



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Filipinas

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 la Sra. Maribel Ortiz.

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto.

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: Filipinas

Resumen

A fin de mitigar los efectos de la crisis económica mundial en Filipinas, el Gobierno Nacional elaboró el Plan de Recuperación de la Economía Filipina (ERP). Éste era un conjunto de medidas de estímulo fiscal de USD 7.300 millones, que consistía en programas y proyectos encaminados a generar empleo y a impulsar la inversión nacional. Las instituciones de seguridad social filipinas desempeñaron un papel importante en el ERP, en particular al apoyar los esfuerzos realizados por el gobierno para potenciar el crecimiento de la economía. Debido a las medidas discrecionales adoptadas antes del inicio de la crisis en 2008, las instituciones de seguridad social filipinas se mantuvieron sólidas y fueron capaces de satisfacer las necesidades de sus afiliados. El Gobierno Nacional, consciente de los riesgos que podían afectar a la recuperación económica del país, agrupó los programas del Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo, el Ministerio de Salud, las instituciones de seguridad social y otros organismos dedicados al bienestar social, en el Programa Nacional de Bienestar Social (National Social Welfare Programme (NSWP)). Esto mejoró la coordinación de los diversos organismos dedicados a la protección social y el bienestar social, y facilitó enormemente los esfuerzos gubernamentales para hacer frente a los efectos de la adversa coyuntura económica mundial.*

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Instituto de Seguridad Social (*Social Security System* (SSS)); el Instituto del Seguro de los Empleados del Estado (*Government Service Insurance System* (GSIS)); el Fondo Mutual de Desarrollo de la Vivienda (*Home Development Mutual Fund* (HDMF)); la Corporación del Seguro de Enfermedad de Filipinas (*Philippine Health Insurance Corporation* (PHIC)).

Panorama del sistema de seguridad social

En Filipinas, existen siete instituciones dedicadas fundamentalmente a brindar asistencia social y seguridad social. En el presente estudio se hace referencia a cuatro de ellas. El Instituto de Seguridad Social (SSS) cubre a los trabajadores del sector privado, a los trabajadores domésticos y a todos los trabajadores independientes. Existe una cobertura voluntaria para los filipinos que trabajan en el extranjero, para las personas aseguradas que ya no pueden beneficiarse de una cobertura obligatoria y para los cónyuges que no trabajan de las personas aseguradas. El Instituto del Seguro de los Empleados del Estado (GSIS) administra las prestaciones de la seguridad social para todos los empleados del Gobierno filipino. El Fondo Mutual de Desarrollo de la Vivienda (HDMF) es, fundamentalmente, un organismo de ahorro y de vivienda, pero cuenta con varios programas de préstamos para satisfacer las necesidades de sus afiliados. La Corporación del Seguro de Enfermedad de Filipinas (PHIC) tiene el mandato de proporcionar una cobertura de salud universal.

* USD: Dólar de los Estados Unidos.

Impacto de la crisis

Los mediocres resultados de la economía filipina en 2009 reflejan en parte los efectos de la crisis económica mundial en el país. El PIB creció un 0,9 por ciento en 2009, en comparación con el 3,8 por ciento en 2008. El PNB creció a un ritmo más rápido (3,0 por ciento) en 2009, impulsado por los ingresos obtenidos por los filipinos que trabajan en el extranjero, pero este ritmo de crecimiento fue más lento que en 2008, año en el que éste se cifró en el 6,2 por ciento. Existen más de 810.000 filipinos empleados como trabajadores subcontratados en el extranjero, en diferentes partes del mundo. La tasa de desempleo del país alcanzó el 7,1 por ciento en octubre de 2009, en comparación con el 6,8 por ciento registrado el año anterior. El subempleo aumentó al 19,4, a partir del 17,5 por ciento, durante el mismo período comparativo.

Filipinas cuenta con una población de más de 88 millones de personas y la tasa de crecimiento de la población es del 2,04 por ciento. En 2009, el PIB *per cápita* cayó un 1,0 por ciento, en comparación con el crecimiento del 1,8 por ciento registrado en 2008. El PNB *per cápita* aumentó un 1,0 por ciento en 2009, en relación con el crecimiento del 4,1 por ciento experimentado el año anterior.

Impacto en el SSS

A finales de 2008, las operaciones realizadas por el SSS mostraron que no se habían producido efectos adversos derivados de la crisis. Las cotizaciones recaudadas en 2008 fueron un 11,43 por ciento más elevadas que en 2007. En 2008 se vendió un importante paquete de acciones por USD* 384 millones. Esto ayudó a impulsar los ingresos por inversiones en 2008 a fin de superar los USD 578 millones establecidos como meta ese año, y a registrar un crecimiento del 38,8 por ciento de los ingresos generados por las inversiones con respecto a 2007. Los pagos de las prestaciones se situaron dentro de la meta establecida para 2008, mientras que los gastos de funcionamiento disminuyeron en un 10,8 por ciento en relación con el año anterior.

Sin embargo, el SSS se está preparando para una posible caída de los ingresos brutos. La recaudación de las cotizaciones tal vez se ralentice debido a la reducción de los gastos y al cierre de las empresas. Puede ser que la rentabilidad de las inversiones se reduzca debido a una menor rentabilidad de las acciones, obligaciones y valores del Estado. El SSS también prevé que se solicitarán prestaciones adicionales si persiste la crisis.

Impacto en el GSIS

El GSIS inició su Programa de Inversión Global (*Global Investment Programme* (GIP)) en abril de 2008, realizando inversiones en valores denominados en moneda extranjera a través de gestores de fondos del ING y del *Crédit Agricole*. Se asignó a cada gestor de fondos el mandato de invertir USD 300 millones en el extranjero, estableciéndose el requisito incondicional de un nivel máximo del 8 por ciento de rentabilidad anual de la inversión, un nivel máximo del 7 por ciento de volatilidad de la cartera, y una diversificación total a nivel geográfico y en las clases de activos. El GSIS informa que sus inversiones en el marco del GIP en 2008 arrojaron mejores resultados que sus inversiones en acciones locales, y señala que la capitalización bursátil del índice de la Bolsa de Valores de Filipinas (*Philippine Stock Exchange index* (PSEi)) cayó en un 49 por ciento hasta cifrarse en USD 90.200 millones en 2008, frente a los USD 177.000 millones registrados a finales de diciembre de 2007, y acabó

* USD: Dólar de los Estados Unidos.

siendo un 48,3 por ciento más bajo en 2008, cifrándose en 1.872,86, en comparación con la cifra aproximada de 3.621,6 registrada en 2007.

Los resultados financieros no auditados del GSIS alcanzados en 2008, mostraron que sus ingresos netos en 2008 fueron un 27 por ciento superiores a los obtenidos en 2007, como consecuencia de la mejor recaudación de las cotizaciones y de una venta en paquete de acciones. El GSIS también mejoró sus ingresos procedentes de préstamos e inversiones, ya que éstos aumentaron en un 24,4 por ciento en 2008 para alcanzar los USD 952 millones, en comparación con los USD 765 millones obtenidos el año anterior. Los activos netos del GSIS se incrementaron en un 9,46 por ciento hasta alcanzar los USD 9.900 millones en 2008, frente a los USD 9.000 millones registrados en 2007.

Respuestas a la crisis

El Plan de Recuperación de la Economía Filipina elaborado por el Gobierno Nacional

A fin de mitigar los efectos de la crisis económica, el Gobierno Nacional lanzó el Plan de Recuperación de la Economía Filipina (ERP). Éste era un conjunto de medidas de estímulo fiscal de USD 7.300 millones que consistía en programas y proyectos basados en la continuación de las reformas del Gobierno Nacional y en esfuerzos de asociaciones multisectoriales. Si bien no existe todavía una evaluación oficial disponible, se considera que el ERP ha ayudado a mitigar los efectos de la crisis, particularmente en el empleo, las empresas, las condiciones de trabajo y la administración laboral.

El ERP prevé una expansión de los siguientes programas de asistencia social:

- El Programa de las 4 “P” o *Pantawid Pamilyang Pilipino Programme*. En el marco de este programa, se proporcionan subvenciones para ayudar a los hogares que viven en la pobreza extrema, a fin de que mejoren su salud, nutrición y educación, en particular las de los niños de edades comprendidas entre los 0 y los 14 años. Las últimas cifras disponibles muestran que, en noviembre de 2009, se había beneficiado de este programa el 70 por ciento del millón de hogares establecido como objetivo.
- El Programa de Asistencia al Empleo Independiente o SEA-K. El Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo (*Department of Social Welfare and Development* (DSWD)) administra este programa. Permite a los sectores pobres y desfavorecidos el acceso a oportunidades de crédito y de desarrollo. De enero a agosto de 2009, un total de 20.942 familias (el 148 por ciento de las familias establecidas como objetivo) se beneficiaron de este programa.
- El Programa de Alimentos para las Escuelas. Este programa ayuda a combatir el hambre y a mejorar la asistencia escolar de los niños. En noviembre de 2009, el Ministerio de Educación alcanzó el 103,2 por ciento de su meta, mientras que el DSWD superó su meta de llegar a 467.707 niños en junio de 2009.
- El Programa de Préstamo de Microfinanzas de las instituciones financieras gubernamentales y de las corporaciones gubernamentales o controladas por el Gobierno. En julio de 2009 se atendió a un total de 556.844 nuevos beneficiarios, lo que generó 312.648 nuevos empleos o el 78 por ciento de la meta establecida.

Seguridad social y recuperación económica

Las instituciones de seguridad social en Filipinas desempeñan un importante papel en los esfuerzos realizados a nivel nacional para impulsar la recuperación económica, tal como se describe a continuación:

- Un paquete de estímulo económico de USD 1.900 millones proporcionado por el HDMF. El HDMF está concentrando de manera anticipada su programa de préstamos para apoyar programas gubernamentales de vivienda de bajo costo y otros programas asumibles. A finales de noviembre de 2009, se estimó que los fondos asignados ascendían a USD 1.900 millones, cifra que superó la asignación para todo el año destinada a créditos hipotecarios y préstamos con fines múltiples.
- Expansión de la cobertura y aumento de las prestaciones por la PHIC. El Gobierno asignó una suma adicional de USD 22,2 millones para ampliar la cobertura de la PHIC a 4,7 millones de familias pertenecientes al 25 por ciento más pobre de la población. Se previó que unidades de la administración local y la PHIC compartirían la prima anual de PHP* 1.200 por hogar indigente. En marzo de 2009, se había cubierto a 3,39 millones de las familias seleccionadas.

A fin de garantizar la protección financiera de sus miembros, la PHIC declaró unos aumentos generales de diversos grados en los derechos a prestaciones en el marco del programa. Los niveles máximos de prestaciones para los pacientes hospitalizados, vigentes a partir del 5 de abril de 2009, se han elevado de tal modo que se prevé que el efecto total en los pagos de prestaciones anuales aumentará un 35 por ciento. Ésta es la primera vez en siete años en que han aumentado las prestaciones de los programas, y se trata del aumento más expansivo desde el inicio del seguro social de salud, hace casi cuarenta años.

- La respuesta del SSS. En septiembre de 2008, el SSS proporcionó una suma adicional de USD 11 a cada pensionista del SSS en concepto de subvención por única vez. En marzo de 2009, el SSS abrió una ventanilla de préstamos de emergencia de USD 11 millones para los trabajadores deslocalizados. Los afiliados con el SSS pueden prestarse hasta USD 333 del fondo, y se les concede un período de gracia de doce meses para la primera amortización. Con el fin de brindar un alivio temporal a los afiliados con dificultades financieras, el SSS cuenta actualmente con un programa de amnistía a corto plazo para prestatarios “morosos” y para aquéllos que solicitan créditos hipotecarios.

El Gobierno está estudiando la posibilidad de ofrecer un seguro de desempleo a los trabajadores despedidos, que sería financiado por el programa de transferencias monetarias condicionales del gobierno. Se propone que el SSS proporcione a los trabajadores afectados una suma mensual que oscile entre USD 111 y 222 por un período de seis meses. Los beneficiarios potenciales deberían haber pagado al menos 24 cotizaciones mensuales para tener derecho a percibir esta prestación.

El Fondo de Reserva para Inversiones (IRF) del SSS se considera una de las principales fuentes para financiar los esfuerzos realizados por el Gobierno para impulsar el crecimiento económico. En la actualidad, el SSS está contemplando la posibilidad de invertir USD 277,8 millones en obligaciones del Estado para financiar proyectos de infraestructura. El SSS basa su participación en el componente de infraestructura del ERP, con la condición de

* PHP: Peso filipino.

que se cuente con una garantía gubernamental total, de que se conceda prioridad al SSS ante los ingresos del proyecto, y de que la cuantía invertida no exceda del 30 por ciento del Fondo de Reserva para Inversiones del SSS. Asimismo, el SSS estudiaría el modo de garantizar una rentabilidad superior al 8 por ciento indicativo de una obligación del Estado a diez años.

Lecciones aprendidas

El SSS atribuye su solvencia financiera a medidas que fueron adoptadas antes del inicio de la crisis en 2008. La tasa de cotización aumentó del 8,4 al 9,4 por ciento en 2003, y al 10,4 por ciento en 2007; la suma máxima con respecto al salario sujeto a seguro se elevó de USD 267 a 333; las políticas y directrices de inversión se racionalizaron, y los requisitos de elegibilidad para los préstamos basados en los salarios se endurecieron, ajustándose sus tipos de interés para reflejar los tipos de interés del mercado. Se intensificaron las campañas de cobertura y de recaudación, se liberalizaron los calendarios de pagos, y se adoptaron medios alternativos de pagos para facilitar los mismos.

La crisis financiera provocó la caída de los mercados, lo que tuvo efectos negativos en el mercado de acciones filipinas en términos de rentabilidades más bajas y de una mayor volatilidad. El SSS y el GSIS pudieron mitigar los riesgos mayores mediante la diversificación, las ventas en grandes paquetes – a un precio mayor que el de mercado – antes del colapso de los mercados mundiales, y/o a través de su orientación hacia unos activos más seguros, como los valores del Estado, las obligaciones emitidas por empresas y otras inversiones de bajo riesgo. Ambas instituciones vienen fortaleciendo sus actividades en el ámbito del análisis y la evaluación de riesgos. La estrategia general con respecto a la titularidad de las acciones es mantener las acciones hasta que mejoren las condiciones del mercado o hasta que surja una oportunidad para venderlas al precio adecuado. La observancia de los principios de inversión de la seguridad, el buen rendimiento y la liquidez son validados por la experiencia del SSS y el GSIS, como muestran los efectos limitados de la crisis en las carteras de inversiones de las instituciones.

Conclusión

El Gobierno filipino se muestra optimista en el sentido de que el país mejorará en 2010 como parte de la recuperación global. Los objetivos de crecimiento del PIB y el PNB previstos para 2010 se mantienen en el 2,6 al 3,6 por ciento, y en el 4,7 al 5,6 por ciento, respectivamente. Se prevé que la sequía causada por el fenómeno El Niño reducirá la producción agrícola, pero se anticipa asimismo un repunte de las exportaciones y los beneficios en otros sectores. Entre los motores clave del crecimiento, cabe señalar el crecimiento sostenido de la industria de la subcontratación del país, las finanzas, la minería y la extracción en las canteras, la construcción pública, los servicios gubernamentales y el turismo de salud.

Sin embargo, el Gobierno sigue siendo consciente de los riesgos que pueden afectar a la recuperación económica del país. Estos incluyen la incertidumbre derivada de las condiciones económicas mundiales, los precios del petróleo, los tipos de cambio, los desastres naturales y la reducción de las fuentes de inversión. La inflación ha sido moderada, pero el aumento de los precios del petróleo en el mercado mundial y el incremento de las tarifas de los servicios públicos pueden ejercer cierta presión en los precios al consumo.

La agrupación, en 2008, de los programas existentes del Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo, del Ministerio de Salud, del GSIS, del SSS y de otros organismos dedicados al bienestar social, en el Programa Nacional de Bienestar Social, se está revelando como una iniciativa clarividente. El NSWP ha mejorado la coordinación de los diversos organismos que

intervienen en la protección social y el bienestar social, y ha facilitado considerablemente los esfuerzos realizados por el Gobierno para abordar el impacto del entorno mundial adverso. El enfoque básico es armonizar y coordinar la reducción de la pobreza con la protección social, especialmente a la hora de concebir las intervenciones y estrategias. Se considera que los diagnósticos basados en la familia y en la comunidad determinan la situación particular pobreza-riesgo de una familia o de una comunidad. Para poder hacer un seguimiento efectivo de los progresos realizados en la puesta en práctica de los proyectos e instaurar unas normas para la administración de los programas, se ha recomendado asimismo el establecimiento de un sistema unificado de control y evaluación.

Fuentes

GSIS. 2009. "Still at the top", *ASSA News*. Government Service Insurance System.

NEDA. 2010. *Government sees better 2010 for RP economy despite risks*. National Economic Development Authority (24 de marzo).

NEDA. 2010. *Report on the implementation of the Philippine Economic Resiliency Plan*. National Economic Development Authority (15 de febrero).

Neri, R. L. 2009. *Review and strengthening of the National Social Protection and Welfare Program*, (6 de julio).

—. *Statement on the Economic Resiliency Plan*. Disponible en <http://www.sss.gov.ph/sss> (consultado el 5 de abril de 2010).

NCSB. 2010. *Philippine economy tepidly rejuvenated*. National Statistical Coordination Board (28 de enero).

Social Security System. 2009. Responses to the International Social Security Association 2009 survey on social security.

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