issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Estados Unidos

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 Diane Braunstein, Georgina Harding y Peter Smith de la Adminstración de la Seguridad Social, Estados Unidos.

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: Estados Unidos de América

Resumen

Desde sus orígenes en el mercado hipotecario de los Estados Unidos en 2007, la crisis tuvo una repercusión inmediata y acentuada en el país. El déficit presupuestario federal aumentó de USD[*] 455 billones, a USD 1,4 trillones entre 2008 y 2009, el desempleo se incrementó en más del doble, pasando del 4,6 por ciento en 2006, al 10,1 por ciento en 2009, y los fondos de pensiones perdieron un valor considerable, registrando un -25 por ciento de rentabilidad en 2008, según la OCDE. Los niveles de desempleo sin precedentes también obligaron a muchos trabajadores de más edad a retirar sus prestaciones de seguridad social, agravando el doble reto del aumento de los gastos y de la caída de los ingresos.

En un esfuerzo por estimular la economía, el Gobierno incorporó en 2009 en la legislación la ley sobre la Recuperación y la Reinversión Americana (ARRA), que representaba un valor de USD 787 billones. Su enfoque interactivo incluidos los recortes en el impuesto sobre la renta y un creciente gasto en políticas activas de mercado de trabajo (ALMP) y en infraestructura para los servicios sociales y de salud, mejoró las condiciones económicas gracias al estímulo de la demanda y al apoyo a las redes de protección social. Se informa de que, hasta la fecha, se crearon entre 2,2 y 2,8 millones de puestos de trabajo como consecuencia de la ARRA y que la creación de empleo sigue teniendo una muy alta prioridad en materia de políticas.

A pesar de la creciente deuda y de un escaso consumo interno, la respuesta del Gobierno a la crisis estabilizó a la mayor economía mundial. Por consiguiente, se encuentra en una buena posición para obtener ventajas de la recuperación.

Instituciones de seguridad social comprendidas

La Administración de la Seguridad Social (*Social Security Administration* (SSA)) y el Departamento del Tesoro. Los programas de salud y bienestar son administrados por el Ministerio de Salud y Servicios Humanos y los Programas de Desempleo son gestionados por el Ministerio de Trabajo.

Panorama del sistema de seguridad social

Bajo los auspicios del Presidente Franklin D. Roosevelt, se promulgó la primera ley de seguridad social en 1935. De sus modestos inicios, el bienestar se extendió considerablemente hasta incluir el seguro de salud y la asistencia al desempleo en 1965, y la reforma de la asistencia médica en 2010. Según la SSA, que administra sólo las prestaciones de seguridad social en términos de la cuantía pagada en prestaciones, su programa de seguridad social es el

[*] USD: Dólares de los Estados Unidos.

más grande del mundo y genera la mayor partida de gasto del presupuesto federal, equivalente al 4,4 por ciento del PIB de los Estados Unidos en 2008 (SSA, 2009a).

Programas fundamentales administrados por organización:

Administración de la Seguridad Social (SSA):

- Seguridad Social Fondos Federales de Seguro de Vejez, Sobrevivientes e Invalidez (*Old-Age, Survivor's, and Disability Insurance Funds* (OASDI)): Un fondo de fideicomiso cuyo valor es de USD 2.4 trillones (en bonos gubernamentales). El fondo paga prestaciones de jubilación y de sobrevivientes así como prestaciones de invalidez. Es similar a un régimen de prestación definida de reparto basado en criterios predeterminados y financiado con impuestos federales sobre la nómina;
- Seguridad Suplementaria del Ingreso (*Supplemental Security Income* (SSI)).

Ministerio de Trabajo:

- Prestaciones de desempleo: los ingresos fiscales federales son utilizados para la administración de los programas de desempleo mientras que los ingresos fiscales estatales son utilizados para las prestaciones. La mayoría de los estados requiere un mínimo de ingresos o de semanas de empleo (por ejemplo, 15 a 20 semanas) para la adquisición del derecho.
- Indemnización para los trabajadores.

Ministerio de Salud y Servicios Humanos:

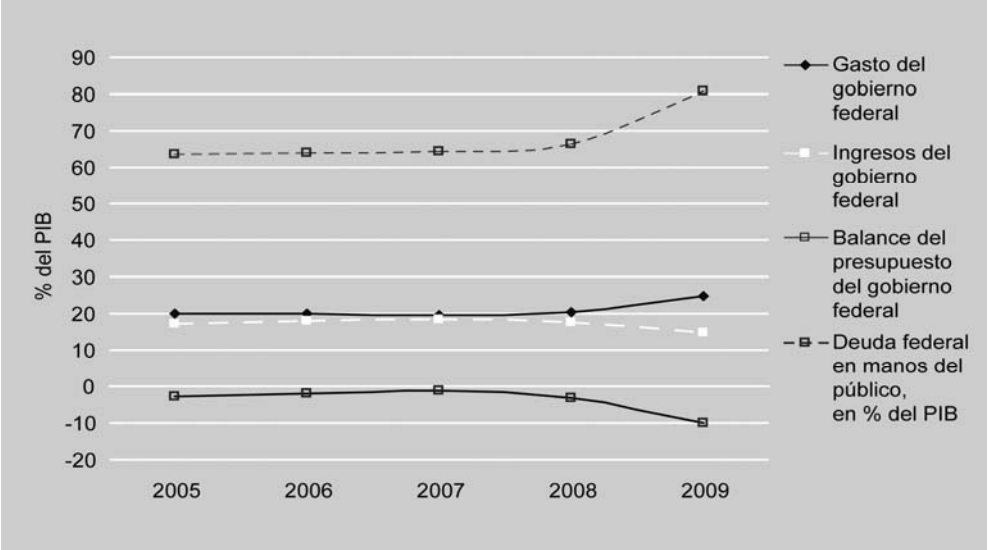
- Asistencia temporal para las familias necesitadas.
- Seguro de salud para las personas mayores y los discapacitados (Medicare): está dividido en un programa de seguro hospitalario (financiado mediante impuestos sobre la nómina) y un programa complementario de seguro médico (financiado con cotizaciones al seguro y contribuciones federales).
- Asignaciones destinadas a los estados para programas de asistencia médica (Medicaid)
- Programa Estatal del Seguro de Salud Infantil (*State Children's Health Insurance Program* (SCHIP)).

Impacto de la crisis

Impacto fiscal

Desde sus orígenes en el mercado hipotecario de los Estados Unidos en agosto de 2007, la crisis tuvo una repercusión inmediata y acentuada en el país. El aumento del déficit en el presupuesto federal de los Estados Unidos no tenía precedentes, incrementándose de USD 455 hasta USD 1,4 trillones (el 9,9 por ciento del PIB) entre 2008 y 2009 (*Department of the Treasury*, 2008).

Figura 1. ***Indicadores fiscales de los Estados Unidos, 2005–2009 (porcentaje del PIB)***



Fuente: Congressional Budget Office (2009); Office of Management and Budget (2010).

La Figura 1 describe acertadamente la situación financiera experimentada por la economía de los Estados Unidos – un doble reto de gastos crecientes y de caída de los ingresos, originando el aumento de la deuda y el empeoramiento del equilibrio actuarial.

A su vez, esto afectó adversamente al fondo en fideicomiso del OASDI. Según la SSA y como se observa en la figura 2, se esperaba que los superávit anuales del impuesto sobre la renta en relación con los gastos crecieran sólo brevemente en 2009, antes de disminuir para convertirse en un déficit de capital disponible a partir de 2016, año en el que aumentará, por cuanto la generación del *baby boom* llega a la edad de jubilación (*Congressional Budget Office*, 2010).

Figura 2. ***Proyecciones de superávit o déficit del OASDI (billones de USD)***

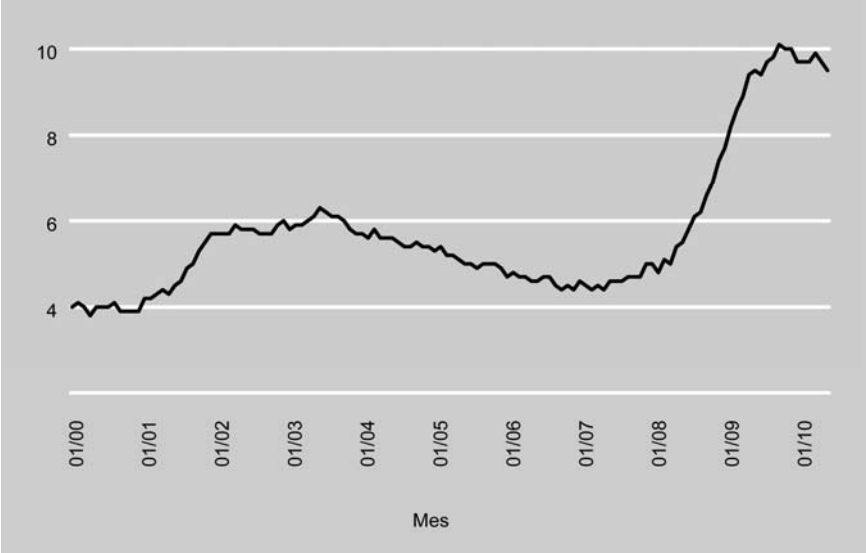
Nota: Excluido el interés pagado.
Fuente: Office of Management and Budget (2010).

Habida cuenta de la magnitud de esta deuda, los comentaristas, incluido el Presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, creen que es improbable que cualquier recuperación económica en 2010 reduzca significativamente los gastos o el desempleo.

Impacto en el mercado de trabajo

El aumento del desempleo fue mucho más allá de lo esperado del descenso en los resultados. Como se aprecia en la figura 3, el desempleo en los Estados Unidos aumentó más del doble, pasando del 4,6 por ciento en 2006, a un máximo del 10,1 por ciento en 2009.

Figura 3. ***Desempleo en los Estados Unidos, 2000–2010***



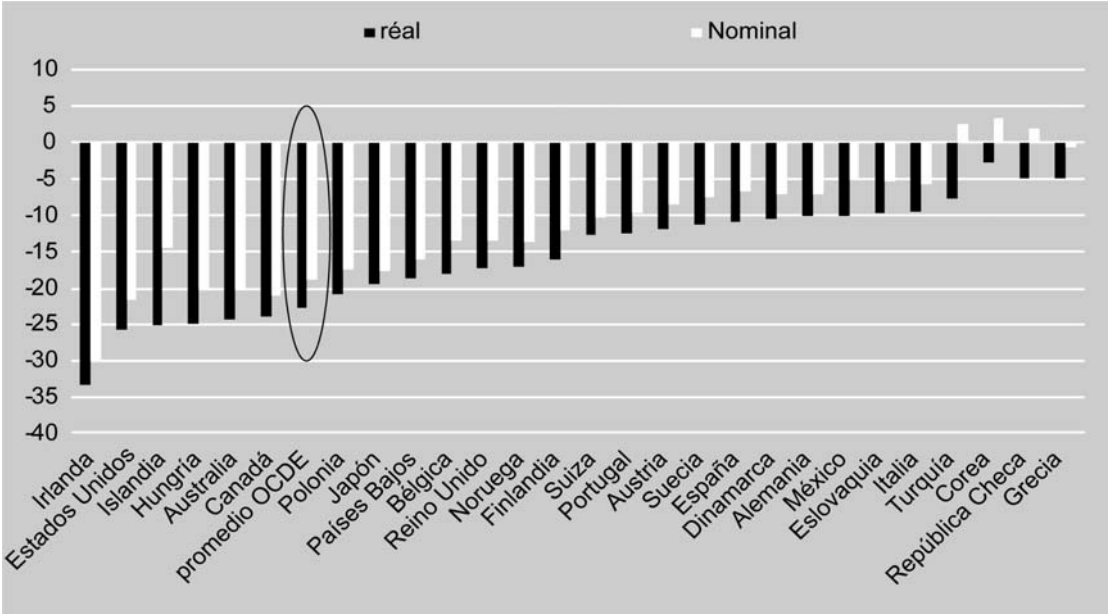
Fuente: Department of the Treasury (2008).

A pesar de la vuelta a un crecimiento positivo en noviembre de 2009 (habiendo sido negativo desde enero de 2008), la demanda de la mano de obra (medida por el ratio entre el empleo y la población) descendió en el 4,5 por ciento entre junio de 2007 y junio de 2010 (*Bureau of Economic Analysis*, 2010a).

Rendimiento de las inversiones

El régimen de seguridad social más grande del mundo, también sufrió la mayor pérdida absoluta de su valor en 2008, como consecuencia de las perturbaciones en el mercado. Los activos de los planes de jubilación disminuyeron su valor en aproximadamente USD 4 trillones, la mitad de los cuales estaban en planes de prestación definida (Pino y Yermo, 2010). Aunque el ingreso para la jubilación proporcionado por los planes de pensiones de prestación definida, en principio, no se ve afectado por los cambios en los rendimientos de las inversiones, los precios más bajos de los activos sí reducen los niveles de financiación. Y el empeoramiento de los niveles de financiación de los planes de pensiones de prestación definida, constituye una gran preocupación debido a su vínculo con los ingresos que han caído desde 2007 (disminuyendo así las cotizaciones y los ingresos).

Figura 4. ***Rendimiento del fondo de pensiones, Estados Unidos y países de la OCDE, 2008 (porcentaje)***



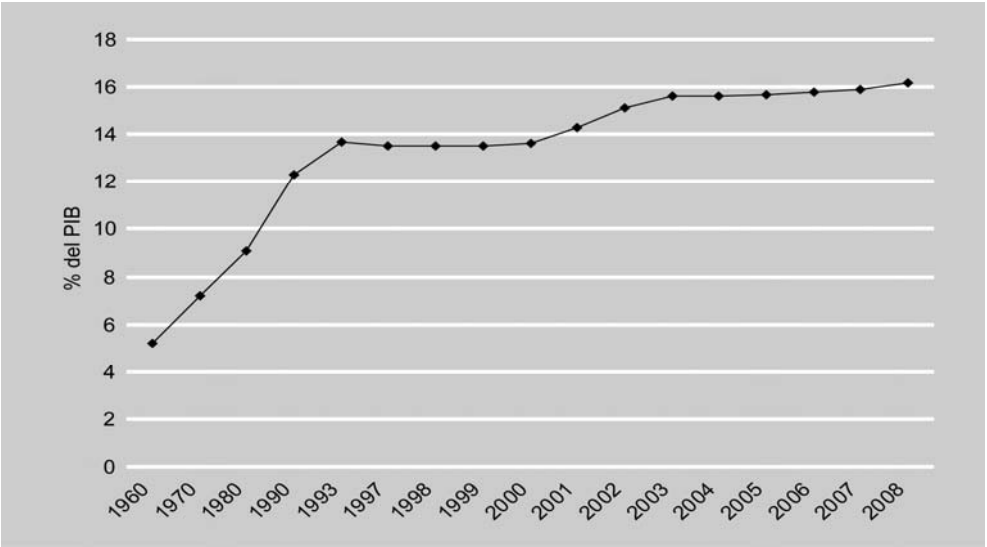
Fuente: OCDE (2008).

Como puede apreciarse en la figura 4, entre los países de la OCDE el rendimiento del fondo de pensiones de Estados Unidos (rentabilidad real de las inversiones del -25 por ciento), fue muy bajo en 2008. A efectos de situar este hecho en una perspectiva más amplia, la tasa de rentabilidad real de los fondos de pensiones de los Estados Unidos durante los últimos 15 años, llegó a un promedio del 4,4 por ciento. Esto creó grandes brechas en la financiación, por cuanto, las obligaciones en materia de pensiones superarán a los activos, perjudicando así a las prestaciones actuales y futuras. Esta situación se vio agravada por un aumento mayor del esperado en el número de solicitudes de jubilación (el 20 por ciento de aumento entre 2008 y 2009). Según la SSA, muchos trabajadores de mayor edad se vieron obligados a retirar sus prestaciones de seguridad social debido al alto nivel de desempleo (Keith, 2010).

Asistencia médica

El vínculo entre el empleo y la cobertura de la asistencia médica significa que el desempleo es uno de los motivos habituales de pérdida de esa cobertura. El otorgamiento de Medicare se ha hecho cada vez más difícil en razón de un desempleo más elevado, del envejecimiento de la población y de la espiral ascendente de los costos de la asistencia médica asociados con las mejoras tecnológicas.

Figura 5. ***Gasto en asistencia médica en Estados Unidos, 1960–2008 (porcentaje del PIB)***



Fuente: Centers for Medicare and Medicaid Services (2009).

A pesar del hecho de que, al 16 por ciento del PIB, el gasto en salud de los Estados Unidos era con mucho el más alto de todos los países de la OCDE en 2008, la Oficina del Censo de los Estados Unidos, estimó que aproximadamente 47 millones de americanos o el 15 por ciento de la población no contaba con asistencia médica en el mismo año (*US Census Bureau*, 2010).

Capacidad administrativa

Debido a los grandes y persistentes déficit fiscales, pareciera que la crisis no afectó negativamente la capacidad administrativa de los Estados Unidos sino que, en efecto, la ha mejorado. La carga de trabajo administrativo en realidad ha aumentado, por ejemplo, la SSA procesó en 2009, 500.000 solicitudes de pensiones más que en 2008, así como más de 200.000 solicitudes iniciales de invalidez, aún así, se brindó un mayor apoyo con la aprobación de la ley de la Recuperación y la Reinversión Americana (2009) (véase la sección siguiente) (SSA, 2010). La Ley asigna a la SSA USD 1,09 billones: USD 500 millones para la sustitución del Centro Nacional de Informática (*National Computer Center* (NCC)) y los costos asociados de la tecnología, USD 90 millones a ser utilizados para la emisión de los pagos y USD 500 millones para solventar la carga de trabajo que representan las solicitudes de prestaciones de invalidez y de vejez, incluida la adquisición de la tecnología de información y la investigación en apoyo de esas actividades (SSA, 2009b).

Respuestas a la crisis

Apoyo específico al sector financiero

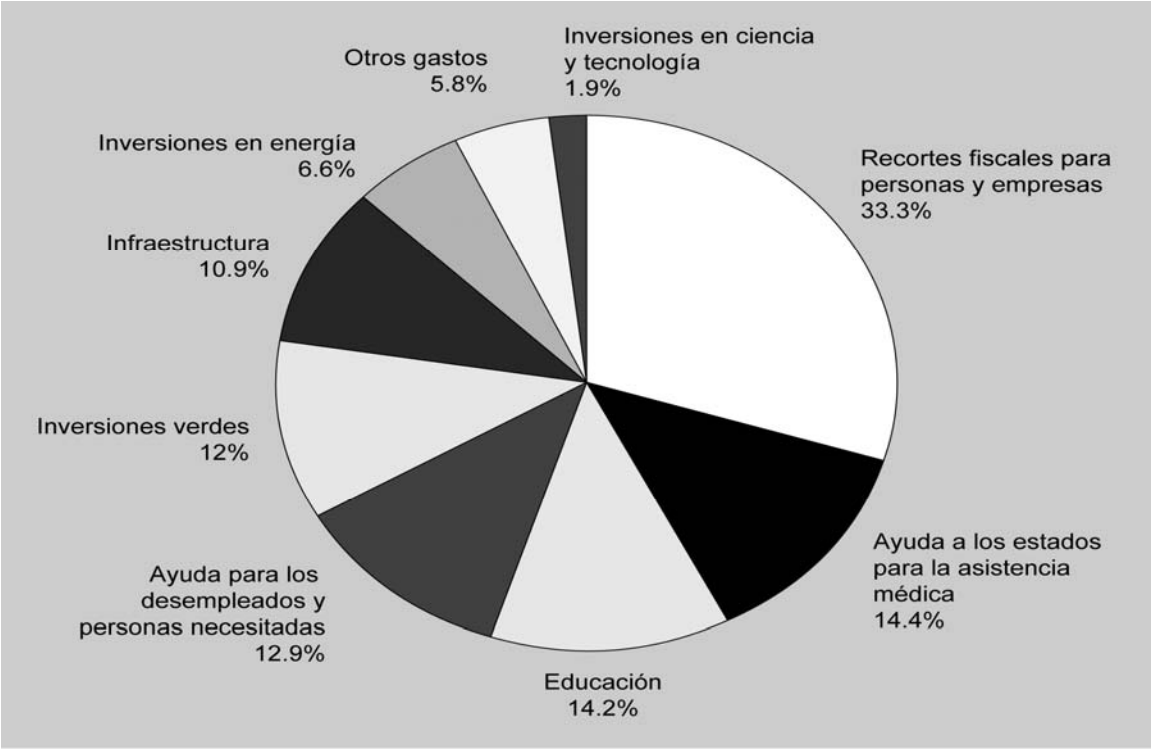
A medida que los mercados mundiales de crédito estuvieron casi paralizados en 2008, el Gobierno promulgó ese mismo año la Ley de Emergencia de Estabilización Económica (conocida habitualmente como Programa de Ayuda para los Activos Problemáticos (*Troubled Asset Relief Program* (TARP)), una ley que permite al Tesoro la compra de hasta USD 700 billones en activos problemáticos (por ejemplo, valores basados en hipotecas). Sujeto a una presión considerable, el Tesoro anunció en noviembre de 2008, que los fondos TARP ya no serían utilizados para la compra de activos problemáticos sino para otras formas

de apoyo como el Programa de Adquisición de Capital *(Capital Purchase Program* (CPP)) y el Programa para la Financiación de la Industria Automotriz. Estas medidas eran pertinentes para la seguridad social, por cuanto, ayudaron a mantener el funcionamiento de la economía y el empleo de las personas, apoyando así el mantenimiento de los ingresos en concepto de cotizaciones.

Paquete de incentivos económicos

En un esfuerzo por estimular los principales sectores de la economía, el Presidente Obama firmó la ley sobre la Recuperación y la Reinversión Americana (*American Recovery and Reinvestment* Act (ARRA)) en febrero de 2009. A un 5,6 por ciento del PIB en 2009, el paquete se sitúa en el cuarto lugar entre los mayores paquetes de recuperación del mundo (después de China, Arabia Saudita y Malasia). Con todo, en términos absolutos, Estados Unidos gastó USD 787 billones, lo que supera de lejos al de cualquier otro país. Esta cifra incluye aproximadamente USD 300 billones en desgravaciones fiscales para las personas y las empresas; más de USD 250 billones en ayuda directa a los estados y a las personas; y cerca de USD 200 billones para satisfacer las necesidades públicas como infraestructura, asistencia médica y educación (SSA, 2010).

Figura 6. ***Porcentaje de participación de la ARRA***



Fuente: SSA (2010).

Si bien la proporción del gasto total dedicado a la seguridad social del 12,9 por ciento (véase la figura 6) parece relativamente baja, la seguridad social desempeña un papel fundamental. La ARRA asignó aproximadamente USD 100 billones para el fortalecimiento de la protección social y la mejora de las perspectivas de empleo mediante un enfoque integral. Esto es, la seguridad social es complementada por las inversiones destinadas a crear empleo en ámbitos como la infraestructura y la energía, impulsando los ingresos en concepto de cotizaciones.

Además, los recortes fiscales aumentan el poder adquisitivo de los hogares de bajos y medianos ingresos.

La ARRA incluye una plétora de programas de mercado de trabajo activo (ALMP):

- Servicios de Empleo y de Formación: Empleo y Formación de Adultos, Asistencia a los Trabajadores Desplazados y Asignaciones de Emergencia Nacionales, Programas de Formación de las Profesiones de la Salud, Instituciones, Programas de Servicios Comunitarios de Empleo para los Americanos Nativos y las Personas de Más Edad, Asignaciones para la Formación en Empleos Verdes y Sectores Emergentes de la Industria, y Apoyo a la Juventud.
- Subvenciones para el Empleo: Crédito Fiscal para la Oportunidad de Empleo, Administración de las Prestaciones de Seguridad de los Empleados, Salarios y Gastos.
- Seguro de Desempleo (UI): ampliación de su duración (33 semanas) y de los niveles de las prestaciones (incrementadas en USD 25 semanales) hasta finales de 2009.

Aunque algunos ALMP eran temporales, se produjo un aumento simultáneo del gasto en la red de protección social, ejerciendo así un efecto multiplicador potencial más sólido en los resultados que el de los recortes fiscales autónomos.

Programas de red de protección social:

- Pagos por única vez de USD 250 a las personas con derecho a la seguridad social y a las prestaciones complementarias de seguridad del ingreso en cualquier mes entre noviembre de 2008 y enero de 2009 (OIT, 2010).
- Programas alimenticios (USD 20 billones): Programas de Servicios para el Envejecimiento: Servicios Congregados de Nutrición, Servicios de Nutrición a Domicilio, Servicios de Nutrición para los Americanos Nativos.
- Programas de apoyo a la comunidad: Centros Comunitarios de Salud, Asignación para el Sector de Servicios Comunitarios, Fondo para el Fortalecimiento de las Comunidades.
- Prestaciones para el cuidado de la familia/y de los hijos: Fondo para el Cuidado y Desarrollo Infantil, Programa de Inmunización Infantil, Cuidados de Acogida, Asistencia Temporal para las Familias Necesitadas.
- Obras públicas: Se espera que las inversiones en infraestructura creen 1,25 millones de empleos.

De todo el paquete de incentivos, la asistencia médica recibió USD 147, billones, lo que incluye un nuevo programa temporal de seguro de salud por un valor de USD 39 billones, destinado a las personas que hubieran perdido sus empleos (COBRA).

Lecciones aprendidas

En primer término y ante todo, la crisis reveló el elevado grado de exposición de los sistemas de seguridad social como las pensiones privadas al rendimiento de un puñado de empresas (por ejemplo, Lehman Brothers y Fannie and Freddie Mac). El Gobierno de los Estados Unidos reconoció que la falta de una regulación desempeñó un papel fundamental en el desencadenamiento de la crisis. Por tanto, con la introducción del "Plan Obama" (formalmente conocido como "Una Reforma Financiera Regulatoria: Una Nueva Fundación") de Junio de 2009, la nueva administración intentó acompañar en una era de mejor regulación y de mejor gestión del riesgo.

Como consecuencia de un creciente déficit presupuestario, el Presidente Obama procedió a la extensión de la asistencia médica, un objetivo fundamental de su presidencia. La absoluta rapidez, magnitud y audacia de las respuestas del Gobierno demuestran un renovado énfasis en los programas de mercado de trabajo y en las redes de protección social. Se dotó a la SSA de recursos para la gestión de la recuperación económica y de la reducción de las repercusiones sociales de la contracción.

Conclusión

Aunque la erosión de la base financiera del régimen de seguridad social de reparto puede ser atribuida, en gran medida, a la demografía, la crisis ha empeorado claramente la situación. Con el debilitamiento del valor del fondo (por ejemplo, el -25 por ciento de la rentabilidad real de las pensiones en 2008), se espera que desaparezca cualquier superávit en los fondos OASDI en 2016 (véase la figura 2). Esto a su vez perjudicará la tasa de crecimiento agregado de la economía.

El debate sobre la seguridad social gira en torno a la sostenibilidad del sistema de reparto. El enfoque integral de las políticas fiscales expansivas, como los recortes en el impuesto sobre la renta y un creciente gasto en los ALMP y en la infraestructura de los servicios sociales y de salud, ha mejorado las condiciones económicas a través del estímulo de la demanda y del apoyo a las redes de protección social. El Consejo de Asesores Económicos (2010) estima que la ARRA tiene una responsabilidad en la creación de entre 2,2 y 2,8 millones de empleos. Se espera también una mayor creación de puestos de trabajo en 2010, por cuanto, se harán realidad los proyectos de infraestructura.

Fiel a la economía de Keynes, el Gobierno viene administrando los déficit mediante el aumento del gasto gubernamental y/o recortando impuestos con el fin de estimular la demanda en el período de contracción económica. En la medida en que la economía deje atrás esa contracción, la oportunidad de las intervenciones (como el recorte de los gastos y/o el aumento de los impuestos para evitar el recalentamiento de la economía), será cada vez más importante.

En resumen, a pesar del perjuicio que causa la creciente deuda en la confianza de los inversionistas y de unas escasas perspectivas debido al bajo consumo nacional, los Estados Unidos siguen en una posición buena y estable para beneficiarse de la recuperación cuando ésta llegue. Determinar si estará en condiciones de abordar una recesión en cadena, va más allá del alcance de este estudio de caso.

Fuentes

Bureau of Economic Analysis. 2010a. *Employment population ratio*. Disponible en *http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet?data_tool=latest_numbers&series_id=LNS12300000* (consultado el 19 de julio de 2010).

—. 2010b. *National economic accounts*. Disponible en *http://www.bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp?SelectedTable=5&Freq=Qtr&FirstYear=2008&LastYear=2010* y *http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet?data_tool=latest_numbers&series_id=LNS14000000* (consultado el 20 de julio de 2010).

Centers for Medicare and Medicaid Services. 2009. *National health expenditures data*. Disponible en *https://www.cms.gov/NationalHealthExpendData/downloads/tables.pdf* (consultado el 21 de julio de 2010).

Congressional Budget Office. 2009. *The long term budget outlook*. "CBO testimony". Disponible en *http://www.cbo.gov/ftpdocs/104xx/doc10455/Long-TermOutlook_Testimony.1.1.shtm* (consultado el 21 de julio de 2010).

—. 2010. *Budget factsheets*. Disponible en *http://www.cbo.gov/budget/factsheets/2010b/OASDI-TrustFunds.pdf* (consultado el 20 de julio de 2010).

Council of Economic Advisors. 2010. "The economic impact of the ARRA Act of 2009". *Third Quarterly Report*, 14 avril. Disponible en *http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/CEA-3rd-arra-report.pdf* (consultado el 18 de julio de 2010).

Department of the Treasury. 2008. *Monthly Treasury statement for fiscal year 2008.* Disponible en http*://www.fms.treas.gov/mts/mts0908.pdf* (consultado el 19 de julio de 2010).

Keith, T. 2010. "Unemployment pushes workers into early retirement". Disponible en *www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=126314707* (consultado el 8 de mayo de 2010).

Office of Management and Budget. 2010. *Historical tables*.

OCDE. 2008. *Global pension statistics* (enero–octubre). París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OIT. 2010. "The United States' response to the crisis'". *G20 Country Briefs*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en *http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_unitedstates_countrybrief.pdf.*

Pino, A.; Yermo, J. 2010. "Los efectos de la crisis de 2007 - 2009 en los fondos de pensiones privados y de la seguridad social: ¿una amenaza para su solidez financiera?" *Revista Internacional de Seguridad Social.*

SSA. 2009b. *Hearing on the Social Security Administration's provisions in the ARRA Act of 2009*. Disponible en *http://www.socialsecurity.gov/legislation/testimony_042809.htm* (consultado el 21 de julio de 2010).

—. 2010a. *A summary of the 2010 annual reports: Social security and medicare boards of trustees*. Disponible en *http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/index.html* (consultado el 20 de julio de 2010).

—. 2010. *Social security testimony before Congress*. Disponible en *http://www.socialsecurity.gov/legislation/testimony_041510.htm* (consultado el 21 de julio de 2010).

US Census Bureau. 2010. Various. Disponible en *http://www.census.gov/compendia/statab/cats/health_nutrition/medicare_medicaid.html* (consultado el 2 de mayo 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