



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Federación de Rusia

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. Dmitri Karasyov.

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: Federación de Rusia

Resumen

La crisis ha ejercido un impacto severo, pero no devastador, en la economía nacional de la Federación de Rusia. En 2009, el PIB nacional descendió en aproximadamente el 8,7 por ciento. Las políticas anticrisis detuvieron el crecimiento de la crisis y amortiguaron su impacto en la población.

En 2008-2009, se acometieron las importantes medidas encaminadas a la protección social nacional que figuran a continuación: todas las prestaciones de seguridad social fueron totalmente indexadas; las pensiones aumentaron en el 46 por ciento y el gasto en pensiones se elevó, pasando del 5 al 10 por ciento del PIB; las prestaciones de desempleo aumentaron en el 50 por ciento; se mejoraron o introdujeron los programas centrados en la formación y en el perfeccionamiento profesional; y se aplicaron medidas dirigidas a la modernización de la asistencia sanitaria y a la mejora del tratamiento y de los servicios médicos.

Es digno de destacarse que el sistema nacional de seguridad social no se vio seriamente afectado por la crisis, debido a la garantía estatal de las prestaciones de seguridad social, apoyada, en buena medida, por recursos del Fondo de Reserva y del Fondo Nacional de Bienestar acumulados por el Gobierno en años anteriores. En el contexto de la crisis, mediante la disminución de las tensiones sociales y el apoyo al consumo por parte de la población, el sistema de seguridad social nacional se reveló como un importante estabilizador de la sociedad.

Sin embargo, la crisis subraya la gran dependencia de la economía rusa de los precios del petróleo y del gas. En consecuencia, la necesidad de modernización y de diversificación, junto con mejoras en la calidad de la fuerza del trabajo, se convirtió en una prioridad de la agenda de las políticas nacionales del Gobierno.

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Ministerio de la Salud y del Desarrollo Social; el Fondo de Pensiones; la Caja del Seguro Social; y los fondos del seguro de salud obligatorio federal y regional.

Panorama del sistema de seguridad social

El sistema nacional de seguridad social es un sistema complejo que comprende el seguro social, el seguro de salud, la asistencia social, las prestaciones de desempleo y otros acuerdos de concesión de protección social.

Financiación y tipos de prestaciones y servicios de seguridad social

Las principales fuentes de financiación de las prestaciones de seguridad social, son: las cotizaciones al seguro social y los presupuestos federales y regionales.

La legislación nacional prevé la siguiente protección de seguridad social: reembolso de los gastos por el otorgamiento de asistencia sanitaria por parte de un establecimiento médico; otorgamiento de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes; licencia de enfermedad; prestaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; asignaciones por embarazo y parto; asignación por cuidado de hijos; prestaciones de desempleo; una suma global para las mujeres que registran su embarazo en un estadio temprano en los establecimientos médicos; una suma global por nacimiento del hijo; una prestación por nacimiento del segundo hijo (capital de maternidad); una prestación por sepelio; un tratamiento de balneario y médico en sanatorio; y una profilaxis de la salud para los trabajadores y los miembros de sus familias.

Sistema de pensiones

En Rusia, el número de pensionistas es de 38.776 millones. El sistema aún mantiene los elementos de las disposiciones de bienestar del paternalismo soviético, como la cobertura universal, una amplia gama de prestaciones de jubilación anticipada y una edad de jubilación baja: 55 años, en el caso de las mujeres, y 60 años, en el caso de los hombres.

Tras una importante reforma en 2002 y hasta 2010, el pilar obligatorio nacional del sistema de pensiones se financió mediante una sola cotización al seguro social sobre la nómina del 26 por ciento (el 20 por ciento financia las pensiones) que pagan los empleadores por los trabajadores. La “pensión laboral” (una pensión relacionada con los ingresos) está compuesta de tres elementos hasta 2010: una parte básica de tasa fija, una parte de cotización definida teórica al seguro (NDC) y una parte de cotización definida con capitalización (DC). La parte DC cubre a los trabajadores nacidos después de 1966 y es administrada por instituciones estatales y no estatales (privadas). Existe asimismo un pilar de pensiones voluntario administrado mediante “fondos de pensiones no estatales” (terminología nacional).

Desempleo

Antes de la introducción del único impuesto social en 2001, los empleadores pagaban el 1,5 por ciento de la nómina como una cotización del seguro de desempleo al Fondo de Empleo del Estado. Con la introducción de un único impuesto social, se abolió el seguro de desempleo y se disolvió el Fondo de Empleo del Estado. En la actualidad, las prestaciones de desempleo se pagan con cargo al presupuesto federal.

Impacto de la crisis

La economía y la fuerza del trabajo

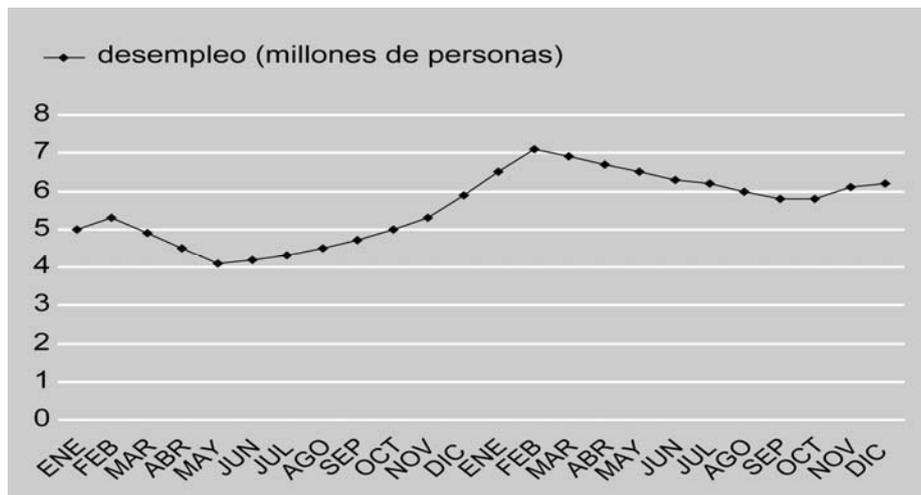
La mitad de los ingresos del presupuesto federal se deriva de las exportaciones del petróleo y del gas. Desde que la crisis económica y financiera mundial condujera a una brusca caída de los precios del petróleo en 2009, la economía basada en las exportaciones de los recursos energéticos, se ha visto seriamente afectada.

En 2009, el PIB nacional descendió en alrededor del 8,7 por ciento. En 2009, con carácter anual, las inversiones cayeron en el 15,5 por ciento, la producción industrial en el 16 por ciento y los salarios reales, en el 9,1 por ciento, habiendo descendido los ingresos en concepto de impuestos en el 20 por ciento. El impacto negativo de la crisis mundial en la economía rusa se vio exacerbado por un desarrollo inadecuado del sistema financiero nacional y de las pequeñas y medianas empresas (PYME), por una débil competitividad de muchas empresas manufactureras, así como por problemas vinculados con los llamados pueblos de una fábrica heredados de la economía soviética dirigida.

Desempleo

Desde octubre de 2008, tras el declive de los sectores industriales nacionales clave, tuvieron lugar despidos en la construcción, en la metalurgia y en la fabricación de vehículos, así como en los sectores de las inversiones y de la banca. En consecuencia, la tasa de desempleo se elevó rápidamente. Según la Organización Internacional del Trabajo, en diciembre de 2009, 6,2 millones de trabajadores (el 8,2 por ciento) quedaron desempleados. El Servicio de Estadísticas Federales también informa de cifras similares, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Dinámica del desempleo, 2008–2009



Fuente: Servicio de Estadísticas Federales (Federación de Rusia).

Rendimiento de las inversiones de los ahorros de las pensiones

Según la Asociación Nacional de Fondos de Pensiones no Estatales (NAPF), en diciembre de 2008, los fondos de pensiones no estatales contaban con 6,41 millones de participantes (que representan el 10 por ciento de la población activa). La mayoría de los participantes están asegurados con arreglo al seguro de pensiones obligatorio, que se financia mediante cotizaciones del 6 por ciento de la nómina (como una parte DC del pilar obligatorio nacional del sistema de pensiones).

La crisis financiera mundial afectó severamente al rendimiento de las inversiones de los ahorros de las pensiones en 2008. La caída de los ingresos en concepto de inversiones de la empresa de administración estatal (*Vnesheconombank*) fue de USD* 51,8 millones. Las empresas privadas que gestionan estos fondos (con una excepción) sufrieron pérdidas sustanciales en sus carteras de activos. Sin embargo, las empresas más grandes y la mayoría de

* USD: Dólar de los Estados Unidos.

los fondos de pensiones no estatales compensaron las pérdidas de los afiliados con los activos específicamente asignados para asegurar sus actividades reglamentarias. La NAPF informa de que, a lo largo de un período de tres años (2007-2009), mientras que la inflación creció en el 37,9 por ciento, los fondos de pensiones aumentaron los valores de los activos en un promedio del 31,2 por ciento.

Respuestas a la crisis

Acciones nacionales contra la crisis en 2008–2009

En septiembre de 2008, y a efectos de abordar el impacto de la crisis económica y financiera global, el Gobierno comenzó aplicando medidas contra la crisis que tuvieron un mayor desarrollo con un plan de acción y posteriormente mediante el programa nacional contra la crisis para 2009. El gasto del presupuesto nacional que no estaba vinculado con las prioridades de los programas se recortó en USD 30 billones¹, mientras que los gastos relacionados con el programa se incrementaron en USD 43,9 billones. Para financiar el gasto, Rusia no recurrió a préstamos del extranjero, sino que utilizó recursos largamente acumulados en el Fondo de Reserva y en el Fondo Nacional de Bienestar² por los ingresos derivados del petróleo y del gas.

Las medidas integrales específicas contra la crisis, se establecieron de conformidad con siete prioridades del programa:

- Respetar los compromisos con el público mediante el apoyo a los ciudadanos y a las familias que hubiesen sido las más golpeadas por la crisis económica, y mejorar la protección social del público.
- Crear un entorno para la mejora de la eficiencia de las empresas rusas.
- Estimular la demanda nacional de bienes rusos como base para la revitalización del crecimiento económico.
- Estimular la modernización y la reestructuración de la economía.
- Crear un entorno favorable al crecimiento económico.
- Crear un sistema financiero poderoso como un fundamento fiable para el desarrollo de la economía nacional.
- Asegurar la estabilidad macroeconómica y preservar la confianza de los inversores rusos y extranjeros.

Respuesta de la protección social a la crisis

El apoyo a los ciudadanos fue la principal prioridad fijada para el programa nacional contra la crisis. La modernización del sistema de pensiones, el suministro de unos servicios de

¹ El tipo de cambio en el momento de este escrito fue de USD 1 = (Rublo ruso) RUB 31,6 (junio de 2010).

² El Fondo de Estabilización se dividió en el Fondo Nacional de Bienestar y el Fondo de Reserva, el 1º de febrero de 2008. El Fondo Nacional de Bienestar es una partida asignada del presupuesto estatal que incluye el déficit del Fondo de Pensiones y los gastos relacionados con el programa voluntario de co-financiación de la parte de capitalización de las pensiones laborales.

asistencia sanitaria de calidad, la asistencia al empleo y la formación, constituyeron medidas de protección cardinales adoptadas en respuesta a la crisis.

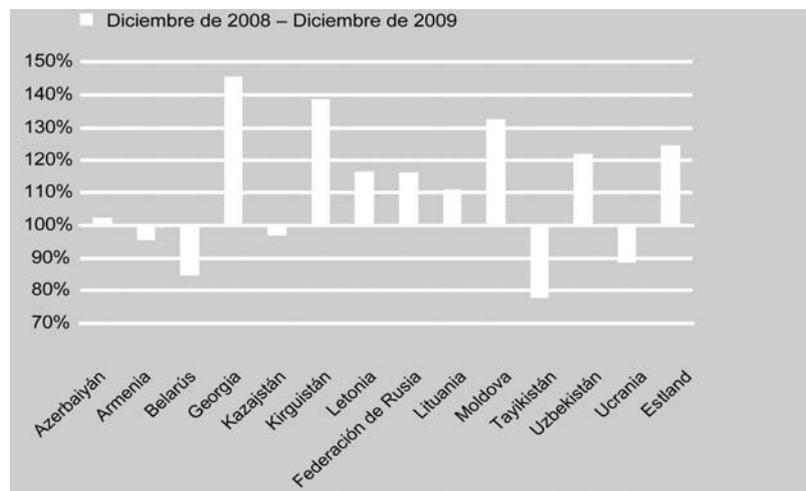
Aumento de las prestaciones monetarias de seguridad social

Con el fin de dar cumplimiento a los compromisos con el público (incluidos los salarios, las asignaciones para los estudiantes, los medicamentos y las pensiones), las asignaciones del presupuesto federal totalizaron USD 138,9 billones en 2009, hasta el 30 por ciento de 2008. Unos USD 78,3 billones se asignaron a proyectos sociales y a pensiones, en comparación con los USD 59,6 billones de 2008.

En 2009, las asignaciones sociales financiadas en el plano federal y los subsidios de la Caja del Seguro Social, se indexaron con arreglo a la tasa de inflación. Esto concernía en un principio a las asignaciones por hijos y al capital de la maternidad (asignación pagadera al nacimiento de un segundo hijo).

En 2009, se aplicó un incremento en la pensión social media en el nivel de subsistencia. Esto implicaba un aumento de la parte básica de la pensión laboral, y un 8,7 por ciento de aumento para tener en cuenta el ascenso del IPC. Se proyecta elevar la pensión laboral media en el 46 por ciento, entre 2009 y 2010, como consecuencia del reconocimiento de los derechos de pensión obtenidos antes del 1° de enero de 2002, más el 1 por ciento de cada año de trabajo durante el período soviético.

Figura 2. *Dinámica de las cuantías de la pensión mínima en los países de la CEI y en los Estados Bálticos, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 (porcentaje)*



Fuente: Asociación Internacional de Pensiones y Fondos Sociales.

Medidas para mejorar la asistencia sanitaria

Las asignaciones presupuestarias federales para la asistencia sanitaria, incluido el desarrollo de la cultura física y de los deportes, se incrementaron, en 2008, de USD 8,9 billones a USD 10,7 billones.

El trabajo relativo al Proyecto Nacional sobre la Asistencia Sanitaria, que comenzó en 2006, prosiguió con un énfasis en la vida saludable. Se dio continuidad a los programas de desarrollo que arrancaron en 2008, para el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares y para los primeros auxilios tras los accidentes de tráfico; se equiparon a aproximadamente

120 centros de donación de sangre y se estableció una base de datos unificada de los donantes. En 2009, se dio inicio a la aplicación de programas encaminados a mejorar el tratamiento del cáncer y de la tuberculosis.

Se continuó la mejora de los servicios de salud orientados a la madre y al hijo. El Gobierno hizo más estricto el control del precio de los medicamentos, incluido el registro obligatorio de los precios máximos de los medicamentos esenciales y vitales establecidos por los fabricantes. Se efectuó una encuesta de salud adicional de los trabajadores con un examen especial de aquellos empleados en la producción que entrañaba peligros a fin de detectar enfermedades en un estadio inicial.

Medidas de apoyo a los desempleados y de reincorporación al trabajo

Desde sus inicios en 2009, la prestación de desempleo máxima, se elevó en el 50 por ciento. El Gobierno supervisó periódicamente las reducciones de personal por liquidación de las empresas, por despidos y por cambios en las empresas para acortar la semana laboral.

Otra prioridad fue la mejora de la competitividad en el mercado laboral de los trabajadores despedidos, a través de la formación y del perfeccionamiento orientados hacia trabajos que tenían una gran demanda, o de su reubicación en regiones en las que la demanda de su aptitudes superaba a la oferta.

El presupuesto federal asignó USD 1,4 billones adicionales para estabilizar el empleo. Las entidades constituyentes de la Federación de Rusia, adoptaron 82 programas regionales de formación profesional preventiva, como medida para abordar los despidos masivos, la generación de empleos temporales y la organización de la fuerza del trabajo migrante. Las asignaciones financian medidas especiales para promover pequeñas empresas y el empleo por cuenta propia.

Se proyectó impartir formación, perfeccionamiento y mejora de las aptitudes preventivas para 173.000 empleados y trabajadores, crear 982.000 puestos de trabajo temporales y públicos, conceder una ayuda financiera a 55.800 empresarios y otorgar asignaciones de recolocación a 15.000 inmigrantes.

El costo total de los programas regionales superó los USD 795,6 billones, de los cuales las subvenciones federales representaron el 90 por ciento. La cuantía de las asignaciones federales de apoyo a los programas dirigidos a los desempleados y al empleo, se incrementó en USD 1,1 billones, incluidos USD 948 millones para apoyar a los desempleados inscritos.

Se informó mejor que en el pasado a los trabajadores y a los empleadores acerca de las garantías estatales de empleo y de la situación del mercado laboral en regiones específicas. Todas las entidades constitutivas establecieron centros de asistencia al empleo y centralitas telefónicas.

Se puso especial énfasis en la preservación y en la creación de puestos de trabajo para las personas con discapacidad. Una de las condiciones para que una empresa recibiera un apoyo del Gobierno fue la preservación de los puestos de trabajo y la prioridad de un empleo para las personas con discapacidad.

Apoyo a las regiones y a los ciudadanos de bajos ingresos

Recibieron un apoyo las entidades constituyentes de la Federación de Rusia que no pudieron hacer frente de manera independiente a sus responsabilidades sociales esenciales. Se aumentó el volumen general de los subsidios de bienestar, que incluyó la ayuda a los grupos de población vulnerables y a las familias con hijos. Las asignaciones se administraron para pagar el mantenimiento de los hijos en familias adoptivas o de acogida, a efectos de remunerar a estos padres y de subvencionar alquileres y servicios públicos. Se dio la máxima prioridad para estas subvenciones a los ciudadanos de más bajos ingresos.

A medida que la protección social fue creciendo en magnitud y significación ante el deterioro económico, el Gobierno se centró en un mejor suministro de los servicios sociales correspondientes, ampliándose, en particular, los servicios electrónicos para la población.

Lecciones aprendidas

El primer conjunto de medidas gubernamentales contra la crisis se asoció con el crecimiento de los precios globales del mercado de hidrocarburos y de otros bienes de exportación rusos, habiendo mejorado la reactivación de la economía global, la situación del mercado laboral y habiendo facilitado la estabilización del sector agrícola. El descenso de la producción industrial anual se ralentizó, pasando del 14,3 por ciento del primer trimestre al 5 por ciento del último trimestre de 2009. Los cambios económicos positivos se acompañaron de una tasa de inflación descendente.

Las medidas contra la crisis mantuvieron a raya el desempleo, que se situó en el 8,1 por ciento de la población económicamente activa, a finales de noviembre de 2009, en comparación con el 9,1 por ciento de finales de marzo de 2009.

Los cambios económicos positivos del último trimestre de 2009 pusieron de manifiesto que la economía rusa había superado la fase aguda de la crisis. En marzo de 2010, el Banco Mundial vaticinó que la economía rusa crecería, en 2010, en el 5,0 – 5,5 por ciento, impulsada por el incremento de los precios del petróleo y por el aumento de la demanda global. El Banco Mundial espera que en 2010 el déficit del presupuesto nacional consolidado sea del 3 por ciento del PIB, frente al 6,2 por ciento de 2009.

Sin embargo, en Rusia estas tendencias positivas no son estables. El crecimiento económico y la mayor producción industrial en algunos sectores se acompañaron de un descenso en otros sectores. Siguen estancados los motores clave del crecimiento estable: inversiones y préstamos. Las políticas deberían ajustarse para adaptar el foco de las medidas dirigidas al apoyo inmediato a las actuaciones contra la crisis en varios sectores de la economía.

En vista de los primeros resultados y de las lecciones extraídas, el Gobierno elaboró el programa nacional contra la crisis para 2010. El programa tendrá el objetivo de apoyar la recuperación económica y convertir el crecimiento económico naciente en un desarrollo sostenible. Ha de prestarse especial atención a la seguridad social, en términos de apoyo al empleo, de mejora de la asistencia social y de otorgamiento de pensiones.

En su programa contra la crisis para 2010, el Gobierno acordó las siguientes medidas de protección social:

- Las pensiones se incrementarán considerablemente, a partir del 1° de enero de 2010, a través de la introducción de un mecanismo de valorización para la evaluación de los derechos de los pensionistas.
- Se introducirá un nuevo tipo de asistencia social específica: se añadirá una prima social a las pensiones federales o regionales para los pensionistas de bajos ingresos que no trabajan, destinada a elevar las pensiones al nivel de los ingresos mínimos de los pensionistas, como estipula la entidad constituyente de la Federación de Rusia.
- Se aumentarán los pagos o las asignaciones sociales al 10 por ciento para garantizar que mantengan su poder adquisitivo, lo que representará un incremento por encima de la tasa de inflación esperada.
- El Gobierno introducirá contratos sociales que establecerán las responsabilidades mutuas de los receptores de asistencia social específica y del organismo del seguro social.
- La asistencia social pasará a ser más eficaz; en particular, continuarán los programas del Fondo de Asistencia a los Niños Necesitados y se diseñarán mecanismos eficaces para apoyar proyectos sociales de organizaciones no comerciales.
- La aplicación de programas regionales se dirige a hacer más fácil la obtención de empleo y mejorar la calidad de la fuerza del trabajo, a través de la formación profesional de 146.200 personas, de la formación por Internet de 85.300 graduados, de medidas encaminadas a impulsar la creación de 1,4 millones de puestos de trabajo adicionales (incluidos 12.000 puestos de trabajo para personas con discapacidad), y la aportación de una asistencia a las 169.100 personas que comienzan con una empresas. A tal fin, se asignarán USD 1,2 billones del presupuesto federal de 2010.

Conclusión

La crisis ejerció un impacto severo, pero no devastador, en la economía nacional de la Federación de Rusia. Las políticas adoptadas contra la crisis, pusieron freno al crecimiento de la crisis y amortiguaron su impacto en la población.

Recapitulando, la protección social nacional adoptó, de 2008 a 2009, las siguientes grandes medidas:

- Se indexaron completamente todas las prestaciones de seguridad social.
- Las pensiones se aumentaron en el 46 por ciento (el gasto en pensiones aumentó del 5 al 10 por ciento del PIB).
- Las prestaciones de desempleo se aumentaron en el 50 por ciento.
- Se mejoraron o introdujeron programas de formación y perfeccionamiento profesionales específicos.
- Se aplicaron medidas dirigidas a la modernización de la asistencia sanitaria y a la mejora de los tratamientos y los servicios médicos.

Es digno de destacarse que el sistema nacional de seguridad social no se vio seriamente afectado por la crisis, debido a la garantía estatal de las prestaciones de seguridad social que apoyaron, en buena medida, los recursos del Fondo de Reserva y del Fondo Nacional de Bienestar, que el Gobierno había acumulado en años anteriores. En el contexto de la crisis, mediante el descenso de las tensiones sociales y del apoyo al consumo de la población, el sistema nacional de seguridad social pasó a constituirse en un importante estabilizador de la sociedad.

Sin embargo, la crisis viene a resaltar la gran dependencia que tiene la economía rusa de los precios del petróleo y del gas. Esto pone el acento en la necesidad de modernización y de diversificación, junto con mejoras en la calidad de la fuerza del trabajo.

Fuentes

GESS. Global Extension of Social Security. <http://www.socialsecurityextension.org>

IAPSF . International Association of Pension and Social Funds. <http://www.apsf.ru>

Karasyov, D. 2009. ISSA mission report. Moscow. (diciembre de 2009).

National anti-crisis programmes for 2009.
http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/12/24/1509_type82916_223548.shtml

National anti-crisis programme for 2010.
<http://premier.gov.ru/eng/anticrisis/3.html>

Newsru.com. <http://www.newsru.com/finace/24mar2010/vsebank>.

NSPFG. 2009. *Sostoyanie sistemy NPF Rossii I osnovnie itogui deyatelnosti Analytical report* by the National Association of Non-State Pension Funds.

OIT. 2009. *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

—. 2010. Organización Internacional del Trabajo
http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/statistics/20101/1-unemp_jan10.pdf

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