



# Perspectivas de Política Social

10



## Los sistemas de seguridad social: respondiendo a la crisis

La actual crisis financiera y económica ha afectado negativamente a los sistemas de seguridad social. Las carteras financieras se han visto minadas por el desplome de los mercados y por la rentabilidad negativa de las inversiones. El aumento del desempleo ha reducido los ingresos por concepto de cotizaciones mientras que el gasto en prestaciones ha aumentado. Aún así muchos gobiernos han utilizado los sistemas de seguridad social como herramientas políticas fundamentales para contrarrestar la crisis. Los desafíos derivados de la crisis han puesto de relieve los puntos fuertes de estos sistemas y, por ende, han revitalizado los argumentos a favor de una promoción más enérgica de la seguridad social en todo el mundo. Basado en datos recientes, este número de *Perspectivas* considera que es preciso mejorar el diseño y la coordinación de los sistemas de seguridad social y que conviene entablar una amplia colaboración nacional e internacional para responder más eficazmente a los desafíos sociales y económicos que surgen en tiempos de crisis, y con posterioridad a ellos.

*Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS*

### El impacto de la crisis en la financiación de la seguridad social

A largo plazo, la actual crisis financiera mundial podría entrañar una nueva evaluación del papel y del alcance de muchos sistemas nacionales de seguridad social. No obstante, a corto plazo, uno de los desafíos a los que hacen frente muchos sistemas de seguridad social es mantener el equilibrio financiero. Una encuesta reciente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)<sup>1</sup> sobre los efectos de la crisis en los fondos de la seguridad social, reveló que muchos fondos obtuvieron una rentabilidad negativa en sus inversiones. Este ha sido el caso particular de los países industrializados. Para algunos países las pérdidas sufridas representan hasta cinco años de ingresos por concepto de inversiones o aproximadamente el 25 por ciento del valor de los activos netos de los fondos.

#### En este número:

- Se resume el impacto de la crisis en la financiación de la seguridad social
- Se informa sobre las respuestas de la seguridad social nacional a la crisis
- Se detallan algunos de los desafíos que afrontan los fondos de pensiones
- Se examina el papel asignado a los sistemas de seguridad social como agentes en la gestión de la crisis

Con la evolución de la crisis inicial de las “hipotecas de alto riesgo” hacia una gran crisis económica mundial, las tasas de desempleo aumentaron en muchos países. La Organización Internacional del Trabajo ha previsto que, a escala mundial, el desempleo alcance la cifra de 239 millones a finales del 2009, lo que representará un aumento de unos 59 millones desde el 2007<sup>2</sup>. En muchos sistemas de seguridad social, el aumento del desempleo implica menos ingresos en forma de cotizaciones, al mismo tiempo que surgen nuevas solicitudes de prestaciones.

La seguridad social afronta otros desafíos financieros a corto y mediano plazo. Por ejemplo, las opciones para alentar los pagos en metálico a los beneficiarios o para congelar o reducir las tasas de cotización de las empresas, como posibles medidas para potenciar el gasto de los consumidores y respaldar las actividades económicas, también podrían producir desequilibrios financieros en los programas de seguridad social.

La preocupación es que estas medidas, que forman parte de paquetes más amplios de incentivos, podrían convertirse en una carga financiera semipermanente para la seguridad social. Ahora bien, se espera que la economía se estabilice y se recupere, y cuanto antes mejor.

Por supuesto, el gran riesgo que corre la seguridad social es incurrir en déficit operacionales, que limitarán la generosidad de las prestaciones durante los próximos años. En un contexto en evolución, en el que se espera con certeza que el envejecimiento demográfico aumente la demanda de un mayor gasto de la seguridad social, esto es sumamente problemático.

## Financiación de las pensiones

Desde la década de los '90, varios países le han asignado un papel cada vez más importante a la capitalización en sus sistemas nacionales de pensiones. En 2008, se contrajeron drásticamente muchos valores de las carteras de activos de los fondos poniendo en peligro las perspectivas futuras de los ingresos por concepto de jubilación de muchas personas.

Datos recientes sobre la rentabilidad de los fondos de la seguridad social señalan que algunos fondos de la seguridad social han empezado a recuperarse. No obstante, es innecesario repetirlo: los fondos no se podrán recuperar de las grandes pérdidas sufridas en el 2008 en base a la rentabilidad positiva de un semestre.

Sin embargo, no todos los fondos sufrieron pérdidas de la misma magnitud. En algunos países, las estrategias de inversión financiera han demostrado ser menos arriesgadas y efímeras. Este es el caso en particular de las estrategias centradas en valores nacionales de renta fija, aunque la rentabilidad media de este tipo de valores pueda ser más baja. Por ejemplo, los fondos de pensiones de México y Tailandia obtuvieron, en el 2008, una rentabilidad del 7,46 por ciento y del 9,40 por ciento respectivamente.

Otro ejemplo es el de Dinamarca, donde un fondo registró en el 2008, pérdidas relativamente bajas del -3,2 por ciento en sus inversiones. Este mismo fondo ha registrado un resultado positivo del 3 por ciento durante el primer semestre del 2009.

Aunque el enfoque de inversiones del fondo danés fue definido por sus reglas y capacidad de gobernanza, se observaron tres elementos fundamentales:

- Se cubrieron los riesgos sin compensación cumpliendo con las obligaciones en carteras separadas.
- Se gestionó activamente la cartera con una reasignación agresiva y una diversificación de las carteras de inversión.
- Se utilizaron escenarios adecuados relativos a los riesgos graves para poner a prueba la vulnerabilidad de su sistema con el fin de anticipar el impacto de una crisis y, por tanto, de limitar las posibles pérdidas.

A pesar de los indicios de mejora, la pronunciada reducción del valor de las acciones en los países industrializados (con una caída media del 23 por ciento en el 2008) y la bajada drástica de las tasas de interés, inducida por los responsables de las políticas, han aumentado la inseguridad financiera de los jubilados actuales y futuros que confían en apoyarse en gran medida en los planes de pensiones privados para garantizar la mayor parte de sus ingresos por concepto de jubilación. Aunque algunos gobiernos garantizan pensiones mínimas, esta medida plantea la preocupación sobre el grado de riesgo que soportan los afiliados a los regímenes privados.

En respuesta a los problemas que enfrentan los regímenes privados, algunos regímenes públicos de pensiones se encuentran bajo presión política para otorgar prestaciones más elevadas, aún cuando los mismos también estén intentando superar los desafíos financieros derivados de la crisis y del envejecimiento de la población.

## Pautas para la mejora del diseño del sistema de seguridad social

La crisis actual ha puesto a prueba la situación financiera de muchos sistemas de seguridad social. No obstante, los análisis del impacto de la crisis sugieren seis pautas para la mejora del diseño de los sistemas de seguridad social. La crisis:

- reveló algunos puntos fuertes y débiles de los distintos sistemas de pensiones, en particular los desafíos que afrontan quienes dependen de las expectativas de que las inversiones en los mercados financieros obtengan una rentabilidad elevada constante para la financiación de prestaciones adecuadas;
- puso de manifiesto que es preciso establecer un equilibrio adecuado entre el riesgo compartido, por un lado entre las personas y el Estado, y por otro lado entre los regímenes de reparto y los regímenes de capitalización total;
- cuestionó lo que constituye una asignación adecuada de activos en el caso de la inversión de fondos de la seguridad social;
- puso de relieve la importancia que tiene el diseño anticipado de programas de seguridad social con capacidad para reaccionar rápidamente y de modo flexible ante escenarios de crisis;
- reiteró la necesidad de aplicar políticas apropiadas y eficaces de regulación, de supervisión y de inversión;
- destacó que el otorgamiento de prestaciones del seguro de desempleo podría ser inadecuada o inexistente en muchos países en vías de desarrollo.

## El papel de la seguridad social en los planes nacionales de recuperación

Aunque la crisis financiera ha debilitado la situación financiera de muchos programas de seguridad social, también ha hecho hincapié en el importante papel que desempeñan los sistemas de seguridad social como mecanismo de sustitución de los ingresos y como posible herramienta política para ayudar a superar la recesión económica. Los países, en sus esfuerzos por paliar los efectos del creciente desempleo, de las menores cuantías de los ingresos en concepto de remesas y de los crecientes índices de pobreza, han reconocido y explotado las importantes capacidades de distribución de servicios que tienen las instituciones de seguridad social. En particular, éstas incluyen la capacidad para llegar hasta los hogares, mediante los organismos locales, así como su capacidad para canalizar rápidamente los recursos financieros a diferentes grupos de población, ya sea a los más vulnerables o a los desempleados.

Además de los esfuerzos encaminados a estimular la demanda agregada y a respaldar la creación de empleos, los responsables de las políticas son conscientes de que los sistemas de seguridad social constituyen un medio poderoso para igualar los ingresos personales y familiares. Al contrario de lo que ocurre con las inversiones a gran escala en las infraestructuras públicas, cuya planificación y ejecución puede requerir mucho tiempo, los pagos de las prestaciones en metálico pueden llevarse a cabo con escasas demoras. Esto es esencial para los

grupos de beneficiarios que, posiblemente, tendrán importantes necesidades inmediatas y constantes de consumo familiar. En algunos países, la crisis llevó a los responsables de las políticas a introducir medidas innovadoras a través de los sistemas de seguridad social para perseguir objetivos en materia de políticas que han superado con creces el alcance tradicional de estos sistemas antes de la crisis.

En la crisis actual se ha podido constatar que los responsables públicos han aplicado una amplia gama de soluciones en el ámbito de políticas de seguridad social. En el Recuadro 1 se recogen algunas de ellas, que fueron presentadas en el Seminario de la AISS de 2009 sobre *La Seguridad Social en Tiempos de Crisis: Impacto, Desafíos y Respuestas*<sup>3</sup>.

Al diseñar las respuestas en materia de políticas, muchos países se plantearon si las mismas, diseñadas con la intención de constituir un remedio temporal en una situación de crisis, podían entrañar efectos colaterales no intencionados, negativos y duraderos. ¿Podrían alentar a los trabajadores a seguir desempleados? ¿O a jubilarse anticipadamente con prestaciones completas de jubilación? ¿Podrían animar a las empresas a despedir trabajadores que entonces podrían cumplir los requisitos para jubilarse o para solicitar prestaciones de invalidez? ¿Podrían exacerbar aún más los puntos débiles financieros a largo plazo de los sistemas de seguridad social que ya afrontan la perspectiva del envejecimiento demográfico? Por consiguiente, algunos países, como Australia y Portugal, han

### Respuestas nacionales seleccionadas a la crisis financiera

**Australia:** mejoró la protección social al facilitar un mayor acceso a pagos de jubilación, a viviendas sociales y al Fondo de Empleo; para resolver la dependencia de larga duración, ofrece un paquete de competencias técnicas a trabajadores en prácticas y aprendices despedidos; presta asistencia inmediata a los trabajadores despedidos.

**Brasil:** extendió las prestaciones de desempleo a sectores gravemente afectados; cambió las normas relativas al despido y ofrece formación a los trabajadores despedidos; aceleró el ajuste del salario mínimo y el ajuste del IPC anual; aumentó los pagos del *programa Bolsa Familia*; aumentó el acceso de los beneficiarios a los créditos bancarios; incrementó el número de oficinas locales de seguridad social.

**Canadá:** acordó fondos adicionales al programa de formación de larga duración para mejorar las capacidades de los trabajadores, incluidos aquellos que no estén normalmente cubiertos por el Seguro de Empleo (SE); amplió la duración de las prestaciones de desempleo y de los acuerdos encaminados a compartir el empleo; extendió el programa de protección del sostén de la familia para cubrir la indemnización por despido o por rescisión de contrato de los trabajadores que cumplan los requisitos y que se hayan visto afectados por la quiebra del empleador; otorga pagos adicionales a los trabajadores mayores; fortaleció los programas de aprendizaje.

**Chile:** otorga prestaciones adicionales del fondo de solidaridad a algunos trabajadores; mejoró la cobertura de los

desempleados; ha creado incentivos adicionales para estimular el empleo juvenil; ha reforzado los programas para prestar asistencia a los desempleados; ofrece subsidios adicionales a los beneficiarios de los subsidios familiares.

**Suecia:** aumentó los recursos de los servicios de empleo para los desempleados (capacitación laboral, formación y desarrollo de competencias); otorga indemnizaciones adicionales a los empleadores que contraten a personas desempleadas durante periodos superiores a un año; ha flexibilizado temporalmente los requisitos de cobertura del seguro de desempleo.

**Estados Unidos de América:** La Ley de Recuperación y Reinversión de 2009 otorgó pagos únicos de USD 250 a las personas que cumplieren los requisitos para obtener las prestaciones de la Renta de Seguridad Complementaria y Seguridad Social en cualquier mes entre noviembre de 2008 y enero de 2009. El Paquete de Incentivos Económicos del Gobierno puso USD 500 millones a disposición para procesar las cargas de trabajo adicionales causadas por la crisis.

**Federación de Rusia:** el Gobierno se propuso aumentar la pensión social media mensual en 2009; el presupuesto federal ha reservado RUB 43.700 millones adicionales para estabilizar el empleo; se ha incrementado la prestación máxima por desempleo en un 50 por ciento en 2009; y se adoptaron medidas para mejorar la competitividad de los trabajadores despedidos en la búsqueda de trabajo.

intentado organizar proactivamente sus respuestas a la crisis para evitar crear un grupo de desempleados permanentes o de personas inactivas.

En los países con cobertura limitada de los programas de pensiones o de seguro de desempleo, la crisis demostró el valor que tienen esas modalidades de prestación de seguridad social, tanto para amortiguar los impactos económicos como para brindar ingresos a las familias. Lo importante es que se trata de funciones clave priorizadas como parte del marco conceptual de la Seguridad Social Dinámica de la AISS.

En general, este marco aspira a promover el desarrollo de sistemas de seguridad social que otorguen protección, alienen la prevención y respalden proactivamente la readaptación y la reinserción, y que lo hagan de modo que contribuyan a construir más eficazmente sociedades socialmente inclusivas y económicamente productivas.

## Recuento

Al analizar lo ocurrido en los últimos meses, podemos extraer algunas conclusiones importantes sobre las responsabilidades que tienen los sistemas de seguridad social como agentes elegidos para la gestión de la crisis:

- los sistemas de seguridad social han demostrado que constituyen un importante elemento de la “estrategia para salir de la crisis”, puesto que adoptan medidas en el ámbito de las políticas que pueden revitalizar la economía al estimular la demanda agregada y garantizar aún más la cohesión social brindando igualmente una protección adecuada a los más vulnerables;
- las respuestas de las políticas de seguridad social deberían ir acompañadas de políticas activas del mercado laboral que no distorsionen los incentivos ni creen una dependencia prolongada de las prestaciones de seguridad social;
- las pérdidas financieras han debilitado la capacidad financiera de la seguridad social pública y de los sistemas privados de pensiones para hacer frente a los desafíos futuros. Esta situación ha expuesto potencialmente a los gobiernos a nuevos riesgos financieros, incluido el de garantizar una red básica de seguridad social. A su vez, es necesario revisar la normativa y la gobernanza de los sistemas privados de pensiones, en particular las estrategias aceptables de inversión;
- el diseño del programa público de seguridad social y del plan privado de pensiones no debería exponer excesivamente a las familias a los riesgos de los mercados financieros. El Estado no debería delegar en el sector privado sus responsabilidades en materia de prestación de una seguridad social adecuada;
- las respuestas en materia de políticas de la seguridad social deberían basarse en una perspectiva a largo plazo que garantice la sostenibilidad financiera de los programas de seguridad social;
- las organizaciones de seguridad social deben aplicar una perspectiva holística que apunte hacia la gestión del riesgo;
- los países con una sólida situación fiscal han sido más capaces, lógicamente, de ofrecer incentivos financieros, incluidas las iniciativas de asistencia social financiadas con cargo a los impuestos. Por último, para mitigar los riesgos, proteger a las personas vulnerables y garantizar, como mínimo, una seguridad social básica para todos, es indispensable que el Estado desempeñe su papel.

## El futuro

La crisis y la naturaleza de las respuestas en materia de políticas a la crisis, han acentuado el papel clave que desempeñan las instituciones de seguridad social en la concreción de los objetivos nacionales de política social y de metas macroeconómicas. Las instituciones de seguridad social frecuentemente cuentan con un lugar especial en los gobiernos. Su proximidad al público general las convierte en un vehículo ideal para proporcionar tanto prestaciones como servicios e información. Sus bases de datos pueden ayudar a los responsables de las políticas a su formulación informándoles sobre lo que es posible. Además, las instituciones de seguridad social son las ejecutoras de las políticas y deciden si la política que se está aplicando en la práctica responde a su objetivo o no. La difusión de conocimientos, y de las conclusiones extraídas, sobre esas iniciativas políticas puede ser útil. Para ello, la AISS es un foro único en el que las instituciones de seguridad social y los responsables de las políticas pueden discutir, con el objetivo de cultivar la voluntad política necesaria para continuar con la promoción del papel social esencial que desempeña la seguridad social.

Así pues, queda mucho por decir sobre que los gobiernos se apoyen más en las instituciones de seguridad social para formular sus políticas, especialmente durante una crisis. Las organizaciones internacionales (los bancos de desarrollo multilateral y las agencias de las Naciones Unidas) deberían promover esta colaboración en su propio trabajo. Además, esta colaboración es igualmente esencial entre la AISS y sus miembros en todo el mundo.

## Lecturas adicionales

- <sup>1</sup> AISS. 2009. *Encuesta de la AISS: Las respuestas de la seguridad social a la crisis financiera*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Disponible en <http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis>.
- <sup>2</sup> OIT. 2009. *Tendencias globales en el empleo – Actualidad*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.
- <sup>3</sup> AISS. 2009. *Seminario sobre La Seguridad Social en Tiempos de Crisis: Impacto, Desafíos y Respuestas*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Disponible en <http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>.

---

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social. La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)