



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Suiza

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. Pierre-Alan Roch.

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto con la ayuda del Sr. Roland Sigg.

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: Suiza

Resumen

Las consecuencias de la crisis financiera fueron rápidamente patentes en Suiza. Desde la segunda semana de 2008 el número de desempleados creció gradualmente, alcanzando la cifra de 175.765 en enero de 2010, lo que representa un aumento superior al 60 por ciento en menos de dos años. Los jóvenes se vieron particularmente afectados por el progresivo deterioro del mercado de trabajo. El impacto soportado por los sistemas de seguridad social refleja la severidad de la crisis: en 2008 la rama del seguro de vejez y de sobrevivientes (Assurance vieillesse et survivants (AVS)) sufrió pérdidas por un valor de USD 2, 2 billones. Casi el 50 por ciento de los fondos de pensiones inscritos quedaron al descubierto a finales de 2008. Las medidas adoptadas para remediar la situación en el Fondo de Reserva del AVS implicaron una estrategia de reducción del riesgo. En cuanto a las medidas adoptadas por los fondos de pensiones, éstas fueron definidas por la Ley Federal en lo que respecta a las pensiones profesionales de vejez, sobrevivientes e invalidez (Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)) y por las directivas promulgadas por el Consejo Federal, y se refirieron en particular a la aplicación de tasas de interés más reducidas o nulas y a la imposición de cotizaciones de recuperación. Las medidas adoptadas para abordar los problemas del mercado de trabajo se dirigieron principalmente a mejorar el apoyo a la formación y a incrementar la duración de la compensación en los casos de reducción del horario de trabajo.*

Instituciones de seguridad social comprendidas

La Oficina Federal de Seguros Sociales (*Office fédéral des assurances sociales* (OFAS)); la Oficina Federal de Salud Pública (*Office fédéral de la santé publique* (OFSP)); y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (*Secrétariat d'Etat a l'économie* (SECO)).

Panorama del sistema de seguridad social

Estos regímenes de seguro cubren los riesgos sociales mediante la concesión de prestaciones financieras (en forma de pensiones, asignaciones por pérdida de ingresos y prestaciones familiares) y de cobertura de los gastos de enfermedad y accidentes. Las prestaciones en el marco de estas tres ramas se financian principalmente a partir de las cotizaciones salariales. Respecto del seguro de enfermedad, cada persona asegurada paga una prima individual. La Confederación y los cantones también financian los regímenes de seguro social en diversos grados (AVS/AI)¹ (*Assurance invalidité* (AI)) o totalmente (prestaciones complementarias); y

* USD: Dólar de los Estados Unidos.

¹ El seguro de vejez y sobrevivientes (AVS) es la rama principal del sistema de seguridad social de Suiza. Concede principalmente dos tipos de prestaciones: una pensión de vejez (pagada durante la jubilación) y una pensión de supervivencia. El seguro de invalidez (AI) es obligatorio para todos. Concede prestaciones de rehabilitación a fin de que los beneficiarios tengan el mínimo necesario para vivir o al menos cubrir parte de sus necesidades.

asimismo prestan ayuda para el pago de las primas (reducción de primas del seguro de enfermedad) de quienes viven en circunstancias económicas más difíciles.

Impacto de la crisis

El impacto de la crisis financiera, tras la crisis económica, no perdonó a Suiza. En la esfera de la seguridad social, al igual que en el mercado de trabajo, sus consecuencias obligaron a las autoridades federales y cantonales a tomar medidas para reparar el daño.

Repercusiones en el mercado de trabajo

Durante el primer semestre de 2008, el mercado de trabajo se benefició, en lo que respecta a número de puestos de trabajo, de la sólida situación económica prevaleciente en Suiza. El número de desempleados descendió rápidamente desde 111.877 en enero de 2008 a 91.477 a finales de junio de ese año. Sin embargo, esa tendencia se invirtió a partir del mes de julio: el ascenso mensual de esas cifras, insignificante en un principio, había crecido de forma importante en octubre. Mientras que el número de desempleados descendió en 20.400 durante el primer semestre de 2008, en el segundo aumentó en unos 27.300, alcanzando la cifra de 118.762 a finales de diciembre. Por primera vez desde 2003, el desempleo era más elevado al final del año que al principio. Según las cifras de la Secretaría de Estado para la Economía (SECO), a finales de diciembre de 2009, alrededor de 172.740 personas estaban inscritas como desempleados en las oficinas regionales de colocación (*Offices régionaux de placement* (ORP)). A finales de enero de 2010, esa cifra había aumentado a 175.765, unos 3.025 desempleados más que en el mes anterior, con lo que la tasa de desempleo se elevó del 4,4 al 4,5 por ciento. Cabe mencionar que existen notables diferencias entre cantones, y durante ese período el Cantón de Ginebra registró una tasa de desempleo del 7,3 por ciento. En todo el país, el número de desempleados aumentó en 47.335 (+36,9 por ciento) en comparación con el mismo mes del año precedente. La cifra de desempleo juvenil (edades entre 15 y 24 años) se elevó a 29.979 (+1,0 por ciento), lo que supuso un aumento de 8.613 respecto del mismo mes del año anterior (40,3 por ciento).

El AVS y los fondos de pensiones: la respuesta a las fluctuaciones de los mercados financieros

En 2008, el régimen del seguro de vejez y sobrevivientes sufrió pérdidas por valor de USD 2,2 billones, a pesar de que aumentó su ingreso regular. La diferencia fue el resultado del rendimiento negativo de las inversiones en acciones realizadas con cargo al fondo de reserva del seguro social. El año 2008 se cerró con un asiento negativo en la hoja de balance para el rubro “ingresos en concepto de inversiones”, quedando alrededor del 18 por ciento en números rojos, con pérdidas en las inversiones de casi USD 4,7 billones (lo que representa el 14 por ciento del gasto del AVS). Sin embargo, a la luz de la situación económica general relativamente buena y de un nivel de empleo más o menos estable, en el año 2008 no se registró una caída de las cotizaciones.

En cuanto al seguro profesional de vejez (prestación de jubilación complementaria vinculada al empleo), el número de fondos que quedaron al descubierto aumentó considerablemente tras la crisis financiera. A finales de 2008, unos 915 fondos registrados² (46,5 por ciento del número total) estaban al descubierto. A finales de 2007 sólo 78 fondos (4,2 por ciento) se

² Las instituciones registradas gestionan los regímenes de seguros de vejez, sobrevivientes e invalidez, mientras que las instituciones no registradas sólo gestionan pensiones antes de que sean obligatorias y pensiones obligatorias de previsión.

encontraron en esa situación. El 31 de diciembre la cifra total de esa deuda alcanzó los USD 49,3 billones, frente a USD 16,1 billones del año anterior.

Con arreglo a las cifras más recientes de la Oficina Federal de Seguros Sociales (OFAS), alrededor del 32 por ciento de las instituciones de bienestar registradas todavía estaban al descubierto a finales de octubre de 2009 (el 74 por ciento para los fondos con garantías estatales, y el 30 por ciento para los que no cuentan con esa cobertura).

Respuestas a la crisis

La elección de la recuperación

En comparación con muchas instituciones financieras del sector privado, el Fondo de Reserva del AVS reaccionó relativamente rápido ante la crisis. Las medidas que adoptó inicialmente se centraron en la reducción, a finales de 2008, en un 50 por ciento de las inversiones en valor real (acciones, inversiones indirectas en bienes inmuebles y contratos para la entrega futura de materias primas), que conllevan riesgo, hasta un nivel del 30 por ciento. Al mismo tiempo se esforzó por lograr un aumento masivo de la liquidez. Además, a raíz de la decisión adoptada en abril de 2009, de acortar el período de planificación y de continuar reduciendo riesgos, la proporción de los valores en cartera en inversiones a medio plazo relativamente riesgosas, apenas superaba el 20 por ciento en el momento en que se escribió el presente informe (junio de 2010).

En lo que respecta a los fondos de pensiones, la legislación no prevé ningún control obligatorio por la autoridad de supervisión. La institución de pensiones debe declarar cualquier descubierto que se produzca y las medidas adoptadas a más tardar cuando lo muestren las cuentas anuales. Además, la autoridad de supervisión no tiene ninguna potestad para intervenir en la gestión del fondo. Es la Junta de Consejeros la que se encarga de decidir la política de recuperación³. Una serie de instituciones ya han comenzado a adoptar medidas sobre las prestaciones, por ejemplo, la tasa de interés nula (cero): es sencilla de aplicar y su impacto es relativamente rápido. Otra posible medida consiste en reducir la tasa de conversión para las pensiones obligatorias de previsión. Estas medidas no se citan en la Ley, sino que se refieren únicamente a la parte de previsión obligatoria del capital de la pensión. La propia Ley ofrece específicamente la posibilidad de recibir cotizaciones de reparación conjunta. Cabe observar que estas medidas se toman en consideración después de las medidas antes citadas. Para su aplicación, se requiere la participación activa de los beneficiarios, puesto que esta medida se traduce en la reducción de sus salarios. La cotización del empleador debe ser, al menos, tan alta como la del trabajador. La Ley también prevé la posibilidad de imponer cotizaciones a los beneficiarios de pensiones, pero establece límites tan restrictivos que la repercusión en la reparación es prácticamente inexistente. Se menciona concretamente una medida final: la reducción de la tasa de interés mínima para la parte obligatoria de las pensiones profesionales. La reducción no puede superar el 0,5 por ciento y no debe aplicarse por un período mayor de cinco años (Prinz, 2009). Las autoridades también trataron de ajustar la tasa de conversión mínima al 6,4 por ciento⁴, pero sin éxito: se sometió a votación pública la disminución de la tasa de conversión en el marco de la LPP y fue rechazada el 7 de marzo de 2010 por el 72,7 por ciento de los votos en todos los cantones.

³ La gama de posibles medidas es relativamente amplia. Algunas se especifican en la legislación y otras no. Todas las medidas decididas por la Junta de Consejeros deben, no obstante, basarse en las normas de la institución.

⁴ En 2010 la tasa se ha fijado en el 7 por ciento para hombres y el 6,95 para mujeres. Sin embargo, todavía se está aplicando el primer ajuste, que establecerá la tasa en el 6,8 por ciento para hombres y mujeres. La nueva legislación prevé la posibilidad de fijar esa tasa de conversión mínima en el 6,4 por ciento para las nuevas pensiones a partir de 2016.

Medidas activas del mercado de trabajo y empleo de los jóvenes

Se adoptó una serie de medidas para hacer frente al impacto de la crisis en el empleo a fin de apoyar a los más jóvenes, especialmente sensibles ante las fluctuaciones del mercado de trabajo.

El seguro de desempleo reaccionó ofreciendo más plazas en los programas de colocación laboral para desempleados jóvenes a fin de proporcionarles su primera experiencia laboral. Estaba previsto que el número de plazas subvencionadas se duplicara en 2010 hasta llegar a un total de 4.000.

Además, en el momento de elaborar el presente informe se ofrecían contribuciones durante seis meses, para el pago de salarios, a los empleadores que contraten por un período de tiempo determinado a jóvenes sin experiencia laboral que buscan empleo. Estas contribuciones ayudan a entrar en el mercado de trabajo a los jóvenes que buscan empleo y llevan mucho tiempo desempleados. La asistencia financiera asignada a las empresas se realiza en forma de una asignación de USD 875⁵ para cada puesto de trabajo a tiempo completo (o inferior, en función del nivel de actividad). La persona que busca trabajo debe tener menos de 30 años de edad y haber estado desempleada durante más de seis meses.

También se introdujeron contribuciones para la financiación de programas de formación de los jóvenes que no han conseguido empleo al final de su aprendizaje. Esta financiación, proporcionada por la Federación, se fijó en el 50 por ciento del costo total de la formación continua, hasta un máximo de USD 4.375 por persona. La formación continua puede aprobarse hasta que se agoten los créditos votados por el Parlamento. La medida expirará el 31 de diciembre de 2011.

En cuanto a las medidas de estabilización que afectan a todos los trabajadores, el Consejo Federal aumentó el período de compensación por reducciones de los horarios de trabajo de los 12 hasta los 18 meses⁶ y también acortó el período de espera. En otoño de 2009, el Parlamento autorizó al Consejo Federal a incrementar el período máximo de compensación por reducción de los horarios de trabajo de 18 a 24 meses y acortó el período de espera.

De forma paralela, a partir del 1 de enero de 2010, se permitió que los trabajadores muy cualificados con horarios de trabajo reducidos participaran en proyectos de investigación y de enseñanza en colaboración con instituciones de educación superior. En el marco de estas nuevas medidas, su labor en esos proyectos se lleva a cabo durante las horas de trabajo reducidas. Los participantes continúan percibiendo compensaciones. Las empresas también pueden solicitar a la autoridad cantonal del mercado de trabajo asistencia financiera para los programas de formación continua (equivalente a la mitad de los costos hasta un máximo de USD 4.375 por participante) y para evaluar las necesidades de formación de la empresa (equivalente a la mitad del costo, hasta un máximo de USD 1.313 por persona⁷).

⁵ En el momento de elaborar este estudio de caso en junio de 2010, el tipo de cambio era de (Francos suizos) CHF 1 = USD 0,874.

⁶ El seguro de desempleo cubre, por un período limitado, parte de los gastos salariales de los trabajadores cuyos horarios de trabajo normales se hubieran reducido a fin de evitar los despidos a raíz de las breves pero inevitables pérdidas de trabajo a corto plazo. A diferencia de la compensación por desempleo, esas asignaciones se pagan al empleador. Todo trabajador afectado tiene derecho a rechazar la compensación por la reducción de su horario de trabajo; en ese caso, el empleador debe seguir pagando el salario completo del trabajador. Sin embargo, el riesgo de despido aumenta para los trabajadores que adopten tal decisión.

⁷ El importe combinado de la asistencia financiera para la formación continua y las evaluaciones de las necesidades de formación no debe exceder un máximo de USD 4.375 por participante.

Se procuró que la asistencia financiera destinada a la contratación por períodos reducidos se concediera únicamente cuando la tasa de desempleo nacional llegara al 5 por ciento. La contratación por períodos reducidos se limitó a los desempleados que tenían derecho a una prestación diaria por el seguro de desempleo durante un período mínimo de seis meses. Se pagaron salarios en consonancia con lo normal en la profesión y la región en cuestión (hasta un máximo de USD 2.625 mensuales) para esas contrataciones, que se cofinanciaron mediante un conjunto de medidas complementarias de estabilización. Las empresas interesadas compartieron algunos de los gastos salariales.

Lecciones aprendidas

En el momento de elaborar el presente informe sigue siendo difícil determinar el alcance completo del impacto de la crisis en las instituciones de la seguridad social, puesto que la crisis financiera y económica es todavía relativamente reciente. Además, es demasiado temprano para cualquier evaluación fiable de la recuperación a largo plazo de los mercados de valores. Cabe añadir a esta incertidumbre el nivel excepcionalmente bajo de las reservas de fluctuación. Por consiguiente, se debe hacer hincapié en que los riesgos financieros todavía son considerables: será preciso tratar de aplicar adecuadamente las medidas de recuperación decididas por los órganos conjuntos de pensiones teniendo como objetivo central a medio plazo el crecimiento de las reservas de fluctuación.

Conclusión

A pesar de todo lo expuesto, cada vez son "más claras" las perspectivas de solidez del mercado de trabajo. El Grupo de Expertos de la Confederación prevé un pequeño crecimiento del PIB de Suiza de alrededor del 0,7 por ciento en 2010, pero acompañado de un mayor desempleo, que probablemente alcanzará el 4,9 por ciento en 2010, lo que representa unos 193.000 trabajadores. Ahora bien, no habrá crecimiento del empleo ni recuperación sostenida antes de 2011. En consecuencia, está previsto mantener las medidas activas dirigidas a los más vulnerables y poner en práctica una estrategia a medio y largo plazo que tenga en cuenta los enormes cambios experimentados en el mercado de trabajo a causa de la crisis.

Fuentes

Prinz, A. 2009. "Mesures d'assainissement des caisses de pension en découvert", *Sécurité Sociale CHSS*, Office fédéral des assurances sociales.

The Federal Assembly - The Swiss Parliament Search. <http://www.parlement.ch> (accessed on 05.04.2010).

The Federal Social Insurance Office. <http://www.bsv.admin.ch> (accessed on 05.04.2010).

The State Secretariat for Economic Affairs. <http://www.seco.admin.ch> (accessed on 08.04.2010).

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