issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Australia

El presente estudio de caso es uno de los estudios elaborados en el marco del Proyecto de la AISS *Seguimiento de la Crisis*

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2010

AGRADECIMIENTOS

Este informe se ha preparado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por el Sr. Alan Wood (Consultor Internacional).

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto con la ayuda de Andrea Wallace-Green del Ministerio de la Familia, Vivienda, Servicios a la Comunidad y Asuntos Indígenas y del Ministerio de Educación, Empleo y Relaciones Laborales.

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.

Los Estudios de Caso sobre la Crisis por País forman parte del proyecto de la AISS de supervisión y análisis de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la seguridad social. Estos estudios se basan en datos e investigaciones llevadas a cabo entre junio de 2009 y la primera parte de 2010. Si bien se han realizado esfuerzos por garantizar la exactitud de los estudios de caso, se debe tomar en cuenta que la situación de cada país evoluciona constantemente.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Este documento forma parte de un conjunto de estudios de caso que están disponibles en http://www.issa.int/Resources. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

Primera publicación en 2010.

© Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2010

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Australia

Resumen

A diferencia de muchos países desarrollados, Australia escapó de una recesión en 2009 y sólo experimentó una desaceleración trimestral en el producto interior bruto (PIB) (un descenso del 0,9 por ciento en el cuarto trimestre de 2008). Apoyado en los sólidos precios de los productos básicos y en una acción política oportuna, el PIB creció en un 3,7 por ciento en el ejercicio fiscal 2007–08, más de lo previsto por los comentaristas. A su vez, a raíz de una respuesta pronta y generadora de ingresos ante la crisis, el desempleo se situó en el 4,2 por ciento, una cifra más baja de lo previsto.

Las respuestas combinaron la estabilización del sector financiero, la extensión de las redes de seguridad y la implementación de programas activos para el mercado de trabajo. El paquete de estímulo fiscal "Nation Building – Economic Stimulus Plan", por un total de USD[*] 52,1 billones (el 5,3 por ciento del PIB) mantendrá hasta 90.000 puestos de trabajo en 2009-10 y llegará a más de la mitad de la población. Las iniciativas incluyen pagos únicos monetarios, ayudas a los compradores de viviendas, inversiones en infraestructuras de rápida implementación y formación profesional.

Por ahora, es probable que la flexibilidad del mercado de trabajo fortalezca la demanda y mejore las perspectivas fiscales, a pesar de que el resultado de los paquetes de estímulo de los principales socios comerciales de Australia (especialmente China) podría influir mucho en la capacidad de Australia para evitar futuras recesiones y garantizar el avance de la seguridad social.

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Ministerio de la Familia, Vivienda, Servicios a la Comunidad y Asuntos Indígenas, así como el Ministerio de Educación, Empleo y Relaciones Laborales, tienen competencia en la supervisión general. Centrelink administra los programas a través de 401 centros de servicio al cliente y 16 oficinas de apoyo territorial.

Panorama del sistema de seguridad social

Desde una fecha tan temprana como 1908, los impuestos generales han financiado las prestaciones de vejez, las pensiones no contributivas y la asistencia sanitaria universal en Australia. El actual sistema de seguridad social quedó definido por la Ley de Seguridad Social de 1991, la Garantía Jubilatoria de 1991, la Ley de Asistencia a la Familia de 1999 y la Ley de Asistencia al Estudiante de 1973.

Las responsabilidades de Centrelink se han ampliado para incluir lo siguiente:

1. duelo;
2. cuidadores;

[*] USD: Dólar de los Estados Unidos.

3. concesiones o tarjetas de concesiones;
4. crisis o desastre;
5. agricultores o pequeñas empresas;
6. solicitantes de empleo;
7. progenitores o tutores;
8. parejas o viudos;
9. regional o a distancia;
10. alquiler;
11. mayores o jubilados;
12. estudiantes o aprendices;
13. personas enfermas, lesionadas o discapacitadas;
14. pago de anticipos.

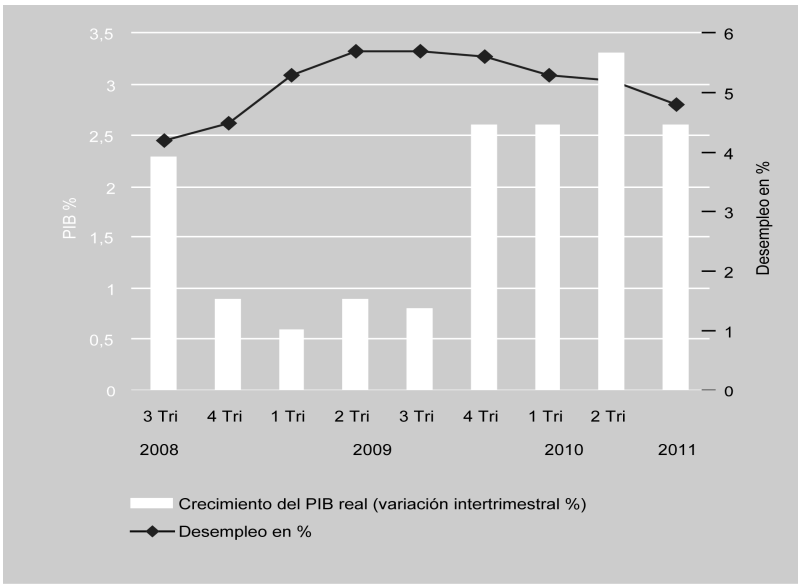
Los pagos de apoyo a los ingresos que pueden servir de ejemplo incluyen la pensión de apoyo por discapacidad y la pensión por edad avanzada (pensión estatal universal para mayores de 65 años con prestaciones de tasa fija, complementadas con pensiones contributivas privadas conocidas como fondos de pensiones de jubilación) (*Australia Bureau of Statistics*, 2010; Centrelink 2010). Sin embargo, los numerosos subsidios que se ofrecen a viudos o parejas, aprendices, estudiantes indígenas, cuidadores de menores y adultos discapacitados, etc. reflejan el hecho de que la seguridad social en Australia es una red de seguridad diseñada más bien para aliviar la pobreza que para sustituir los ingresos.

Impacto de la crisis

Cómo evitar la recesión

A diferencia de países más desarrollados, Australia escapó de una recesión en 2009 y sólo experimentó una desaceleración trimestral en el PIB (un descenso del 0,9 por ciento en el cuatro trimestre de 2008). De hecho, el PIB creció el 3,7 por ciento en el ejercicio fiscal 2007-08 (que termina el 30 de junio) y el 1,8 por ciento en 2009-10. Durante el segundo trimestre de 2010, el desempleo se mantuvo apenas por encima del 3 por ciento, tal como se presenta en la figura 1.

Figura 1. ***Desempleo y crecimiento real del PIB, 2008–2011***



Nota: Estacionalidad ajustada. Previsión para 2011.
Fuente: EIU 2010.

Sin duda alguna, la recesión sufrida por muchos de los socios comerciales de Australia afectó la economía, aunque la fuerte demanda en las exportaciones de productos básicos ayudó a que la economía remontara rápidamente. La competitividad de las exportaciones recibió un impulso debido a la impresionante fluctuación del dólar australiano, cuando su cotización cayó en un 30 por ciento en comparación con el dólar de los Estados Unidos en octubre y noviembre de 2008 (EIU, 2010).

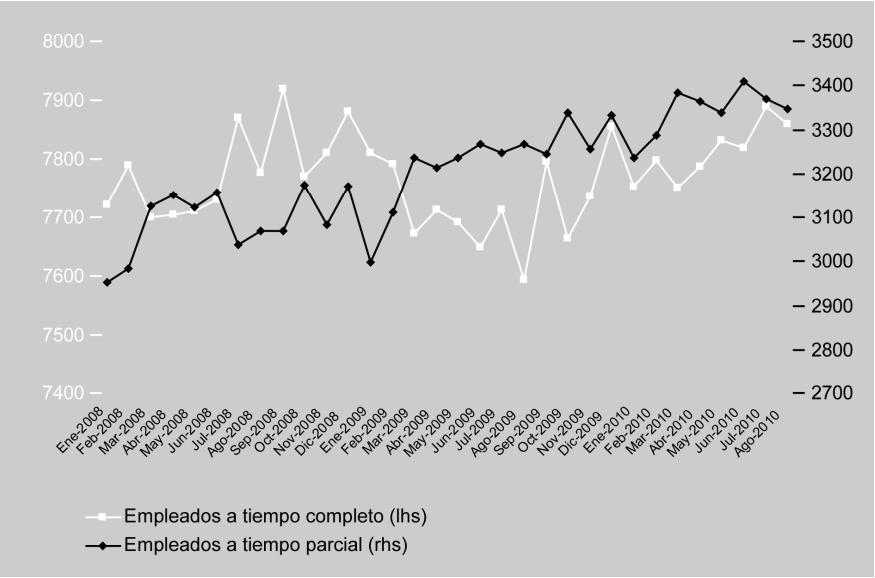
El desempleo alcanza su punto más alto

Animado por el crecimiento económico, el desempleo resultó menor de lo previsto por los comentaristas. A pesar de que el empleo disminuyó en 77.400 personas (o el 0,7 por ciento), desde un máximo de 10.824.800 de personas activas en octubre de 2008 hasta un mínimo de 10.747.400 en junio de 2009, el desempleo se mantuvo por debajo del 6 por ciento en 2009 (Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2009b).

Un elemento importante en el escenario del empleo en Australia es que ha estado dinamizado principalmente por la creación de empleos a tiempo parcial; el empleo a tiempo completo cayó un 1,7 por ciento en octubre de 2009 (interanual) mientras que el empleo a tiempo parcial creció casi el 5 por ciento durante el mismo período (véase la figura 2). Por tanto, el ajuste en el mercado de trabajo se produjo principalmente por una reducción de las horas de trabajo en vez de que se produjesen incrementos en un desempleo abierto, ya que las empresas reconvirtieron las horas extraordinarias en creación de puestos de trabajo *(Economist Intelligence Unit* (EIU), 2010). Según la "Australian Bureau of Statistics", las horas de trabajo extraordinarias ajustadas estacionalmente por mes cayeron el 2,5 por ciento desde julio de 2008 hasta septiembre de 2009.

No obstante, esto debería apreciarse en contraste con la preferencia de muchos trabajadores australianos, existente desde hace mucho tiempo, por el trabajo a tiempo parcial; hace muchos años que Australia tiene la segunda tasa más alta de trabajo a tiempo parcial en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Cuando el mercado de trabajo se recuperó en 2010, esta situación cambió de alguna manera, pues el trabajo a tiempo completo ha aumentado más rápidamente que el trabajo a tiempo parcial (OIT, 2009b).

Figura 2. ***Empleo a tiempo completo y a tiempo parcial, mensualmente (miles), 2008–2010***



Fuente: Australia Bureau of Statistics (2010); Centrelink (2010).

El escenario general del desempleo enmascara también el hecho de que la crisis golpeó a la juventud australiana mucho más fuerte que a otros grupos (Zapone, 2010). Los trabajadores de más edad, cuyos ahorros para la jubilación habían resultado afectados negativamente, dejaron de abandonar el mercado de trabajo y, en las condiciones de una demanda restringida de mano de obra, el resultado fue que se crearon menos puestos de trabajo para trabajadores más jóvenes. Como aproximación global a las condiciones del mercado de trabajo, el informe "Economic Vitality" del *Commonwealth Bank* mostró que, desde diciembre de 2008 a diciembre de 2009, el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años de edad que percibió prestaciones de desempleo de Centrelink aumentó en un 3,6 por ciento, mientras que sólo se incrementó el 4,1 por ciento para los mayores entre 45 y 54 años de edad (Commonwealth Bank of Australia, 2010).

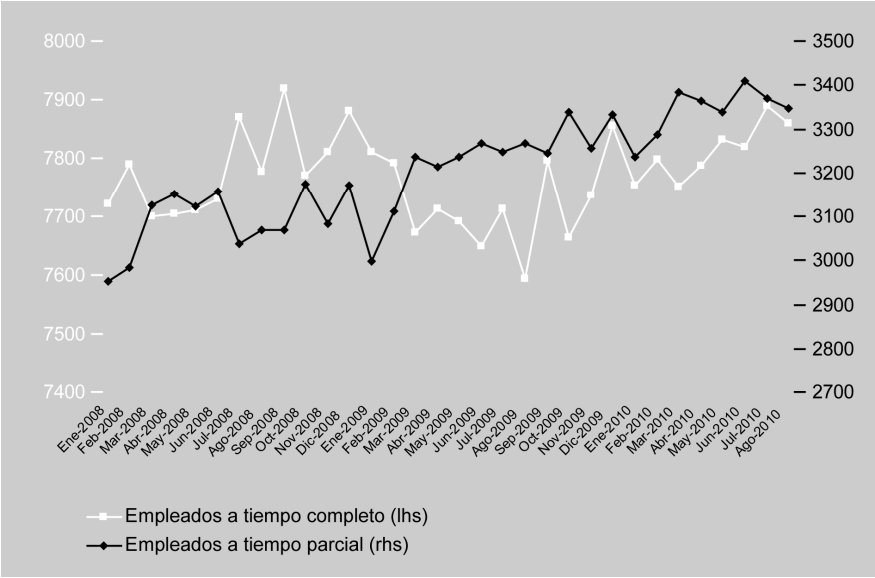
Rendimiento de las inversiones

Según la OCDE, después de Irlanda, Australia fue el país que experimentó la mayor pérdida de valor en los fondos de pensiones privados (rentabilidad real del -27 por ciento en 2008). Habida cuenta de que más del 45 por ciento de los ingresos por jubilación en Australia (más del doble que la media de la OCDE) procede de fuentes financieras privadas, esta erosión del valor creó un entorno de inestabilidad para la mayoría de los afiliados con cotización definida de los fondos de pensiones de jubilación, ya que estos regímenes obligan a que sea el afiliado quien asuma el riesgo en vez del empleador (OIT, 2009a).

Capacidad administrativa

El número de personas que perciben pagos por transferencia desde Centrelink se incrementó ligeramente como consecuencia de la crisis (o sea, alrededor de 6,1 millones de beneficiarios entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009). No obstante, los pagos totales de los fondos de pensiones se han incrementado constantemente desde 2001, lo que implica que los pagos medios a los beneficiarios han aumentado incluso después de la factorización en el crecimiento de la población de mayor edad, como puede verse en la figura 3.

Figura 3. ***Pagos de Centrelink (billones de AUD*) y beneficiarios en total (millones)***



Fuente: Gobierno de Australia (2010a).

* AUD: Dólar australiano.

A pesar de experimentar el primer déficit presupuestario en ocho años (el 2,9 por ciento del PIB en 2010), la economía flexible de Australia ha fortalecido la capacidad del gobierno para brindar seguridad social (EIU, 2010). Si fuese necesaria una mayor actuación fiscal, las extremadamente sólidas finanzas públicas creadas a lo largo de varias décadas harían improbable que Australia tuviese que hacer frente a graves restricciones como consecuencia de la deuda pública.

Respuestas a la crisis

Las respuestas que Australia ha dado a la crisis han sido multifacéticas, combinando la estabilización del sector financiero, la extensión de las redes de seguridad para apoyar a los más vulnerables y la introducción de medidas en el mercado de trabajo destinadas a estimular la creación de puestos de trabajo y prevenir la dependencia de larga duración. A pesar de que con frecuencia se la califica de pura "suerte", la habilidad del país para evitar la recesión está acreditada por la fortaleza subyacente de la economía, la demanda continua de productos básicos, así como la rápida y decisiva movilización de recursos para abordar la crisis.

Por ejemplo, las medidas de estímulo fiscal se introdujeron por etapas con el fin de responder a la naturaleza cambiante de la crisis, comenzando con la "Economic Security Strategy" anunciada en octubre de 2008 (USD 10,3 billones), seguida por un paquete de estímulos más sustantivos anunciado en febrero de 2009 y llamado "National Building and Jobs Plan" (USD 41,6 billones) (OIT, 2010b).

En resumen, el paquete de medidas "Nation Building – Economic Stimulus Plan" equivale a USD 52,1 billones (el 5,3 por ciento del PIB) y se centra en cinco áreas clave:

- Asistencia social para grupos específicos. Pagos únicos en efectivo a grupos de ingresos bajos y medios, en particular, a pensionistas y familias con liquidez reducida. La asistencia social alcanzó a más de la mitad de la población y estuvo complementada por importantes reformas del sistema de pensiones, que se anunciaron en mayo de 2009. El impacto neto aumentará el gasto en pensiones en USD 13,2 billones durante los próximos cuatro años (Asociación International de la Seguridad Social (AISS), 2010b).

- Apoyo al consumo mediante la ayuda para la compra de viviendas. El "First Home Owners Boost" estimuló la actividad inmobiliaria y ayudó a más de 59.000 compradores de primeras viviendas.

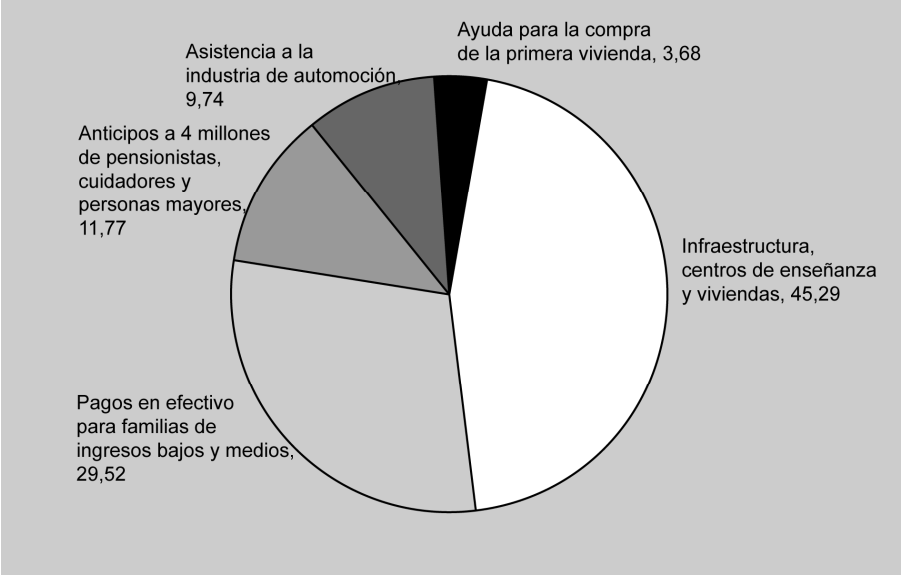
- Gasto en infraestructura. El "Nation Building and Jobs Plan", que se introdujo en febrero de 2009, es una respuesta proactiva a la crisis que tiene incidencia en la infraestructura comunitaria local, la vivienda, los centros de enseñanza y las carreteras, así como en una red nacional de banda ancha, que se pretende que mantenga 25,000 empleos locales anuales durante ocho años.

- Asistencia para capacitación, formación y búsqueda de empleo. El "Productivity Places Program" (PPP) fue diseñado para desarrollar la capacitación de la mano de obra. Tras sus inicios en abril de 2008 como parte de la iniciativa "Skilling Australia for the Future", el PPP otorgará de forma adicional durante cinco años 711.000 diplomas de capacitación para garantizar que los trabajadores y los demandantes de empleo australianos actuales puedan desarrollar las capacidades que necesitan las industrias. Esta cifra incluye USD 261 millones, que se inyectaron en el PPP para crear 76,000 nuevas vacantes para demandantes de empleo durante 2008-09 y 2009-10. Además, también se introdujo una variedad de bonificaciones fiscales previa comprobación de

ingresos para familias de bajos ingresos, estudiantes, desempleados que participan en cursos y agricultores afectados por la sequía.

- Ley de Trabajo Justo de 2009. Aunque se promulgó antes de la crisis (julio de 2009), esta Ley facilitó las relaciones industriales y fue posterior a una ley de transición a comienzos de 2008 con el fin de ampliar los derechos sindicales y el acceso en los casos de reclamación por despido injustificado.

Figura 4. ***Composición del paquete de estímulo fiscal (porcentaje)***



Fuente: AISS (2010a).

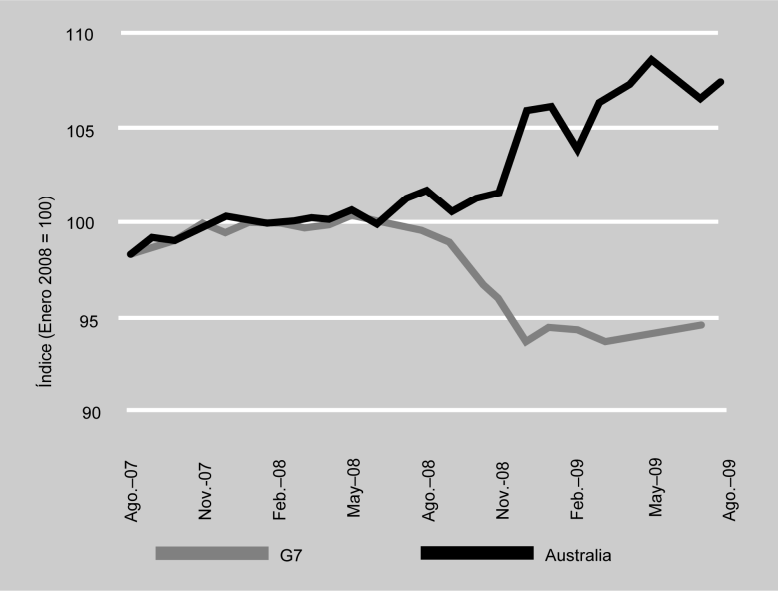
El Tesoro australiano estima que sólo el "Nation Building Plan" mantendrá hasta 90.000 puestos de trabajo en 2009–10 e impulsará el crecimiento económico más o menos en el 1 por ciento del PIB en 2009–10 (Gobierno de Australia, 2010b).

Lecciones aprendidas

Ante todo, la experiencia australiana demuestra la efectividad de las respuestas generadoras de ingresos a la crisis, cuando la posición preexistente de las finanzas públicas lo permita. La puesta a disposición de mayores ingresos en manos de grupos de ingresos bajos y medios ha limitado no sólo los efectos de la desaceleración, sino también ha constituido una parte importante de esta estrategia exitosa, ya que ha impulsado el consumo y la demanda agregada (estos grupos tienen una alta propensión marginal al consumo). A su vez, ha restaurado la confianza de las empresas y los consumidores en niveles más altos que en otros países del G7 (véase la figura 5).

Apoyados por estímulos fiscales, el gasto flexible de los hogares y el aumento del consumo público han dinamizado el resurgimiento del crecimiento. Efectivamente, la OCDE distinguió el paquete de estímulos fiscales de Australia como particularmente efectivo a la hora de apoyar el empleo, ya que las estimaciones han demostrado que, sin estas medidas, el crecimiento se habría contraído en el 1,3 por ciento entre 2008 y 2009 (segundo trimestre, interanual) (Khatiwada, 2009).

Figura 5. ***El comercio minorista en Australia y el G7***



Fuente: OIT, 2009b.

No obstante, también se extrajeron lecciones decisivas relacionadas con la gestión de los fondos privados de pensiones. Aunque no realizada, la rentabilidad real de la inversión, cifrada en -27 por ciento en 2008, exige, de ahora en adelante, una mejor regulación de los mercados financieros, de la gobernanza corporativa y de la transparencia en las inversiones de las pensiones. Resulta preocupante que, antes de la crisis, los fondos de pensiones hubiesen invertido alrededor del 57 por ciento de sus activos en acciones en comparación con una media del 36 por ciento en la mayoría de los demás países de la OCDE (Gobierno de Australia, 2010a).

Aunque la recuperación ya está en marcha, la economía de Australia continúa siendo susceptible a los precios históricamente volátiles de los productos básicos y a una pérdida en los volúmenes comerciales (el 65 por ciento de las exportaciones australianas son productos básicos). Si se produjese un colapso en los precios de los productos básicos o en la demanda de China, la demanda nacional no sería suficientemente fuerte como para mantener el crecimiento. A pesar de todo, es improbable que esto afecte gravemente al suministro de seguridad social debido al hecho de que ésta no es contributiva y, por tanto, se paga una cotización fija (es decir, no está relacionada con los ingresos).

Conclusión

La respuesta de la seguridad social australiana fue rápida y, hablando en términos relativos, significativamente mayor que la de otros países, que, como media, asignaron aproximadamente el 11,7 por ciento de sus paquetes de estímulos a la seguridad social (OIT, 2009b). Se puede sostener que la estabilización del sector financiero mediante garantías de los depósitos bancarios tuvo un carácter simplemente de precaución debido a la exposición limitada al mercado hipotecario estadounidense. No obstante, el aumento del suministro de seguridad social estuvo garantizado claramente y ha sido efectivo en su alcance y en su integración con los programas de infraestructura y de mercado de trabajo, incluidos en el paquete de estímulos.

Como había recomendado la OIT, una estrategia de crecimiento de los ingresos demostró ser exitosa. El acento puesto en pagos monetarios oportunos diferencia a Australia de la mayoría

de los demás países. Con todo, no todos los grupos se beneficiaron por igual y la oportunidad de la retirada de los pagos y el paquete en general continúa siendo motivo de controversia. Hasta ahora, el Gobierno ha empleado recursos significativos para pagar a los empleadores que forman a trabajadores o para compensarles por la reducción de las horas de trabajo de los empleados con el fin de evitar la pérdida de puestos de trabajo. Sin embargo, la práctica de que los empleadores retengan a la mano de obra y confíen en el trabajo a tiempo parcial no es una opción viable financieramente para un período prolongado o una doble recesión. En efecto, el Gobierno anunció recientemente que la retirada del paquete es una prioridad pública y que dejaría abierto el camino para subidas en los tipos de interés (EIU, 2010).

La mayor parte de los observadores espera que la economía de Australia crezca a un ritmo moderado del 3 por ciento en 2010, aunque las medidas hasta la fecha sugieren que estas previsiones son conservadoras. A pesar de lo que los críticos del Partido Laborista gobernante llaman una "crisis de las pensiones" inminente, se produjo recientemente un importante giro total en la situación del comercio de mercancías (un déficit de USD 2,7 billones en el primer trimestre se transformó en un superávit de USD 7,3 billones en el segundo trimestre), la confianza de los consumidores ha continuado creciendo y se prevé un superávit fiscal para 2012–2013. Es probable que la flexibilidad del mercado de trabajo fortalezca la demanda y mejore las perspectivas fiscales, ya que se necesitarán menos desembolsos en términos de prestaciones de desempleo. No obstante, mirando al futuro, las perspectivas económicas mundiales y el resultado de los paquetes de estímulos de los principales socios comerciales (especialmente China) influirán sin duda alguna en la capacidad de Australia tanto para evitar futuras recesiones como para garantizar la seguridad social.

Fuentes

AISS. 2010a. *Australia's successful income-led response to the crisis*, 5 de abril de 2010. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Disponible en *http://www.issa.int/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/Australia-s-successful-income-led-response-to-the-crisis* (consultado el 7 de junio de 2010).

—. 2010b. Perfiles nacionales: *Australia*. Disponible en *www.issa.int/aiss/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Australia/(link)/Reforms%201* (consultado el 12 de junio de 2010).

Australia Bureau of Statistics. Disponible en *http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6202.0Sep%202010?OpenDocument* (consultado el 7 de junio de 2010).

Australian Government (Dept. of Finance and Deregulation). 2010a. *Superannuation circulars*. Disponible en *www.finance.gov.au/publications/superannuation-circulars/index.html* (consultado el 11 de junio de 2010).

—. (The Treasury). 2010b. Various documents. Disponible en *www.treasurer.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=speeches/2009/012.htm&pageID=005&min=njs&Year=&DocType=* (consultado el 3 de junio de 2010).

Centrelink. 2010. Disponible en *www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/home/index.htm*.

Commonwealth Bank of Australia. 2010. *Economic vitality report*, Issue 1 (marzo de 2010).

EIU. 2010. *Country report: Australia*. Economist Intelligence Unit. Disponible en *www.eiu.com* (consultado el 6 de junio de 2010).

Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review*. OIT, Ginebra.

OIT. 2009a. *World Social Security Report 2010*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

—. 2009b. *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, Ginebra. Disponible en http*://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_118384.pdf* (consultado el 7 de junio de 2010).

—. 2010a. *Australia's response to the crisis. G20 Country Briefs.* Ginebra. Disponible en *www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_australia_countrybrief.pdf* (consultado el 7 de junio de 2010).

—. 2010b. *Global extension of social security.* Disponible en *www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1564* (consultado el 5 de junio de 2010).

Zapone, C. 2010. "Crisis hit younger harder report". *The Sydney Morning Herald*, 10 de marzo de 2010. Disponible en *www.smh.com.au/business/crisis-hit-younger-harder-report-20100310-pxof.html* (consultado el 10 de junio de 2010).

www.issa.int

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

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障