuales de los países que suministra la OCDE en relación con la protección social). No figura la información sobre la parte que aporta el Estado, lo cual es relevante, ya que en prácticamente todos los países europeos el Estado subsidia en parte el sistema o aporta recursos en caso de que las cotizaciones no cubran la totalidad del gasto (en Francia y Holanda los tipos se ajustan para que el sistema se autofinancie, mientras que en Noruega el sistema se financia con impuestos). Los datos no permiten realizar un análisis profundo, pero destaca el hecho de que Holanda, que presenta la mayor intensidad de las políticas pasivas del mercado de trabajo (y un esfuerzo similar al de España), tiene tipos de cotización superiores a los de España, Austria o Francia.

Conviene hacer referencia especialmente a propuestas surgidas en los últimos años sobre sistemas de financiación de las prestaciones por desempleo que tengan en cuenta el contexto general de la protección del empleo. Cabe destacar los trabajos de Blanchard y Tirole (2004a; 2004b), quienes incluso han llevado sus propuestas a recomendaciones concretas para transformar el sistema francés de protección del empleo (Blanchard y Tirole, 2003). En su forma más básica y general, consiste en considerar que dos pilares básicos de las instituciones del mercado de trabajo son las prestaciones por desempleo y la protección del empleo, bajo la forma de impuestos a los despidos (o, de forma más general, a las separaciones del puesto de trabajo). Un impuesto a los despidos podría a primera vista interpretarse sólo como otra forma de proteger a los que ya tienen un puesto de trabajo (como las indemnizaciones por despido). Sin embargo, al relacionar la financiación de las prestaciones por desempleo con ese impuesto al despido, la empresa internaliza las externalidades que los despidos y el desempleo tienen sobre el conjunto de la economía.

Por tanto, un sistema de este tipo contribuye a un menor volumen de desempleo, a un menor volumen de despidos y a generar antigüedades más largas. Además de estas ventajas que tiene por sí mismo (21), podría limitar problemas que pueden aparecer en determinadas formas de *flexiseguridad*. Por un lado, hemos visto que la *flexiseguridad* danesa da lugar a antigüedades medias más bajas, al favorecer la movilidad. El gasto en políticas de mercado de trabajo parece ser la forma por la que los problemas de este resultado se pueden estar paliando, pero un sistema de fi-

nanciación de las prestaciones por desempleo a través de impuestos sobre despidos podría ayudar a crear otra vía más para frenar la tendencia a generar antigüedades relativamente más bajas. Por otro lado, el nuevo sistema de indemnizaciones por despido implementado por Austria desde 2003 presenta como problema que puede incentivar grandes despidos colectivos, pues el coste marginal de un despido adicional es nulo. Así pues, adoptar sin más un sistema de indemnizaciones por despido «a la austriaca» puede significar enfrentarse en momentos de crisis a masivas y repentinas entradas en el desempleo, que podrían ser muy dañinas para la economía en general y para las economías locales en particular. La financiación de las prestaciones por desempleo mediante impuestos sobre despidos sería una forma de compensar esa carencia del sistema de indemnizaciones por despido austriaco.

V. CONCLUSIONES

1. La relación entre las indemnizaciones por despido y las prestaciones por desempleo es diferente si se atiende a la letra de la ley que si se atiende a los datos monetarios de ambas variables. En el primer caso, tiende a ser una relación directa, reflejando que una misma concepción básica informa los diferentes aspectos del ordenamiento laboral. En el segundo, se aprecia una cierta sustitución entre ambos mecanismos de cobertura de pérdidas esperadas de ingresos.

2. Los países que suelen ofrecerse como modelo de *flexiseguridad* (Dinamarca y Holanda) muestran más bien una relación de sustitución entre indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo, aunque esto es más

claro en el caso danés que en el holandés. En todo caso, ambos países destacan por un mayor gasto en las políticas de mantenimiento de rentas.

3. España, junto con Dinamarca y Reino Unido, cuenta con porcentajes relativamente altos de trabajadores con una antigüedad inferior a la mínima para acceder a las prestaciones contributivas, y dedican un esfuerzo presupuestario relativamente menor al gasto en protección de esos trabajadores mediante prestaciones asistenciales. Los países de la UE15 que desarrollan mayor esfuerzo en dicho gasto son Holanda y Alemania. Holanda, a la vez, es el que tiene menos trabajadores sin la antigüedad mínima para acceder a las prestaciones contributivas.

4. Dinamarca y Holanda presentan formas distintas de flexibilidad, que pueden considerarse más o menos factibles o útiles para transformar el mercado de trabajo español. Pero ambos casos nos enseñan que pasar de la seguridad en el puesto a la seguridad en el empleo exige una mayor asunción social de los costes de la rotación laboral.

5. Caminar hacia nuevos repartos del coste de la rotación laboral exige ir hacia regulaciones del despido y de la gestión y financiación de las prestaciones por desempleo que se ayuden mutuamente para conseguir el objetivo perseguido (una combinación adecuada de flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores). Sistemas de financiación de las prestaciones por desempleo basados en impuestos sobre despidos y mejores políticas de mercado de trabajo son elementos clave para paliar problemas que pueden aparecer en diferentes fórmulas de flexibilidad, y en la transición hacia nuevas for-

mas de seguridad para los trabajadores.

NOTAS

(1) El texto de dicho convenio, el de la recomendación 166 que lo complementa, la relación de países que lo han firmado e información adicional pueden encontrarse en la siguiente página electrónica de la Organización Internacional del Trabajo: http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/InformationResources/Publications/lang—es/docName—WCMS_103558/index.htm

(2) La relación entre el concepto de capital humano específico y las salidas del empleo se trata de forma extensa en HALL (1995). Un resumen de esta literatura revisando el papel de las indemnizaciones por despido en modelos con y sin renegociación de salarios se puede encontrar en el capítulo 1 de MALO (1998).

(3) Por ello, consideramos inadecuados los cálculos que a veces se hacen de tasas de sustitución respecto del último salario cobrado teniendo en cuenta la cuantía de la prestación por desempleo más el monto de la indemnización por despido (con una determinada distribución temporal de ese capital a lo largo del tiempo). El razonamiento del texto nos remite más bien a que la indemnización entraría en el cálculo de una tasa de reemplazamiento que comparase el último salario cobrado con el nuevo salario que se obtuviera en los siguientes empleos, más la distribución temporal que corresponda a la indemnización sobre el horizonte futuro de empleos.

(4) Los trabajadores de cuello azul son los considerados en el índice, pero para los de cuello blanco la indemnización por despido sí que existe (y tiene un crecimiento escalonado con la antigüedad). Por otro lado, en muchos países (como España) no existe distinción entre ambos tipos de trabajadores a la hora de fijar o establecer fórmulas para las indemnizaciones por despido.

(5) Esto no sólo sucede tras el cambio introducido por la Ley 45/2002 (MALO y TOHARIA, 2008), sino que también sucedía antes de dicha ley (MALO y TOHARIA, 1998; MALO, 1998).

(6) En MALO y TOHARIA (1998) se comparan nueve *rankings* internacionales de severidad de la normativa sobre despidos, y sus resultados indican que, aunque la posición de los países cambia en ocasiones, lo normal es que se sitúen en la misma zona de la ordenación. España aparece siempre en posiciones elevadas en esas ordenaciones en cuanto a severidad y/o coste de los despidos, aunque sólo se maneja la información de la letra de la ley, y no el uso práctico de la normativa ni las cuantías medias efectivamente satisfechas en cada país por despido.

(7) Estos componentes son los siguientes: apertura de un negocio, manejo de permisos

de construcción, regulación de empleo, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de los contratos y cierre de una empresa.

(8) Véanse LEE *et al.* (2008) y BERG y CAZES (2007) para una crítica amplia y detallada de los indicadores de *Doing Business*.

(9) Las fuentes de las variables son las leyes de cada país. También se utilizaron fuentes secundarias, como *International Encyclopedia for Labor Law and Industrial Relations, International Handbook on Contracts of Employment, Conditions of Work Digest* (1994, 1995), de la Organización Internacional del Trabajo, y *Social Security Programs Throughout the World* de la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos de América.

(10) Entre los aspectos que cubre se encuentran la situación económica general, las condiciones del mercado de trabajo, la libertad de asociación y negociación colectiva, los conflictos laborales, la regulación del empleo y las condiciones laborales, y las prestaciones sociales.

(11) CHOR y FREEMAN (2005) no ofrecen información sobre España y otros países europeos (como Portugal o Grecia) debido a que, para el análisis que realizan, establecen un número mínimo de respuestas a la encuesta, y dichos países quedan por debajo del umbral.

(12) En principio, 56 semanas de salario equivale a aplicar la conocida fórmula de cálculo de indemnizaciones para despido económico procedente: veinte días de salario por año de antigüedad (que en este caso son veinte años). Ahora bien, ese cálculo superaría el límite legal de doce mensualidades (52 semanas de salario) para la indemnización de procedencia. Sumando el mes de preaviso que hay que dar al trabajador (en tiempo o monetariamente), se obtienen 56 semanas.

(13) *OECD Indicators*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34637_39619553_1_1_1_1,00.html

(14) Estos casos se refieren a individuos que se encuentren en las situaciones siguientes: a) no haber podido acceder a una prestación contributiva pero haber cotizado al menos seis meses en los últimos seis años (en este caso, el trabajador tiene derecho a seis meses de prestación asistencial, que se eleva a veintiuno si tiene responsabilidades familiares); b) no haber podido acceder a una prestación contributiva pero haber cotizado al menos tres meses, siempre que tenga responsabilidades (en este caso, tiene derecho a tantos meses como ha cotizado: tres, cuatro o cinco).

(15) Otra diferencia adicional entre ambos países que es relevante al respecto es que en Holanda la flexibilidad contractual descansa en una gran extensión del empleo a tiempo parcial (47,3 por 100 del empleo) y una tasa de temporalidad relativamente alta (18,2 por 100 de los asalariados), mientras que en

Dinamarca existe un menor, pero relevante, recurso al tiempo parcial del 24,6 por 100 y una tasa de temporalidad muy inferior (8,4 por 100). Todos estos datos son las medias anuales de las encuestas de población activa de 2008.

(16) GARRIDO (1996) presenta y discute con amplitud ambos conceptos de temporalidad, enfatizando lo que aporta el de temporalidad empírica. Otros trabajos que utilizan esta diferenciación son GARCÍA-SERRANO *et al.* (1999) y HERNANZ (2003).

(17) Debe mencionarse que la antigüedad en el empleo que recogen las encuestas de población activa no equivale a la duración completa de los episodios de empleo, ya que la antigüedad se refiere al tiempo que los trabajadores llevan en el puesto (o en la empresa) hasta el momento en que se realiza la entrevista, por lo que mide duraciones incompletas. Este hecho llevaría a una cierta sobreestimación del porcentaje de trabajadores sin acceso a prestaciones contributivas.

(18) Por supuesto, añadiendo políticas activas para facilitar el acceso a nuevos empleos y para reducir las duraciones del paro entre un empleo y otro.

(19) Conviene no olvidar aquí que en Holanda (y también en Dinamarca) el juez no entra a cuestionar si la empresa debería o no debería despedir al trabajador, sino si el despido es razonable, ya que es el empresario quien tiene derecho a gestionar su empresa (siempre que no incurra en prácticas discriminatorias). En este sentido, hay una concepción más próxima a países como el Reino Unido o Irlanda que a países como España. Véanse, por ejemplo, sobre Holanda, ENGELSMAN *et al.* (2008) y sobre Dinamarca, HASSELBACH (2005).

(20) No hemos entrado aquí en las políticas activas, pero también el esfuerzo y la intensidad del gasto en políticas activas de Holanda y Dinamarca es de los más elevados de la Unión Europea.

(21) No todas las formas de impuestos sobre despidos tienen necesariamente estos efectos deseables. Por ejemplo, BEHAGEHEL *et al.* (2005) muestran que el impuesto sobre despidos introducido en Francia sólo al despedir trabajadores de 50 ó más años (el impuesto Delalande) tuvo efectos negativos sobre la probabilidad de contratación de dichos trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

BERG, J., y CAZES, S. (2007), «The Doing Business indicators: Measurement issues and

political implications», *Economic and Labour Market Paper 2007/6*, Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra (Suiza).

BEHAGEHEL, L.; CRÉPON, B., y SÉDILLOT, B. (2005), «The perverse effects of partial employment protection reform: Experience rating and French older workers», *IZA DP n° 1679*.

BLANCHARD, O., y TIROLE, J. (2003), «Contours of employment protection reform», *MIT Department of Economics Working Paper 03-35*.

— (2004a), «Redesigning the employment protection system», *De Economist*, 152, n° 1: 1-20. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=464282>

— (2004b), «The joint design of unemployment insurance and employment protection: A first pass», *MIT Department of Economics Working Paper n.º 04-15*, abril, Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=527882>

BOERI, T. (2009), «What happened to European unemployment?», *De Economist*, 157: 215-228.

BOTERO, J.; DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F., y SHLEIFER, A. (2004), «The regulation of labor», *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339-1382.

CHOR, D., y FREEMAN, R. (2005), «The 2004 Global Labor Survey: Workplace institutions and practices around the world», National Bureau of Economic Research, *Working Paper n.º 11598*, Cambridge (EE.UU.).

DEAKIN, S., y P. SARKAR (2008), «Assessing the long-run economic impact of labour law systems: A theoretical reappraisal and analysis of new time series data», Centre for Business Research, University of Cambridge, *Working Paper n.º 367*: <http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP367.pdf>

ENGELSMAN, W.; FABER, H.; VAN KEMPEN, M., y SIELER, D. (2008), «The Netherlands», en M. VAN KEMPEN, L. PATMORE, M. RYLEY y R. VON STEINAU-STEINRÜCK (eds.), *Redundancy Law in Europe*, Editorial Kluwer: 159-170.

EMERSON, M. (1988), «Regulation or deregulation of the labour market: Policy regimes for the recruitment and dismissal of employees in the industrialised countries», *European Economic Review*, 32(4): 775-817.

FREEMAN, R. (2007), «Labor market institutions around the world», National Bureau of Economic Research, *Working Paper número 13242*, Cambridge (EE.UU.).

GARCÍA-SERRANO, C.; GARRIDO, L., y TOHARIA, L. (1999), «Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes», F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO (eds.), *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, Madrid: 23-50.

GARRIDO, L. (1996), «La temporalidad, ¿pacto intergeneracional o imposición?», *La duración del contrato de trabajo*, Madrid, Consejo Económico y Social: 47-74.

GRUBB, D., y WELLS, W. (1993), Employment regulation and employment in the EEC», *OECD Economic Studies*, n° 2, París, OCDE.

GRUND, C. (2006), «Overcompensation by severance payments», *Applied Economics*, 38(8): 925-930.

HALL, R. (1995), «Lost jobs», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 221-273.

HASSELBALCH, O. (2005), *Labour Law in Denmark*, La Haya, Kluwer Law International.

HERNANZ, V. (2003), *El trabajo temporal y la segmentación. Un estudio de las transiciones laborales*, Colección Estudios, n° 147, Consejo Económico y Social, Madrid.

LEE, S.; MCCANN D., y TORM, N. (2008), «The World Bank's 'Employing Workers' index: Findings and critiques—A review of recent evidence», *International Labour Review*, 147: 416-432.

MALO, M.A. (1998), *Las indemnizaciones por despido: un problema de negociación*, ACARL, Madrid.

— (2001), «European labour law and severance pay determination in collective redundancies», *European Journal of Law and Economics*, 12(1): 73-90.

MALO, M.A., y TOHARIA, L. (1998), *Costes de despido y creación de empleo*, Ministerio de Trabajo, Madrid.

— (2008), «La reforma de los despidos en 2002», *Revista del Ministerio de Trabajo*, 76: 111-128.

OCDE (2009), *Employment Outlook*, París, Francia.

TOHARIA, L. (dir.) (2005), *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.