



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

# Estudio de caso sobre la crisis

---

## Jordania

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 del Sr. Zaidoun Abuhassan de la Institución de Seguridad Social, Jordania.

---

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.

# Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Jordania

## **Resumen**

*A pesar de haber sido mínima la exposición a productos financieros precarios, el desempleo en Jordania aumentó, en el tercer trimestre, en el 2 por ciento, en comparación con el mismo trimestre de 2008, como consecuencia de la contracción económica global. La confianza de los inversionistas también se vio conmocionada, tal y como pone de manifiesto la marcada caída del índice de la Bolsa de Valores de Amman (Amman Stock Exchange (ASE)), en 2008, que se tradujo en unas pérdidas no realizadas del -20.4 por ciento, para el mayor inversor y administrador de las prestaciones de seguridad social de Jordania: la Institución de Seguridad Social (Social Security Corporation (SSC)).*

*Con arreglo a decretos del Rey Abdullah, se creó, en febrero de 2009, una “red de protección social”, a efectos de otorgar una protección social universal y un apoyo a las familias pobres y a los desempleados. En el mismo año, el Gobierno aprobó también una ley temporal que incluía la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores informales y un aumento del salario mínimo mensual de USD \*155 a USD 211.*

*Aunque modesto en escala, el Gobierno mantiene su compromiso con la seguridad social universal, con un gasto, sólo en 2007, de más del 14 por ciento del PIB en protección social y en salud, considerablemente más elevado que en algunos países desarrollados. A pesar del limitado espacio fiscal, la SSC confía en que sus fondos generen pronto rentabilidades significativas debido a una sólida regulación y a unas políticas fiscales y monetarias restrictivas del Banco Central de Jordania y del Ministerio de Finanzas.*

## **Instituciones de seguridad social comprendidas**

La Institución de Seguridad Social.

## **Panorama del sistema de seguridad social**

El suministro de seguridad social en Jordania se remonta a la Ley de Seguridad Social de 1978, cuando el Reino creó un paraguas socioeconómico, con el fin de proteger a los grupos de trabajadores y a sus dependientes. Tres planes públicos de pensiones cubren a cerca del 54 por ciento de la fuerza laboral: a) la Pensión de los Funcionarios Públicos (5 por ciento), b) la Pensión del Personal Militar (10 por ciento) y c) la Institución de Seguridad Social – SSC (39 por ciento, otorga pensiones de prestación definida, sobre todo a los trabajadores del sector privado) (Hadid, 2003). Las pensiones de vejez empiezan a la edad de 60 años (hombres) o a la de 55 años (mujeres) con al menos 180 meses de cobertura, incluidos 60 meses de cotizaciones pagadas. Se pagan pensiones de vejez reducidas a partir de la edad de 45 años (Gobierno de los Estados Unidos, 2010).

---

\* USD: Dólar de los Estados Unidos.

Tras 25 años de funcionamiento, la SSC ha constituido una cartera de más de USD 6 billones<sup>1</sup> y en la actualidad es el único proveedor de pensiones. Como institución de propiedad pública, pero con administración independiente, la SSC se considera como el mayor y más importante inversor de la economía de Jordania (valorado en casi el 42,2 por ciento del PIB) (Al-Wazani, 2005).

Se otorga el seguro social a las cinco categorías siguientes (las tres últimas no han sido establecidas en la actualidad, pero se prevé que lo estén en 2010):

- Pensión de vejez (obligatoria, anticipada), de invalidez (total, parcial) y fallecimiento.
- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Incapacidad temporal debido a enfermedad o a maternidad.
- Desempleo.
- Seguro de salud para el trabajador y sus beneficiarios.

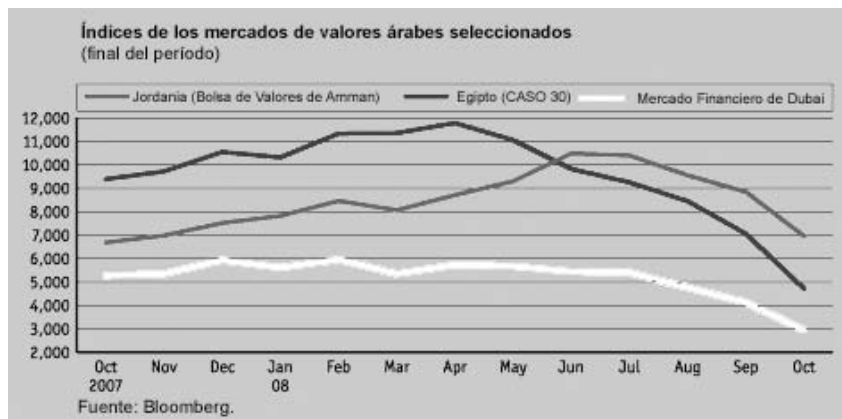
La SSC se financia mediante cotizaciones obligatorias de los trabajadores o del empleador para sus trabajadores. En 2003, se creó una unidad de inversiones especializada (IUSS) para administrar las reservas. Se permite que la IUSS se diversifique en los mercados internacionales, con miras a maximizar el valor real de sus activos (Sharaf, 2009).

## Impacto de la crisis

### Sentimiento de un mercado maltrecho

A pesar de un superávit de liquidez equivalente a USD 7,8 billones y con una mínima exposición a productos financieros precarios que sacudieron los mercados globales, el sector bancario de Jordania se vio afectado de manera adversa por la caída de la confianza de los inversores (véase la figura 1). Esto se puso en evidencia en una marcada caída del índice de la Bolsa de Valores de Amman (ASE) en 2008, lo que llevó a las autoridades y a dos de los mayores bancos del país (*Arab Bank* y el *Housing Bank for Trade and Finance*) a garantizar, tanto a los inversores como a los ahorradores, que el sector financiero era solvente.

**Figura 1. Caída de la confianza en Jordania e interlocutores comerciales regionales, 2008**



Fuente: EIU (2010b).

<sup>1</sup> Tipo de cambio en marzo de 2010.

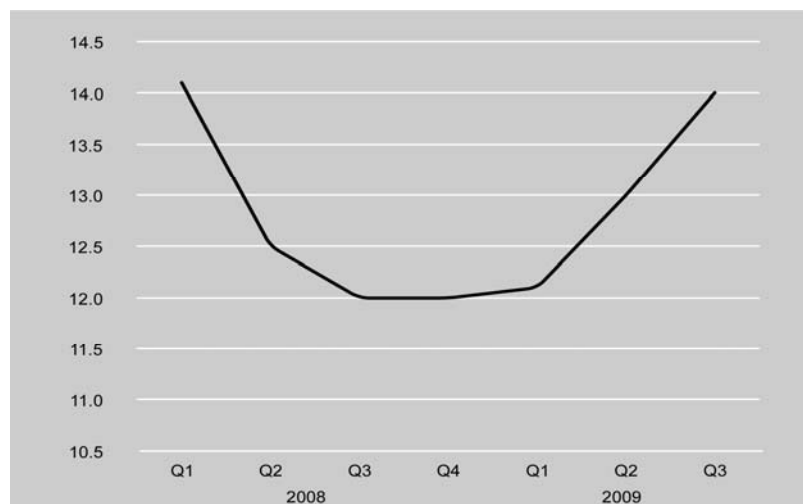
La importancia de la confianza de los inversores locales y extranjeros es de suma importancia para la economía abierta de Jordania, habida cuenta de su gran dependencia de las exportaciones, del turismo, de las remesas y de las inversiones extranjeras directas. En consecuencia, aunque los bancos de Jordania no hacían frente oficialmente a ningún problema, en 2008 el Gobierno garantizó todos los depósitos bancarios hasta finales de 2010.

A la luz de la recesión global, la dependencia de la asistencia externa sigue constituyendo una gran debilidad estructural de la economía. Un lento rendimiento global tuvo efectos adversos de reacción en cadena, debido a que las empresas habían despedido personal, e informaron de que un gran número de extranjeros en el Golfo habían perdido sus puestos de trabajo en 2009 (SSC, 2009).

## Menor crecimiento económico y creciente desempleo en 2009

Si bien los elementos fundamentales del mercado permanecieron relativamente estables en 2008, el crecimiento del PIB cayó en cerca del 6 por ciento (el 8,9 por ciento), en comparación con el mismo período del año anterior. Además, el desempleo del tercer trimestre fue de hasta el 2 por ciento, en comparación con el mismo trimestre de 2008 (véase la figura 2).

**Figura 2. Tasas de desempleo trimestrales en Jordania, 2008–2009 (porcentaje)**



Fuente: OIT (2009).

Aunque Jordania no ha estado en recesión, cabe mencionar que el total de ingresos y asignaciones del presupuesto de 2010 fue menor que la cifra equivalente del presupuesto de 2009 (USD 7,9), lo cual venía a indicar que el Gobierno esperaba que continuara en 2010 el impacto de la recesión económica a escalas global y regional (*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2010a)).

## Rendimiento de las inversiones

La devaluación del mercado de valores de Jordania perjudicó el rendimiento general del mayor inversor del país, la Institución de Seguridad Social. En respuesta a la encuesta de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la SSC declaró que el impacto más grande en sus inversiones habían sido las pérdidas no realizadas. La varianza entre 2007 y 2008 (del 21,9 por ciento, en 2007 al -20,4 por ciento, en 2008) en la rentabilidad total de las inversiones reales, es muy grande, tal y como se ilustra en el cuadro 1. Esto fue impulsado, en gran medida, por la escasa rentabilidad de los instrumentos financieros más riesgosos, como

las acciones respecto de las cuales la SSC prevé reducir gradualmente su exposición, mediante una serie de mecanismos.

**Cuadro 1. Pérdidas y ganancias no realizadas de la SSC**

	2008	2007	Últimos tres años	Últimos cinco años
Rentabilidad real total de las inversiones (%)	-20,4%	21,9%	-5,7%	15,24%
Acciones (%)	-12,85%	37%	-1,18%	28,38%
Pagarés y bonos (%)	7,13%	6,45%	6,43%	5,84%
Metálico o equivalentes (%)	6,5%	6,4%	6,32%	4,96%
Bienes inmuebles (%)	-10% a	32,19%	28,7%	19,66%
Otros (%) Préstamos	7,54%	7,35%	7,15%	7,11%

*Nota:* Las cifras entre corchetes son negativas. a = supuesto.

*Fuente:* Respuesta de la SSC al cuestionario de la AISS.

Según la SSC, los resultados, a finales del año 2009, reflejaron una apreciación (crecimiento) de toda la cartera de la seguridad social, que alcanzó el 1,5 por ciento. Sin embargo, a medio plazo, la SSC siguió confiando en que la cartera generaría unas rentabilidades saneadas similares al rendimiento anterior a la crisis. Mucha de su confianza seguía residiendo en una sólida regulación y en unas políticas monetarias y fiscales restrictivas del Banco Central de Jordania y del Ministerio de Finanzas.

## Capacidad administrativa

Según se informa, la SSC no requiere ninguna asistencia para satisfacer las necesidades de seguridad social. De hecho, la SSC inyectó efectivo en empresas que figuran en una lista pública, y que se habían visto afectadas de manera adversa por la crisis.

No obstante, las rentabilidades bajas o negativas disminuyeron la capacidad de la SSC para el suministro de seguridad social. Además, la dependencia de Jordania de la ayuda y de las asignaciones extranjeras para la financiación de la deuda, podría tener un impacto en su capacidad de otorgamiento de las prestaciones. Sin la asistencia externa, la financiación de la deuda tendría que venir de los bancos locales, lo que significaría, a su vez, menos fondos disponibles para la SSC.

## Respuestas a la crisis

### Programa de la red de protección social

En su discurso parlamentario de noviembre de 2008, el Rey Abdullah II declaró que las políticas económicas y sociales constituían una prioridad para la actual administración. Destacó la creación de una “red de protección social” para brindar una protección social universal, además de un mayor apoyo a las familias pobres y a los grupos de desempleados vulnerables. En febrero de 2009, se lanzó el programa de red de protección social, por un valor de USD 424 millones, y se aumentaron las prestaciones en USD 70 mensuales para aquellos cuyos ingresos fuesen menores de USD 420 mensuales. Aproximadamente 440.000 jordanos miembros de hogares que no trabajaban para el Gobierno y que percibían menos de USD 1.400 al año, adquirieron el derecho a este pago en metálico (EIU, 2010b).

## Aunque “temporal”, una nueva ley de seguridad social

Un espacio fiscal limitado y unas políticas conservadoras, configuraron la respuesta general a la crisis. Las restricciones fiscales obligaron al Gobierno a retirar un paquete de incentivos fiscales anunciado anteriormente, por un valor de USD 256 millones y, en su lugar, imputó al ejercicio siguiente los gastos en capital previstos y extendió los servicios sociales a las personas más necesitadas (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2009).

Antes, el Gobierno había fracasado en la consecución de un consenso político en torno a una controvertida nueva ley de seguridad social que apuntaba a extender la cobertura a los trabajadores de las empresas con menos de 5 trabajadores (muchos de los cuales se encontraban en el sector informal), a los trabajadores por cuenta propia, a las amas de casa y a los jordanos que trabajaban en el extranjero. Como consecuencia, a principios de octubre de 2009, el Gobierno aprobó la medida como una ley temporal que incluía:

- *Recortes en la jubilación anticipada*  
Debido a que las disposiciones relativas a la jubilación anticipada estaban ocasionando una sangría en los fondos de la SSC, el Ministerio de Trabajo intervino para suprimir la jubilación anticipada de aquellos que se hubiesen afiliado a la SSC después del 6 de octubre de 2009. Se prevé que aquellos que aún tuviesen derecho a la jubilación anticipada tendrían que esperar cinco años más (50 años de edad) para obtener la prestación. Nuevas enmiendas también fijaron en USD 7.050 mensuales el límite superior para las pensiones.
- *Nuevas cuentas de ahorro individuales para luchar contra el desempleo*  
En virtud de la nueva ley, se propuso una forma única de seguro de desempleo, con arreglo a la cual la cobertura de la seguridad social se extendió para incluir a los trabajadores agrícolas, a los pescadores, a las amas de casa, a los empleadores y a los trabajadores por cuenta propia. Se prevé que el seguro de desempleo se financie mediante cotizaciones mensuales, tanto de los empleadores como de sus trabajadores, con una tasa de deducción del 1 por ciento y del 0,5 por ciento de los salarios, respectivamente. Se espera que en 2011 aproximadamente el 80 por ciento de las pequeñas empresas existentes sean cubiertas por la seguridad social (OIT, 2009).
- *Apoyo específico a los grupos más vulnerables*  
Se aumentó el salario mínimo mensual de USD 155 a USD 211 y se incrementó en USD 28 millones la financiación del Fondo Nacional de Asistencia (que brinda ayuda en efectivo y apoyo a las familias pobres). A través de esta asignación adicional, el Fondo presta una asistencia mensual en efectivo a 12.335 nuevas familias, ampliando el número total de familias cubiertas en 2009, a 82.694 (o alrededor del 7 por ciento de la población total de Jordania en 2009). El Gobierno extendió también los criterios de elegibilidad para el apoyo, con arreglo al Programa de Casos Especiales (para los discapacitados y las personas mayores), de USD 282 a USD 352, y elevó la cuantía pagada en virtud del programa.

## Políticas y programas de mercado laboral

En octubre de 2009, el Gobierno comenzó aceptando solicitudes con arreglo al “Programa de Apoyo a los Desempleados y a los Trabajadores Agrícolas”, cuyo objetivo era aumentar las oportunidades de empleo de los trabajadores de bajas calificaciones, mediante el establecimiento de regímenes adecuados de seguridad social, juntamente con los empleadores. Este programa es especialmente beneficioso para las mujeres que están sobrerrepresentadas en el sector agrícola. El Programa Nacional de Formación Profesional está

destinado también a las mujeres de las zonas alejadas y aporta una formación a las mujeres empleadas por cuenta propia en los sectores de acogida y de servicios.

El Ministerio de Trabajo reclamó el crédito para los 8.000 puestos de trabajo generados en 2009, como resultado de sus iniciativas de empleo. Vaya, a modo de ejemplo, que más de 3.000 personas formadas participaron en la iniciativa de la Empresa Nacional para la Formación y el Empleo, administrada por las Fuerzas Armadas de Jordania, y concebida para proporcionar mano de obra calificada al sector de la construcción (Ministerio de Trabajo de Jordania, 2010).

## Lecciones aprendidas

La experiencia de Jordania viene a enseñar una lección fundamental para todas las instituciones de seguridad social a escala mundial, que, aun con un espacio fiscal limitado y una limitada exposición a los mercados financieros internacionales, un país en desarrollo puede, al menos modestamente, aumentar el suministro y el apoyo a las familias pobres y a los desempleados vulnerables, manteniendo, al mismo tiempo, su compromiso con la seguridad social universal. Ha quedado cada vez más claro que la extensión de la cobertura de seguridad social es una prioridad cada vez mayor de las políticas de la SSC de Jordania y para los responsables de las políticas, ahora y en el futuro.

Los administradores de la SSC han sido prudentes y han aprendido a mantenerse alejados de inversiones de alto riesgo tales como los derivados complicados y los valores sustentados por hipotecas u obligaciones colaterales de deuda complejas. Aún así, la crisis puso de manifiesto las desventajas de una ley de seguridad social anacrónica y de una cartera débilmente diversificada (un 25 por ciento del fondo de la SSC está invertido en una acción y un 57 por ciento de los activos, en valores públicos locales).

En un discurso pronunciado en el Seminario Técnico de la AISS de 2009 sobre la seguridad social en tiempos de crisis: impacto, desafíos y respuestas (Sharaf, 2009), El Sr. Sharaf, Presidente de la Unidad de Inversiones de la Seguridad Social, declaró que el impacto relativamente débil de la crisis en la economía de Jordania, había sido más una cuestión de suerte que una adopción prudente de decisiones. En su opinión, se necesita una mayor diversificación y un mayor número de inversores para conseguir un mejor equilibrio en la cartera de riesgos de la SSC y constituir reservas cuando mejore el comportamiento de la economía. Esto incluye el aumento de las inversiones internacionales al 10 por ciento del fondo, los cambios de activos con fondos patrimoniales soberanos en la región, el establecimiento de fondos vinculados con los índices y la instauración de fondos privados de acciones gestionados por terceros.

De manera más controvertida, una difícil lección extraída por los pensionistas de jubilación anticipada es que éstos ponen en entredicho que el sistema de seguridad social sea demasiado generoso. Las evaluaciones actuariales periódicas de la SSC ponen de manifiesto que la sostenibilidad a largo plazo (por ejemplo, más de 50 años) requiere más recortes en el otorgamiento, erosionando cualquier avance realizado recientemente por el Gobierno en la extensión de la cobertura de la seguridad social. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2007, más del 14 por ciento del PIB de Jordania, fue gastado en la protección social y la salud públicas; esto es considerablemente más elevado que en algunos países desarrollados. Algunos miembros del partido en el Gobierno y del principal partido de la oposición, reclaman con vehemencia que las obligaciones de aceleración de Jordania garanticen los correspondientes recortes en las prestaciones, a efectos de acumular activos de la seguridad social para las futuras generaciones (SSC, 2009).



## Conclusión

Sin intención o con intención, Jordania salió relativamente indemne de la crisis económica global, con escaso sufrimiento en términos de desempleo. Al igual que otros países, el banco gubernamental acudió con un rescate, si bien esto tuvo un carácter más preventivo que de respuesta reactiva a la crisis.

El Gobierno mantuvo con éxito su aplicación por etapas de la protección social universal (las propuestas incluyen la prestación de desempleo y el seguro de salud) por medio de un apoyo específico a los grupos vulnerables, una estrategia que ha sido reconocida por la AISS por su dinamismo y asociación entre los grupos de interés (AISS, 2009). Esto viene a demostrar que los programas extendidos son viables, incluso en los países de bajos ingresos con un espacio fiscal limitado.

Para obtener lo mejor de la recuperación cuando ésta llegue, el fondo de la SSC proyecta incrementar sus inversiones en el extranjero, a efectos de reducir la gran pérdida no realizada (-20.4 por ciento) y aumentar las ganancias no realizadas, para que sigan adelante. A su vez, esto implicaría una cartera agresiva con diversificación de las clases de activos y una inversión prudente en el territorio nacional y en el extranjero (entre el 12 y el 15 por ciento de la cartera de la SSC puede ser invertido fuera de Jordania, aunque en la actualidad es sólo del 2 por ciento). Es muy probable que el no hacerlo signifique que el país sigue dependiendo de la ayuda extranjera o de las asignaciones del exterior (aproximadamente USD 1 billón en 2009).

## Fuentes

- AISS. 2009. "Las buenas prácticas en la seguridad social: creación de consenso y capacidad para apoyar la extensión de la cobertura", en *Observador de la Seguridad Social*, núm. 07. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social, disponible en [http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter\\_repository/observer/es/observador\\_de\\_la\\_seguridad\\_social\\_07#3492](http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter_repository/observer/es/observador_de_la_seguridad_social_07#3492).
- Al-Wazani, K. 2005. "Managing risks in the portfolio. Jordan's social security investment engine: A strategic partner in economic development", paper presented to ISSA, International Conference on the Investment of Social Security Funds. Mérida (27–28 de septiembre).
- EIU. 2010a. *Country forecast: Jordan*. Economist Intelligence Unit. Disponible en <http://www.eiu.com> (consultado el 23 de febrero de 2010).
- . 2010b. *Country report: Jordan*. Economist Intelligence Unit. Disponible en <http://www.eiu.com> (consultado el 24 de febrero de 2010).
- Hadid, J. 2003. Social security corporation management of public pension funds: The Jordanian experience. Amman, Social Security Investment Commission.
- Jordan Ministry of Labour. 2010. National training and employment project. Disponible en <http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=222> (consultado el 22 de febrero de 2010).
- OIT. 2009. *World of work report 2009. The global jobs crisis and beyond*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Sharaf, F. 2009. *Case study: Jordan, paper presented to ISSA, Seminar on Social Security in Times of Crisis: Impact, Challenges and Responses*. Ginebra, 24–25 de abril.
- SSC. 2009. Response to ISSA crisis survey. Social Security Corporation.
- US Government. 2010. *Social security programs around the world: Jordan*. Washington, DC, US Social Security Administration.

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