



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 14

Datos a escala internacional sobre la prevalencia de la indemnización por desempleo y costos

Wayne Vroman
Economista
Urban Institute
Estados Unidos

Datos a escala internacional sobre la prevalencia de la indemnización por desempleo y costos

**Wayne Vroman
Economista
Urban Institute
Estados Unidos**

Comisión Técnica del Seguro de Desempleo y de la Conservación del Empleo 28ª Asamblea General de la AISS, Beijing, 12-18 de septiembre de 2004

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus diez Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Introducción¹

Cada año, los programas de protección por desempleo (PD) pagan prestaciones a millones de trabajadores desempleados en cerca de 70 países. El objetivo primario de los programas de PD consiste en proporcionar una ayuda económica oportuna y adecuada a los trabajadores desempleados que tienen derecho a ella. Las prestaciones de PD se pagan durante períodos limitados, sustituyendo estas pagas parte de los ingresos perdidos por causa del desempleo. Los aspectos estatutarios y administrativos de la PD varían mucho de un país a otro.

Este documento se escribió con el propósito de ofrecer una visión general descriptiva de dos aspectos de los programas de PD. Utiliza una perspectiva a campo traviesa para examinar la prevalencia de la PD y los costos de PD. El análisis de la prevalencia de la PD es cuantitativo e histórico, ya que la información se remonta a 1949. Concede mucha importancia al ingreso (Producto Interno Bruto (PIB) per cápita) y la situación geográfica como correlaciones (indicadores) para países que cuentan con programas de PD. Ambos aspectos están vinculados firmemente a la presencia de la PD en países en particular.

El análisis de los costos de PD abarcan un período más breve (la década de los años noventa) y está limitado a 32 países, en los que se han reunido datos sobre costos. El análisis del costo identifica tres factores relacionados con los costos: la tasa de desempleo, la tasa de percepción y la tasa de reemplazo (la magnitud de las prestaciones periódicas en relación con los ingresos medios). Los datos cuantitativos a partir de los años noventa ilustran que los tres están vinculados con los costos de PD. También se demuestra que los costos de PD están relacionados con la situación regional y el tipo de ley de PD en vigor en países en particular.

1. Países con protección por desempleo

En 2004, el número de países con programas de PD triplicaba el número de países con PD a finales de la Segunda guerra mundial. Para ayudar a situar esta prevalencia creciente en un contexto histórico, la tabla 1 presenta recuentos de países con PD en el período que va de 1949 a 2004. Los datos se han organizado por zonas geográficas y decenios hasta 1989 y por quinquenios, a partir de 1989. Durante este período, los países con PD aumentaron de 22 en 1949 a 68 en 2004.

Para debatir el aumento de la prevalencia de la PD desde una perspectiva global, se reunió un archivo de datos, en el que cada país incluido tenía una población de un millón de personas o más en 1999. El umbral del millón de habitantes excluye a cierto número de países pequeños.

¹ Los comentarios y las conclusiones que se exponen en este documento son responsabilidad del autor y no son compartidos necesariamente por el Urban Institute ni la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Por ejemplo, la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) *International Financial Statistics (IFS) Yearbook*, en su edición de 2001, presenta datos económicos de 32 países con una población inferior al millón de habitantes, a pesar de que su población ascendía en conjunto a sólo 9,9 millones en 1999. En el *IFS Yearbook*, no se incluyeron otros países con población pequeña, p. ej., las islas caribeñas de Guadalupe y Martinica². Los 150 países "grandes" tenían una población total de 5.900 millones de personas en 1999, representando casi a toda la población mundial (99 por ciento).

La tabla 1 ofrece un desglose geográfico de 150 países en ocho regiones principales. Podría ser de utilidad comentar las clasificaciones regionales. El primer grupo de países, los "20 de la OCDE", incluye 14 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en la Europa continental, más seis en los que el inglés es el idioma principal (Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido). Otros ocho países miembros de la OCDE se clasificaron de acuerdo con la zona geográfica, en tanto que dos (Islandia y Luxemburgo) quedaron excluidos debido a sus poblaciones reducidas. Así, La República de Corea y Japón quedaron situados en el este y el sur de Asia; Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia, en el centro y el este de Europa; Turquía, en el norte de Africa y Oriente Medio, y México, en América Central y el Caribe. Hungría, México, Polonia, la República Checa y Turquía son países de ingreso medio con un PIB per cápita moderadamente inferior al de los 20 países de la OCDE. La colocación de la República de Corea y Japón en el este y el sur de Asia produce también mayor muestreo de países de ingreso alto en esta zona geográfica. Es evidente que son posibles otras clasificaciones.

² Algunos países "pequeños" tienen programas de PD, p. ej., Barbados, pero no se ha determinado su número. Tres países con grandes poblaciones quedaron excluidos también del muestreo. Corea del Norte y Cuba, con poblaciones de 23 millones y 11 millones, respectivamente, en 1999, no se incluyeron, porque su ideología socialista no reconoce la existencia del desempleo. El estado de Puerto Rico, con una población de 4 millones, se excluyó porque sus ciudadanos están protegidos por el sistema de seguro de desempleo (SD) de Estados Unidos.

Tabla 1. Número de países independientes y número de programas de PD por zonas geográficas principales, 1949 a 2004

	1949	1959	1969	1979	1989	1994	1999	2004	1949-2004 Cambio
Sección A. Número de países independientes, población de 1,0 millón en 1999									
Veinte países OCDE	20	20	20	20	20	20	20	20	0
Centro-Este Europa	8	8	8	8	8	12	12	12	4
Ex Unión Soviética	1	1	1	1	1	16	16	16	15
Este-Sur Asia	15	19	20	22	22	22	22	22	7
Nor. África-Oriente Medio	11	14	16	17	17	17	17	17	6
África subsahariana	3	10	36	39	40	42	42	42	39
América del Sur	10	10	10	10	10	10	10	10	0
Centroamérica-Caribe	10	10	11	11	11	11	11	11	1
Total	78	92	122	128	129	150	150	150	72
Cambios decenios y quinquenios		14	30	6	1	21	0	0	
Sección B. Países con programas de protección por desempleo									
Veinte países OCDE	19	19	19	20	20	20	20	20	1
Centro-Este Europa	0	1	1	2	3	12	12	12	12
Ex Unión Soviética	0	0	0	0	0	14	14	14	14
Este-Sur Asia		1	1	3	4	4	6	7	6
Nor. África-Oriente Medio	0	0	1	3	5	6	6	7	7
África subsahariana	1	1	1	2	2	2	2	2	1
América del Sur	1	3	4	4	4	6	6	6	5
Centroamérica-Caribe	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	22	25	27	34	38	64	66	68	46
Cambios decenios y quinquenios		3	2	7	4	26	2	2	
Sección C. Proporción de países con programas de protección por desempleo									
Veinte países OCDE	0,95	0,95	0,95	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,05
Centro-Este Europa	0,00	0,13	0,13	0,25	0,38	1,00	1,00	1,00	1,00
Ex Unión Soviética	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,88	0,88	0,88	0,88
Este-Sur Asia		0,05	0,05	0,14	0,18	0,18	0,27	0,32	0,25
Nor. África-Oriente Medio	0,00	0,00	0,06	0,18	0,29	0,35	0,35	0,41	0,41
África subsahariana	*	0,10	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	-0,05
América del Sur	0,10	0,30	0,40	0,40	0,40	0,60	0,60	0,60	0,50
Centroamérica-Caribe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	0,28	0,27	0,22	0,27	0,29	0,43	0,44	0,45	0,17
Cambios decenios y quinquenios		-0,01	-0,05	0,04	0,03	0,13	0,01	0,01	

Fuente: Datos sobre programas de PD de Social Security Programs Throughout the World, varias ediciones.

Nota: * No se muestra, ya que sólo había tres países independientes en 1949.

La desintegración del bloque geográfico dominado por la ex Unión Soviética (ex URSS) y la desmembración de la ex Yugoslavia dieron origen a 28 estados sucesores. La tabla presenta dos grupos que distinguen los países de Europa Central y del Este (ECE) de aquellos situados dentro de las fronteras de la ex Unión Soviética. Por eso, las tres Repúblicas Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) se incluyeron dentro de los 16 países de la ex Unión Soviética, aun cuando

físicamente estén situadas en Europa del Este. Obsérvese cómo aumentaron los recuentos de países en estas dos regiones entre 1989 y 1994³. Una vez más, se podrían efectuar clasificaciones alternativas.

El Africa subsahariana tiene el mayor número de países independientes, con 42 en los últimos años. Todas las demás regiones de la tabla 1 tienen entre 10 y 22 países. Sin embargo, los datos de población demuestran la prevalencia demográfica del este y el sur de Asia. Las poblaciones en conjunto de estos 22 países alcanzaban un total de 3.300 millones de personas en 1999 o el 55,7 por ciento del total mundial. China e India representaban más o menos el 40 por ciento de la población mundial. Seis de los diez países más poblados entre los 150 estados se encuentran en esta región, y el promedio para 22 países superaba los 150 millones en 1999. La población mundial reside preponderantemente en el este y el sur de Asia.

En la sección A de la tabla 1, obsérvese el aumento en el número de países independientes entre 1949 y 2004: de 78 a 150 o casi el doble. Los aumentos se concentraron más significativamente en dos períodos, entre 1949 y 1969, así como entre 1989 y 1994. El aumento de 44 países durante 1949-1969 refleja la disolución de los anteriores imperios coloniales, de forma más evidente en el Africa subsahariana, pero también en el este y el sur de Asia, además del norte de Africa y Oriente Medio. La totalidad de los 44 países que se independizaron estaban en estas tres regiones, con excepción de uno. El aumento entre 1989 y 1994 refleja los desarrollos ya señalados en las regiones de ECE y la ex URSS.

Los recuentos de países con programas de PD en la sección B indican un ritmo lento en la adopción de la PD en todos los subperíodos, con excepción de 1989-1994. De las 46 adopciones de PD entre 1949 y 2004, 26 se produjeron durante 1989-1994. Además, 23 de las 26 adopciones durante estos cinco años fueron hechas por países en las regiones de ECE y la ex URSS⁴.

La sección C presenta proporciones de países con PD por región y año. Antes de los años noventa, la proporción mundial fluctuaba entre 0,22 y 0,29. Obsérvese el descenso de la proporción entre 1959 y 1969 desde 0,27 a 0,22, cuando se constituyeron 30 países independientes, pero sólo dos (Brasil e Iraq) adoptaron programas de PD. Antes de 1989-1994, el ritmo más acelerado de adopción de la PD fue durante los años setenta, cuando siete

³ Para el grupo de ECE, el aumento de 8 a 12 refleja tres desarrollos: la desaparición de la ex Alemania Oriental por la reunificación alemana, la disolución de la ex Checoslovaquia en dos repúblicas y el desmembramiento de Yugoslavia en cinco estados sucesores.

⁴ Los recuentos de países con programas de PD se basaron fundamentalmente en *Social Security Programs Throughout the World* (SSPTW). De los 20 países de la OCDE, 17 de 19 que tenían PD en 1949 (todos, excepto Australia y Grecia) crearon sus programas antes de 1940 y 14 tenían programas incluso antes de 1930 y la Gran Depresión.

países lo hicieron. Después de 1994, se retomó un ritmo lento en las adopciones, con una ganancia neta de dos programas durante 1994-1999 y otras dos durante 1999-2004⁵.

El ritmo lento en la adopción de programas de PD refleja, en cierta medida, el ingreso bajo de los países que se independizaron después de 1949. En 1999, por ejemplo, el PIB per cápita medio mundial (ingreso) en el archivo de datos era de USD 6.870 y la media en 150 países ascendía a USD 3.935, es decir, que 75 países tenían un ingreso inferior a USD 3.935. De los 72 países que se independizaron entre 1949 y 2004, 52 tenían un PIB per cápita inferior a USD 3.935 en 1999, y sólo diez tenían un ingreso superior a USD 6.870. Incluso lo más característico para los 44 países que se independizaron entre 1950 y 1969 fue un ingreso medio bajo, ya que 35 de 44 tenían en 1999 un ingreso inferior a USD 3.935. El análisis posterior pondrá énfasis en la importancia que tiene el nivel del ingreso del país a la hora de determinar la probabilidad de tener un programa de PD en 2004 y la adopción de la PD entre 1949 y 2004. El lento ritmo general de adopciones (excepto durante 1989-1994) se debe en parte a los niveles de ingreso generalmente bajos de los países que se independizaron después de 1949.

La presencia de la PD varía también mucho por regiones. Obsérvese cómo 19 de los 20 países de la OCDE tenía ya PD en 1949. De hecho, estos países eran ya 19 de los 22 países con PD en ese año. La última adopción dentro del grupo de los 20 países de la OCDE la hizo Portugal, a mediados de la década de los años setenta, elevando el recuento de la sección B a 20 y la proporción de la sección C de 0,95 a 1,00. Las otras dos regiones en las que la mayoría de los países cuentan con PD son las de ECE y la ex URSS. De los 28 países que conforman estas dos regiones, solo Kazajstán y Tayikistán no tienen un programa de PD en 2004. Más de la mitad de las adopciones por parte de países de ECE y la ex URSS se produjo a finales de 1992 o muy poco después de su independencia. En casi todos los casos, ya existían importantes apoyos institucionales para la PD, es decir, un sistema nacional de oficinas locales de empleo y un aparato organizado para recaudar los impuestos sobre el ingreso de las personas físicas, que son los que suelen apoyar los programas de PD. El desempleo se previó cuando estos países pasaron de las economías planificadas a las economías de mercado. Los programas de PD se crearon para ofrecer un seguro social contra la recién conocida contingencia social del desempleo y para ayudar a soportar la transición económica.

En el extremo opuesto de los 20 países de la OCDE, así como de los países de ECE y la ex URSS, la tabla 1 ilustra claramente que los programas de PD han seguido siendo excepcionales en el África subsahariana, Centroamérica y el Caribe. En otras tres regiones

⁵ Las siete nuevas adopciones durante los años setenta fueron en Bangladesh, Ghana, Hong Kong, Hungría, Israel, la Jamahiriya Árabe Libia y Portugal. Las nuevas adopciones después de 1994 fueron en Corea (1996), Taiwán (1999), Turquía (2002) y Tailandia (2004) (las fechas reflejan el primer año de pagas de prestaciones). Mongolia adoptó la PD en 1995, pero Kazajstán suspendió la PD en 1996, dejando el total de la ex URSS estable en 14. La fecha de Bangladesh plantea una duda, puesto que SSPTW da una fecha de 1965, pero el país se independizó sólo en 1971.

(este y sur de Asia, norte de Africa y Oriente Medio, así como América del Sur), se han producido aumentos significativos en la prevalencia de la PD desde 1949, pero en América del Sur sólo más de la mitad de los países tienen PD en 2004. En todo el mundo, menos de la mitad de los 150 países tienen programas de PD en 2004⁶.

2. La decisión de adoptar la indemnización por desempleo

La tabla 1 ilustra claramente las diferencias regionales en la prevalencia de programas de PD. Esta sección emprende un análisis cuantitativo de la presencia de PD en países en particular. El análisis subraya dos factores: los contrastes regionales y la prevalencia discrepante entre los países en estadios diferentes de desarrollo económico.

El indicador de desarrollo económico utilizado aquí es el PIB per cápita en 1999, medido sobre la base de una paridad del poder adquisitivo (PPA)⁷. Esta medida del ingreso varía mucho de un país a otro y de una región a otra. El promedio mundial en 1999 fue de USD 6.870⁸. El promedio más alto para las ocho regiones ascendió a USD 26.142 entre los 20 países de la OCDE, en tanto que el promedio para el Africa subsahariana fue de USD 1.458. Los otros seis promedios regionales variaron entre USD 4.060 (este y sur de Asia) y USD 7.718 (países de ECE).

La tabla 2 presenta seis regresiones, cada una de las cuales explica una variable ficticia cero-uno, en la que 1 indica la presencia de un programa de PD en 2004. Las seis regresiones demuestran que el PIB per cápita está asociado firme y positivamente a la probabilidad de que un país tenga PD. La regresión (1) indica que, con un nivel de ingreso igual al promedio mundial de USD 6.870, la probabilidad de tener PD es 0,45. Sin embargo, con un nivel de ingreso dos veces más alto que el promedio mundial (USD 13.750), la probabilidad es 0,70 en comparación con sólo 0,33 con un nivel de ingreso que ronda la mitad del promedio mundial.

⁶ Una reducción del umbral de población de 1,0 millón a 0,2 millón añadiría 19 países al archivo de datos. De éstos, cinco tienen PD en 2004: Barbados, Chipre, Islandia, Luxemburgo y Malta.

⁷ Las estimaciones del PIB per cápita se tomaron de *World Development Indicators 2001*.

⁸ Los promedios regionales se calcularon utilizando la población de cada país para ponderar su PIB per cápita.

Tabla 2. Presencia de protección por desempleo en 2004 y adopción de la PD 1949-2004

	Presencia De PD en 2004 (1)	Presencia De PD en 2004 (12)	Adoptada PD en 1949- 2004 (3)	Adoptada PD en 1949- 2004 (4)	Adoptada PD en 1949- 2004 (a) (5)	Adoptada PD en 1949- 2004 (a) (6)
Constante	0,207 (4,4)	0,049 (1,1)	0,186 (3,3)	0,044 (0,9)	0,05 (1,0)	0,035 (0,7)
Per cápita relativo PIB real (b)	0,247 (7,8)	0,270 (11,0)	0,270 (4,4)	0,211 (4,6)	0,246 (4,6)	0,230 (4,4)
Variable ficticia, ECE-ex URSS (c)		0,672 (9,4)		0,722 (9,3)		
Variable ficticia, Este y Sur Asia (c)		0,023 (0,3)		0,075 (0,9)		0,070 (0,8)
Variable ficticia, Sudamérica (c)		0,324 (3,0)		0,341 (2,8)		0,336 (2,7)
Variable ficticia, Centroamérica Y Caribe (c)		-0,223 (2,1)		-0,180 (1,6)		-0,183 (1,6)
R2 ajustada	0,286	0,586	0,128	0,518	0,171	0,236
Error estándar	0,422	0,321	0,45	0,334	0,366	0,351
Variable dep media	0,453	0,453	0,359	0,359	0,200	0,200
Países con PD	68	68	46	46	20	20
Número de países	150	150	128	128	100	100

Fuente: Análisis de 150 países con poblaciones de un millón o más en 1999.

Por debajo, cada coeficiente de regresión es el valor absoluto de su razón t.

(a) Excluye países de las regiones de ECE y la ex URSS..

(b) PIB per cápita en 1999 dividido por el promedio mundial de USD 6.870.

(c) La variable ficticia es igual a uno para los países de la región; cero, lo contrario..

Obsérvese que la ecuación (1) explica menos del 30 por ciento de la variación en la presencia de PD en 2004⁹. La ecuación (2) incorpora variables ficticias regionales. En comparación con la ecuación (1), esto explica que la fracción de variación en la presencia de PD sea casi el doble. De las cuatro variables ficticias, las correspondientes a la región combinada de ECE y la

⁹ La R² ajustada, la medida estándar de precisión del ajuste, es sólo 0,286 en la ecuación (1).

ex URSS, así como a la región de América del Sur, presentan coeficientes positivos, que son estadísticamente significativos. Por contraste, la variable ficticia para América Central y el Caribe aparece con un coeficiente negativo, que es significativo también, porque la variable ficticia para el este y el sur de Asia tiene un coeficiente bajo e insignificante¹⁰.

De las cuatro variables ficticias, el coeficiente para la región de ECE-ex URSS es el mayor con mucho y presenta el grado de significación estadística más alto. La PD en los países de ECE-ex URSS prevalece mucho más de lo que se podría esperar, considerando sus niveles de ingresos. Con un control del ingreso, la probabilidad de contar con PD en estos países sería 67 por ciento más alta (coeficiente de 0,672) de lo que pudiera esperarse de otro modo. Por contraste, los demás coeficientes de variable ficticia son mucho más bajos.

En la ecuación (2), se han visto dos factores relacionados significativamente con la presencia de PD en países en particular: el ingreso sustituido por el PIB per cápita y la situación en regiones específicas. Combinados, estos dos factores explican casi el 60 por ciento de la variación en la presencia de PD en 150 países con poblaciones de un millón de personas o más.

Desde una perspectiva mundial, los países de ECE-ex URSS son poco comunes entre países con niveles medios de ingresos para una presencia casi universal de programas de PD. Debido a su experiencia histórica, que incluye el énfasis que se puso desde hace mucho tiempo en las protecciones de la seguridad social, es probable que no nos sorprenda la presencia extendida de los programas de PD en estos países.

Las ecuaciones (3)-(6) en la tabla 2 analizan las decisiones de los países respecto de la adopción de la PD durante el período 1949-2004. Recuérdense que, de los 150 países de la tabla 1, ya 22 tenían un programa de PD en 1949. Estos 22 se retiraron de la muestra y se dejaron 128 países, de los que 46 adoptaron la PD entre 1949 y 2004, en tanto que 82 todavía no cuentan con PD en 2004. Las ecuaciones (3) y (4) muestran que el ingreso (PIB per cápita) y la variable ficticia de la región de ECE-ex URSS son los factores más significativos en las decisiones relativas a la adopción de la PD por parte de los países. De nuevo, ambos introducen regresiones con efectos positivos. Al igual que antes, las variables ficticias para América del Sur y para América Central y el Caribe, respectivamente, entran de forma positiva y negativa, pero con niveles de significancia algo más bajos, en la ecuación (4) comparada con la (2). Obsérvese también que la variable ficticia para el este y el sur de Asia continúa teniendo un coeficiente bajo e insignificante en la ecuación (4). En general, las ecuaciones (4) y (2) presentan resultados muy similares.

¹⁰ La significancia estadística se indicó mediante razones t por debajo de cada coeficiente. Las razones de 2,0 o más son significativas estadísticamente en el nivel 0,05. Las razones t mayores indican niveles de significancia más altos.

Como la adopción de la PD entre 1989 y 1994 por los países de ECE-ex URSS fue casi universal, el modelo y/o los determinantes de adopción pueden ser diferentes para países de otras regiones. Las ecuaciones (5) y (6) analizan este tema con datos, en los que se omitieron los 28 países de la región de ECE-ex URSS, dejando 100 países de otras regiones que no tenían PD en 1949. Veinte de estos 100 tenía programas de PD en 2004. Dentro de este grupo de 100, el ingreso (PIB per cápita) continúa presentándose positivamente y con un coeficiente que es similar en tamaño a los coeficientes del ingreso de ecuaciones anteriores. Obsérvese también que la variable ficticia para el este y el sur de Asia sigue siendo insignificante, en tanto que las variables ficticias para América del Sur y para América Central y el Caribe presentan una ecuación (6) más parecida a la ecuación (4). Como promedio, uno de cada cinco de estos países adoptaron la PD entre 1949 y 2004, pero con contrastes significativos entre países de las dos regiones del hemisferio occidental. En general, las ecuaciones (3)-(6) indican que el PIB per cápita ha tenido mucha influencia en todos los países a la hora de decidir sobre la adopción de la PD, tanto incluyendo como excluyendo los países de la región de ECE-ex URSS. Los coeficientes del ingreso son bastante similares en la totalidad de las cuatro ecuaciones.

Las regresiones de la tabla 2 se utilizaron para predecir la presencia de PD en países en particular en 2004. Para cada punto de datos (país), las regresiones efectuaron una proyección de la probabilidad de PD. Las proyecciones por arriba de 0,5 identifican a países para los que se ha predicho que tendrán PD, en tanto que las proyecciones por debajo de 0,5 predicen que el país no tendrá PD. Como la ecuación (1) tiene el ingreso sólo como variable explicativa, sus proyecciones muestran la precisión de realizar proyectos únicamente sobre la base del conocimiento del ingreso de cada país. La ecuación realiza 109 identificaciones correctas y comete 41 errores. Utilizando sólo el ingreso, el 75 por ciento de las proyecciones identificó correctamente si los países individuales tendrían PD en 2004 o no.

Los errores derivados de las proyecciones de la ecuación (1) se concentraron mayormente por regiones. No hubo errores para los 20 países de la OCDE, el Africa subsahariana, así como para América Central y el Caribe. Sin embargo, se cometieron errores para la mayoría de países de otras tres regiones: 8 de los 12 países de ECE, 14 de los 16 países de la ex URSS y 11 de los 17 países del norte de Africa y de Medio Oriente. Estas tres regiones acumularon 33 de los 41 errores.

La incorporación de las variables ficticias regionales mejoró significativamente la precisión de las proyecciones. La ecuación (2) predijo de forma correcta el estatus de PD en 2004 para 130 de 150 países, es decir, el 87 por ciento. Bastó conocer dos factores, el ingreso y la situación regional, para identificar el estatus de PD de la amplia mayoría de países en 2004¹¹.

¹¹ Los recuentos de errores de las ecuaciones (4) y (6) fueron muy similares a los de las 19 y 17, respectivamente.

Los modelos de error para países individuales merecen algunos comentarios. Para las regiones de ECE y la ex URSS, los únicos errores de la ecuación (2) correspondieron a Kazajstán y Tayikistán, los dos de estos 28 sin PD en 2004. Se presentaron dos errores en el Africa subsahariana, para Mauricio y Sudáfrica, los dos únicos países sin PD en 2004.

Los modelos erróneos para países de otras regiones tienen señas variadas. En Asia, se predijo que tres países de ingreso bajo con PD (Bangladesh, China y Tailandia) no la iban a tener, en tanto que se predijo que Singapur iba a tener PD, pero no la tuvo. En el norte de Africa y Medio Oriente, se cometieron errores para ocho países, la mayor tasa de error en todas las regiones. Seis países con programas de PD habían proyectado probabilidades por debajo de 0,5 (Argelia, Egipto, la República Islámica del Irán, Irak, Túnez y Turquía). Por el contrario, dos con probabilidades por encima de 0,5 (Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos) no tiene PD en 2004. Los cuatro errores en América del Sur fueron predecir la presencia de PD en Colombia, Paraguay y Perú, así como su falta en Ecuador. En estos cuatro casos, todas las probabilidades predichas estuvieron entre 0,40 y 0,60, de manera que los errores pueden ser los llamados escapes milagrosos. En los otros 16 casos, las desviaciones fueron mayores y para 14, la desviación de la proyección de la real superó 0,70. Los 14 países con "grandes" errores merecen que se añadan algunos comentarios.

Los cinco países con grandes errores que no tienen PD en 2004 fueron Kazajstán, Tayikistán, Kuwait, los Emiratos Arabes Unidos (EAU) y Singapur. Obsérvese que los cinco están situados en su totalidad en Asia y tienen poblaciones sustancialmente musulmanas. Recuérdese que los dos primeros son los únicos países sin PD en la región de ECE-ex URSS. Los tres últimos superaron el promedio mundial en 1999, al menos, en dos veces y media. Sobre la base de sus ingresos altos, se proyectó que tendrían PD.

Los nueve grandes errores para países con PD en 2004 se encuentran generalmente entre países con niveles de ingresos bajos o moderados. El ingreso (PIB per cápita) más alto en este grupo fue el de Turquía con USD 6.440 ó 94 por ciento de la media mundial y 64 por ciento por encima de la mediana mundial. Al considerar estos países, resulta útil recordar que la fuente de datos, Programas de Seguridad Social en el Mundo (*Social Security Programs Throughout the World* (SSPTW)), identifica países que han promulgado una legislación de PD, pero no ofrece información sobre los pagos reales de prestaciones. Por otras fuentes se conoce que hay programas que pagan prestaciones en cinco países: Argelia, China, Tailandia, Túnez y Turquía¹². En junio de 2004, el autor desconocía la situación de los programas en Bangladesh, Egipto, la República Islámica del Irán e Irak en lo que al pago real de prestaciones se refiere. Se podrían plantear cuestiones similares para otros países identificados en SSPTW como poseedores de PD en 2004, p. ej., Ecuador y Venezuela.

¹² Tailandia comenzó los pagos a mediados de 2004.

De manera insólita, entre los países del norte de África y Medio Oriente, se encuentran países con ingreso alto en los que es menos probable que tengan PD en 2004 que en los países de ingreso medio de la región. La totalidad de estos 17 países, con excepción de uno (Israel), son musulmanes. Los cinco países musulmanes de la región con el ingreso más alto en 1999 son Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Omán y la Jamahiriya Árabe Libia. Todos tienen un ingreso sustancialmente superior al promedio mundial y todos producen petróleo (dos factores que están relacionados presumiblemente), pero ninguno de los cinco tiene PD. Al menos tres países de ingreso medio en esta región (Argelia, Túnez y Turquía) sí tienen PD en 2004¹³. A diferencia de otras regiones, la asociación entre el ingreso y contar con PD en esta región es, si acaso, negativa¹⁴. Sería interesante buscar una explicación para esta situación. Quizás la presencia de trabajadores extranjeros está tan extendida que el mercado de trabajo se regula de manera diferente en las recesiones, si se compara con otros países, p. ej., el desempleo de trabajadores extranjeros aumenta, pero este aumento no ejerce presión sobre el sistema político.

Para seguir la cuestión de por qué algunos países adoptan la PD o no, un punto de partida podría ser estudiar los 14 países con los mayores errores identificados en los tres párrafos anteriores. Sin embargo, un análisis cuidadoso en el nivel de los países individuales va más allá del objetivo de este documento¹⁵.

El análisis anterior ha demostrado que contar con PD está vinculado tanto al ingreso del país como a su zona geográfica. En comparación con otros, es más probable que los países con ingreso alto y los países situados en las regiones de ECE y la ex URSS tengan programas de PD. Es probable que otros factores varios registren decisiones de países en particular respecto a la adopción de PD o no. Por ejemplo, Portugal adoptó la PD a mediados de los setenta, a raíz de un cambio importante en su sistema político, en tanto que la República de Corea adoptó la PD más o menos por la misma época, cuando se convirtió en país miembro de la OCDE. La amplia adopción de la PD por los países de ECE y la ex URSS entre 1989 y 1994 está relacionada ciertamente con su historia anterior y la creencia en la importancia de tener programas de protección social. La significancia de las variables ficticias para ECE y la ex URSS reflejan probablemente similitudes político-culturales entre estos países. En resumen,

¹³ Egipto, la República Islámica del Irán e Iraq aparecen también con PD en 2004.

¹⁴ Si la variable ficticia 0-1 para la presencia de PD en 2004 fue regresiva en el PIB per cápita, obtuvo un coeficiente negativo cuando se aplicó a los 16 países musulmanes de esta región. Sin embargo, el coeficiente no fue significativo estadísticamente (una razón t de 1,4). Regresiones similares para los países de otras dos regiones (este y sur de Asia, así como América del Sur) obtuvieron coeficientes de ingreso positivos. Aunque el número de países de estas regiones fue limitado (22 y 10, respectivamente), los coeficientes del ingreso fueron significativos estadísticamente (con razones t de 2,9 y 1,9, respectivamente).

¹⁵ Dos documentos que estudian la cuestión de la adopción de la PD son: Vodopivec, M. y Raju, D. 2002. "Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options", Banco Mundial, Washington D.C.; y Simonetta, J. y Wandner, S. 2001. "Initiating and Expanding Unemployment Compensation Programs Around the World", documento de trabajo, U.S. Department of Labour, noviembre.

una mayor dedicación a la cuestión de por qué países en particular tienen programas de PD o no podría aportar hallazgos interesantes e importantes adicionales.

3. Los costos de la protección por desempleo

Esta sección analiza un segundo aspecto importante de la PD: sus costos. La creación de un programa de PD puede mejorar potencialmente la seguridad del ingreso de los participantes en el mercado de trabajo. Sin embargo, para estabilizar de manera eficiente el ingreso de los individuos y las familias desempleados, el programa de PD de un país tiene que alcanzar una cuota sustancial de desempleados y tiene que pagar prestaciones mínimamente adecuadas. Estos desembolsos implican costos que se tienen que financiar por medio de impuestos sobre el ingreso de las personas físicas u otros instrumentos.

Los costos de PD varían entre los países debido a la diferencia en las tasas de desempleo y otros factores relacionados con las disposiciones estatutarias y las prácticas administrativas respecto a la PD. A diferencia de la información sobre la prevalencia de la PD analizada en las partes I y II, conseguir información sobre los costos de PD plantea un reto muy serio. No existe ninguna publicación que, como *Social Security Programs Throughout the World*, aporte datos sobre costos de PD fácilmente disponibles. La mayor parte de los datos necesarios se tuvieron que obtener de publicaciones sobre la seguridad social de países en particular¹⁶.

El presente análisis de costos expresa los costos como una fracción de sueldos y salarios, así como examina los costos medios para grupos de países durante la década de los años noventa. Los coeficientes de costo derivados de este análisis muestran la fracción (porcentaje) de sueldos y salarios que la PD tiene que igualar en el impuesto sobre el ingreso de las personas físicas para soportar los desembolsos de un programa de PD en un país.

Los tres factores que determinan los costos de PD de un país son:

- la tasa de desempleo;
- el acceso al programa según lo refleja la tasa de percepción (la razón entre beneficiarios de PD y el desempleo total);
- la generosidad de las prestaciones, indicada por la tasa de reemplazo (la razón entre pagos medios (semanal o mensualmente) y rendimientos medios entre los trabajadores protegidos)¹⁷.

¹⁶ La OCDE publica los datos sobre costos de PD de países miembros, pero no los datos sobre el número de beneficiarios de PD.

¹⁷ La derivación y el análisis de esta estructura de costos se ofrecen en el capítulo 2 de Vroman, W. y Brusentsev, V. 2004. *Unemployment Compensation: A Comparative Analysis*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo, MI, de próxima aparición.

La totalidad de los tres factores varía ampliamente de un país a otro, obteniéndose tasas de costo de PD muy variables.

De los tres factores, el primero (la tasa de desempleo) está determinado por fuerzas económicas que están muy lejos del control de un país, especialmente, a corto plazo. Los otros dos, la tasa de percepción y la tasa de reemplazo, están influidos fuertemente por las prácticas estatutarias y administrativas de PD, factores que un país puede controlar. Una combinación de la tasa de percepción y la tasa de reemplazo dará como resultado una medida sumaria de generosidad en la PD. La generosidad tiene muchos determinantes, pero la generosidad refleja de manera clara la intención que tiene un país de proporcionar beneficios de PD a los desempleados. Tanto unas tasas altas de percepción como unas tasas altas de reemplazo contribuyen a una generosidad alta en la PD. El producto de estos dos factores muestra de manera evidente la fracción de la pérdida de ingresos causada por el desempleo que se paga a los perceptores de PD. Una fracción más alta significará que la PD reemplaza una pérdida mayor en los ingresos¹⁸.

La tabla 3 ofrece un resumen de los costos de PD durante la década de los años noventa para un grupo de 32 países, casi la mitad de los 65 países con PD analizados previamente. Los países en particular se seleccionaron sobre una base no aleatoria, siendo la disponibilidad de datos un factor importante. La labor previa realizada por el autor en algunos países también dio lugar a su inclusión. Dieciocho países proceden del grupo de los 20 de la OECD¹⁹, en tanto que cuatro son de cada una de las tres regiones: ECE-ex URSS, este y sur de Asia, así como América del Sur. También se incluyeron Mauricio y Turquía.

¹⁸ El índice de generosidad es una aproximación. Una contabilidad más completa de la pérdida de ingresos que se sustituyen con las prestaciones de PD tendría que incorporar, al menos, otros tres componentes: la razón entre los ingresos medios de los desempleados y los ingresos medios generales en la economía, la pérdida de ingresos asociada al empleo a tiempo parcial involuntario y la pérdida de ingresos debido a la reducción de las horas de trabajo semanales entre los trabajadores a tiempo completo. El índice de generosidad no pretende medir la elegibilidad de la PD.

¹⁹ Sólo faltan Grecia e Italia. La identidad de los 18 aparece al pie de la tabla 3.

Tabla 3. Costos medios de PD para 32 programas durante los años noventa

Paises	Número de paises (1)	Tasa de desempleo % (2)	Tasa de percepción % (3)	Tasa de reemplazo (4)	Generosidad PD (3)*(4) (5)	Tasa de costo, % de nómina (2)*(3)*(4) (6)
Sección A. Resumen de 32 países						
Promedio simple	32	8,27	0,61	0,36	0,25	2,03
Variación		16,30	0,19	0,03	0,05	3,37
Desviación estándar		4,04	0,44	0,16	0,22	1,83
Coficiente de variación		0,49	0,72	0,46	0,87	0,90
Sección B. Promedios simples por región (a)						
Veinte países OCDE	18	8,49	0,91	0,44	0,40	3,20
ECE-ex URSS	4	12,09	0,49	0,19	0,10	1,33
Este y sur de Asia	4	2,71	0,14	0,34	0,05	0,18
América del Sur	4	8,89	0,14	0,27	0,05	0,34
Todos los demás	2	8,59	0,01	0,15	0,00	0,02
Sección C. Promedios simples por tipo de programa ID						
AD (asistencia)	4	6,46	0,55	0,24	0,17	1,35
Todos SD (seguro)	28	8,53	0,62	0,37	0,26	2,13
SD-AD combinados	10	9,39	0,96	0,45	0,43	3,61
SD solo	18	8,06	0,43	0,33	0,17	1,31

Fuente: El autor sacó los promedios simples de datos compuestos a partir de informes detallados de los países..

Notas: La percepción es la razón entre beneficiarios de PD y desempleo..

La tasa de reemplazo es la razón entre prestaciones medias (semanal o mensualmente) e ingresos medios de los trabajadores cubiertos.

(a) Los 18 países de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Los cuatro países de las regiones de ECE y de la ex URSS son Bulgaria, Estonia, Eslovaquia y Ucrania.

Los cuatro países asiáticos son la República de Corea, Hong Kong, Japón y Taiwán.

Los cuatro países de América del Sur son Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Otros dos países son Mauricio y Turquía.

Por regla general, los datos se refieren a los diez años que van desde 1990 a 1999. Son excepciones importantes Bulgaria (1996-2000), Eslovaquia (1995-2000), Estonia (1994-1999), Ucrania (1995-2000), la República de Corea (1997-2001), Taiwán (1999-2001), Argentina (1992-1997), Mauricio (1995-2002) y Turquía (2002-2003).

La sección A de la tabla 3 presenta promedios generales para los indicadores de costos de PD y de variabilidad de costo en 32 países. Todos los promedios en la tabla son promedios simples. Por eso, Estonia, Irlanda, Mauricio y Nueva Zelanda pesan más en los promedios que Japón y Estados Unidos. Además de los promedios simples para los 32 países, la sección a presenta variantes, desviaciones estándar y coeficientes de variación para cada medida en las columnas de (2) a (6).

El coeficiente de variación (CV) es una medida de variabilidad relativa. Su numerador es la desviación estándar (la distancia media absoluta de la medida de un país del promedio de los 32 países), en tanto que su denominador es el promedio general de los 32 países. Un valor más alto para un CV indica una variabilidad más amplia en el promedio de un país a otro o bien, una variabilidad relativa más alta. El CV más bajo en la tabla 3 es la tasa de reemplazo con un CV de 0,46, seguido de cerca por la tasa de desempleo, con un CV de 0,49. De los tres factores que contribuyen a la tasa de costo de PD, la tasa de percepción (columna (3)) tiene la variabilidad relativa más amplia. Las tasas de desempleo y las tasas de reemplazo son más similares en los países que las tasas de percepción. La variabilidad relativa más amplia de todas las medidas en la sección A la presentan los CV para el indicador de generosidad de PD en la columna (5) y la tasa de costo de PD en la columna (6). La generosidad de PD y la tasa de costo de PD varían significativamente de un país a otro.

La sección B muestra claramente que los países en las regiones en particular presentan importantes contrastes en los factores que contribuyen a la variación en los costos de PD. El alto promedio de tasa de desempleo para los cuatro países de la región de ECE-ex URSS contrasta intensamente con el bajo promedio para los cuatro países asiáticos. Con mucho, las tasas de percepción promedio son las más altas en los 20 países de la OCDE (0,91), en tanto que los promedios para tres grupos caen por debajo de 0,15. La tasa de reemplazo medio es también más alta en el grupo de 20 países de la OCDE (0,44). Como resultado de ambos factores de percepción (columnas (3) y (4)), obsérvese la progresión de los índices medios de generosidad (5) de 0,40 para el grupo de 20 países de la OCDE a 0,05 o menos en las tres regiones.

Combinando los tres factores relacionados con el costo, las tasas de costo medio en la columna (6) demuestran también contrastes importantes. El promedio para los 20 países de la OCDE asciende a más del 3 por ciento de la nómina, en tanto que la tasa de costo medio cae por debajo de 0,5 por ciento de la nómina para tres agrupamientos regionales. Los 20 países del grupo de la OCDE se pueden describir como poseedores de tasas de desempleo medio, pero con una alta generosidad, que se refleja tanto en una alta tasa de percepción media y una alta tasa de reemplazo medio²⁰. La baja generosidad de PD en otras regiones contribuye fuertemente a sus bajas tasas de costo de PD.

La sección C presenta un resumen de costos, en el que los países se han organizado de acuerdo con el tipo de programa de PD. Cuatro países (Australia, Hong Kong, Mauricio y Nueva Zelanda) proporcionan asistencia por desempleo (AD) a trabajadores desempleados. Aquí una prueba del ingreso es un elemento en las determinaciones de elegibilidad. Como

²⁰ El análisis de regresión de factores de costo de PD, resumidos en la tabla 3, muestra tasas de percepción y tasas de reemplazo significativamente más altas en los 20 países de la OCDE, en comparación con otros 14 países. Para todas las medidas relacionadas con el costo, existe también una asociación entre ingreso (PIB per cápita) y costos.

promedio, los países con AD tienen una percepción un tanto por debajo del promedio de todos los países (0,55 en relación con 0,61), pero su tasa de reemplazo medio es sólo unos dos tercios del promedio general (0,24 en relación con 0,36). Obsérvese que el costo medio en países con AD (1,25 por ciento de la nómina) es considerablemente más bajo que el promedio de todos los países (2,03 por ciento).

Los otros 28 países ofrecen seguro de desempleo (SD), en el que las prestaciones se relacionan con los ingresos en casi todos los casos²¹. En 18 países, el SD se ofrecía como un programa aislado, en tanto que en 10 países, el estado ofrecía tanto SD como AD a los desempleados²². La sección C muestra promedios para la totalidad de estos 28 países, así como para los dos subgrupos. Los países que ofrecen tanto SD como AD se caracterizaron por una alta tasa de percepción (0,96) y una alta tasa de reemplazo (0,45), así como tasas de desempleo superior al promedio durante la década de los noventa. Como resultado, los costos de PD promediaron 3,61 por ciento de la nómina durante los años noventa o casi el doble del promedio de todos los países. La sección C muestra que los costos de PD se relacionan con el tipo de programa ofrecido a los desempleados. Mientras que los contrastes en los promedios para los tres tipos (AD, SD-AD y SD solo) son evidentes, la amplia variabilidad está presente también dentro de cada uno de los tres tipos (aunque esto no se demostró directamente en la tabla 3).

Para resumir el estudio precedente de los costos, hay cuatro comentarios que vienen muy a propósito.

- Los costos de los programas de PD variaron mucho durante la década de los años noventa en un muestreo de 32 países.
- Tres factores contribuyen a esta variabilidad de costo: la tasa de desempleo, la tasa de percepción y la tasa de reemplazo. De los tres factores, la tasa de percepción es la que más varía de un país a otro y entre regiones.
- Los costos de PD fueron los más altos en los 20 países de la OCDE, un reflejo de su alta generosidad en cuanto a prestaciones, especialmente, su alta tasa de percepción media.
- Los altos costos fueron más acusados en países con programas combinados de SD-AD. Para los 10 países con dichos programas combinados, los costos durante la década de los años noventa fueron casi el doble del promedio general en este grupo de 32 países.

²¹ Los programas de PD constituyeron excepciones en Irlanda y Reino Unido, donde se ofrecieron prestaciones fijas. Estonia tuvo prestaciones fijas hasta 2003, cuando cambió a las prestaciones relacionadas con los ingresos.

²² Los diez países con programas SD-AD pertenecen en su totalidad al grupo de 20 países de la OCDE. Después de un despido, proporcionan primero un SD a la mayoría de los solicitantes. La AD estará disponible, si no se cumple la elegibilidad para SD y/o después de que haya vencido el derecho al SD.

Al igual que el análisis anterior de las partes I y II, el presente análisis de los costos de PD se limitó. Se centró en los indicadores de costo para grupos de países y no en países en particular. No investigó los determinantes de percepción, como la cobertura sectorial, los requisitos mínimos de historial de trabajo o la duración máxima de la prestación potencial. Tampoco investigó los efectos de la tasa de reemplazo estatutaria, la prestación máxima, las prestaciones de personas dependientes u otros factores que influyen en la magnitud de los pagos medios a los perceptores. La intención consistió en resumir datos para un grupo de países y demostrar que los costos de PD varían mucho de un país a otro.