

## Seguridad social: respuesta a la crisis

*La crisis económica y financiera que comenzó en 2007 ha supuesto dos años tumultuosos para el mundo financiero, haciendo que muchas instituciones financieras entraran en barrena y poniendo a los gobiernos en dificultades. Como era de esperar con una crisis de estas proporciones, los sistemas de seguridad social también se han visto afectados y los fondos de la seguridad social han sufrido pérdidas. Un gran número de estos regímenes ha asistido en 2008 a una contracción acusada de los valores de sus carteras de activos, que ha afectado a su sostenibilidad a largo plazo. No obstante, los sistemas de seguridad social han respondido a la prueba de forma eficaz con la atenuación de los efectos de la crisis. El reto para la seguridad social consiste ahora en seguir haciendo frente al aumento del desempleo y a la carga de la deuda futura. Ian Orton, que trabaja en el Observatorio de la Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), analiza la repercusión de la crisis en la seguridad social.*

12/01/2009

La crisis ha puesto de relieve el papel central y las fortalezas de los sistemas de seguridad social, pero también sus posibles deficiencias. El aumento del desempleo ha perjudicado los ingresos por cotizaciones y ha incrementado el gasto a causa de un aumento de la demanda de prestaciones. Aun así, muchos gobiernos han recurrido a los sistemas de seguridad social como instrumento político fundamental para contrarrestar las repercusiones sociales y económicas de la crisis y actuar como estabilizadores anticíclicos automáticos.

### Los efectos de la crisis en la financiación de la seguridad social

A largo plazo, la crisis puede obligar a reevaluar las funciones y el ámbito de aplicación de muchos de los sistemas nacionales de seguridad social. A corto plazo, sin embargo, un reto al que se enfrentan muchos sistemas ha sido el de mantener el equilibrio financiero. Una encuesta reciente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social [AISS]<sup>1</sup> sobre la repercusión de la crisis en los fondos de la seguridad social ha puesto de manifiesto que muchos de los fondos, sobre todo en los países industrializados, han experimentado un rendimiento negativo de la inversión.

Muchos sistemas de pensiones nacionales han experimentado pérdidas considerables en los valores de sus carteras de activos. Por ejemplo, los resultados negativos sufridos por los países industrializados en 2008 oscilaron entre el 29,5% y el -3,2%. Pero no todos los fondos se han visto afectados en la misma medida. En algunos países (véase el Gráfico 1), las estrategias de inversión financiera han resultado menos arriesgadas y volátiles. Así ocurre especialmente en el caso de las estrategias centradas en títulos nacionales de renta fija, aunque las rentabilidades medias que pueden generar sean potencialmente más bajas. A algunos países en desarrollo les ha ido bastante bien: en 2008, el rendimiento obtenido por México fue del 7,46% y el de Tailandia, del 9,4%. Datos más recientes sobre el comportamiento de los fondos de pensiones parecen sugerir que algunos de los fondos de los países industrializados han comenzado a recuperarse, habiendo obtenido algunos de ellos resultados positivos en el segundo trimestre de 2009.

A corto y a medio plazo existen dificultades financieras adicionales de cara a la seguridad social. El aumento de las tasas de desempleo, la reducción de las cotizaciones y el incremento de nuevas demandas de prestaciones han puesto y siguen poniendo a los sistemas de seguridad social bajo una presión considerable, sobre todo porque el desempleo sigue creciendo.<sup>2</sup> Por ejemplo, aumentar las prestaciones en efectivo o adoptar otras nuevas o congelar o reducir los porcentajes de cotización de las empresas, medidas, todas ellas, que se pueden considerar mecanismos útiles para impulsar el consumo y apoyar la actividad económica, también pueden dar lugar a desequilibrios económicos en los programas de seguridad social. Estas medidas, que forman parte de paquetes de estímulos más amplios, constituirán una carga financiera semipermanente para la seguridad social. El riesgo para la

<sup>1</sup> *Le Figaro*, 17 de septiembre de 2009. Somavia: «L'emploi doit être au rendez-vous de la reprise», [www.lefigaro.fr/economie/2009/09/17/04001-20090917ARTFIG00008-juan-somavia-l-emploi-doit-etre-au-rendez-vous-de-la-reprise-.php](http://www.lefigaro.fr/economie/2009/09/17/04001-20090917ARTFIG00008-juan-somavia-l-emploi-doit-etre-au-rendez-vous-de-la-reprise-.php)

<sup>2</sup> AISS. 2009. *Estudio de la AISS: respuestas de la seguridad social a la crisis financiera*. [www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis](http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis)

seguridad social es que aumenten los déficit, lo que limitaría su capacidad de abonar prestaciones suficientes en el futuro. Además, otro riesgo a medio plazo es la elevada probabilidad de una recesión prolongada del mercado de trabajo. Se trata de una posibilidad muy real y, según el Instituto Internacional de Estudios Laborales, la experiencia de crisis anteriores indica que los mercados de trabajo no se suelen recuperar hasta pasados cuatro/cinco años del inicio de la recuperación económica.<sup>3</sup> Este supuesto equivale a la continuidad de los problemas del mercado de trabajo y sirve para reafirmar una vez más la importancia de la seguridad social para compensar el fracaso de dicho mercado. Junto a la carga adicional del envejecimiento demográfico, todos estos factores plantean problemas que tienen que ser resueltos por la seguridad social.

### **Contrarrestar la crisis mediante una gestión activa de los fondos**

La institución de pensiones danesa Arbejdsmarkedets Tillægspension [ATP] ha demostrado ser especialmente hábil para limitar sus pérdidas financieras mediante la gestión activa de su cartera de fondos.<sup>4</sup> Desde el principio de la crisis, reconoció la necesidad de actuar mediante un uso selectivo de los instrumentos financieros y, sobre todo, reasignando una gran parte de sus activos de títulos extranjeros a activos en coronas danesas. El resultado fue que la ATP perdió un -3,2% en los rendimientos de su fondo durante el año 2008. En comparación con sus homólogos, a los que les fue mucho peor, se trata de una pérdida bastante moderada y confirma la validez de su planteamiento.<sup>5</sup>

En el seminario de la AISS de 2009 sobre la crisis<sup>6</sup>, la ATP describió los principales ingredientes de su exitoso enfoque:

- Cubrir los riesgos no compensados con la cobertura de pasivos en carteras separadas;
- Gestionar activamente la cartera con una reasignación y diversificación decididas de las carteras de inversión;
- Representar escenarios de riesgo adecuadamente drásticos para probar la vulnerabilidad de su sistema a fin de prever las consecuencias de una crisis y, con ello, limitar las posibles pérdidas.

Que este planteamiento sea o no repetible en otros sitios depende de las normas y capacidad de gobernanza y, desde luego, lo que funciona en un sitio o en un momento determinado puede no funcionar en otro.

Sea como sea, la acusada contracción del valor de las acciones en los países industrializados —una caída media del 23% en 2008— y una disminución espectacular de los tipos de interés inducida por las políticas han aumentado la inseguridad económica de los jubilados actuales y futuros que prevén depender, en gran medida, de regímenes de pensiones privados para una buena parte de su renta de jubilación. Como respuesta, se está pidiendo ahora a algunos planes de pensiones públicos que respondan a las presiones políticas para dar mayores prestaciones, aunque también ellos prevean crecientes problemas financieros derivados de la crisis y del envejecimiento de la población.

<sup>3</sup> Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT. 2009. *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*. [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09\\_59\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_59_engl.pdf)

<sup>4</sup> Grupo ATP, 2008. *Informe anual 2008*. [http://loke.datagraf.dk/atp\\_rapporter/admin/local/pregenerated\\_reports/report\\_atp2008\\_uk\\_1237371651.pdf](http://loke.datagraf.dk/atp_rapporter/admin/local/pregenerated_reports/report_atp2008_uk_1237371651.pdf)

<sup>5</sup> No obstante, este resultado no incluye los resultados de las actividades de cobertura de ATP, actividades que no están concebidas para generar beneficios a largo plazo sino que sirven para proteger pasivos a corto y a medio plazo. Si se incluyen las actividades de equilibrio, la ATP tuvo un rendimiento positivo del 17,8%.

<sup>6</sup> AISS. 2009. *Seminario sobre la seguridad social en tiempos de crisis: impacto, desafíos y respuestas*, Ginebra. [www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses](http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses)

## **Mejorar el diseño de los sistemas de seguridad social**

La crisis actual ha puesto a prueba los fondos de muchos de los sistemas de seguridad social. Pero también ha dado que pensar y ha ofrecido sugerencias para mejorar el diseño de los sistemas de seguridad social. La crisis ha:

puesto de manifiesto la fragilidad de los sistemas de pensiones dependientes de los mercados financieros;

subrayado la necesidad de un equilibrio adecuado en el reparto de riesgos entre los ciudadanos y el Estado y entre los regímenes de reparto y los que cuentan con plena financiación previa;

obligado a reflexionar sobre lo que constituye una estrategia de inversión apropiada; y

reiterado la necesidad de unas políticas de regulación, supervisión e inversión adecuadas y eficientes.

## **La función de la seguridad social en los planes de recuperación nacionales**

Aunque la crisis financiera haya debilitado la situación financiera de muchos de los programas de seguridad social, también ha subrayado el papel esencial de los sistemas de seguridad social, tanto en su aspecto de mecanismo de sustitución de ingresos como en el de posible instrumento político para ayudar a responder a la recesión económica. Además de los esfuerzos por estimular la demanda agregada y apoyar la creación de puestos de trabajo, los responsables de la formulación de políticas reconocen que los sistemas de seguridad social constituyen un importante medio para amortiguar los problemas de los ingresos individuales y familiares. A diferencia de las inversiones a gran escala en infraestructuras públicas, cuya planificación y puesta en práctica pueden llevar tiempo, los pagos de prestaciones en metálico se pueden hacer sin grandes demoras. Esto es importante para aquellos grupos de beneficiarios que probablemente tienen importantes necesidades de consumo puntuales y continuas para sus hogares.

## **Mirando al futuro**

En las últimas semanas, varios analistas han sugerido que la recesión económica parece estar perdiendo fuerza y que en algunos países se da por terminada. Sin embargo, las repercusiones humanas continúan sin tregua, con un aumento del desempleo en muchos países, lo que subraya la creciente importancia de las instituciones de seguridad social como agentes de gestión de la crisis. De hecho, ya se pueden extraer varias lecciones importantes sobre las posibles funciones de la seguridad social a este respecto:

La seguridad social ha demostrado ser un componente importante de la estrategia de salida de la crisis al revitalizar la economía por medio de la estimulación de la demanda agregada y el apoyo a la cohesión social.

Las respuestas políticas de seguridad social se deben emparejar con políticas activas del mercado de trabajo que no distorsionen los incentivos ni creen una dependencia a largo plazo de las prestaciones de la seguridad social.

Las pérdidas económicas sufridas por los sistemas públicos de seguridad social han debilitado la capacidad financiera de dichos sistemas para hacer frente a futuros desafíos, exponiendo potencialmente a los gobiernos a nuevos riesgos financieros.

Las respuestas políticas de seguridad social no deben perder de vista una perspectiva a largo plazo que garantice la sostenibilidad financiera de las promesas de la seguridad social.

La crisis ilustra que los países con posiciones fiscales sólidas, naturalmente, han tenido mayor capacidad para ofrecer incentivos financieros, como iniciativas de asistencia social financiadas con cargo a impuestos.

Aunque la crisis ha planteado muchos problemas que los sistemas de seguridad social tienen que resolver, también ha presentado nuevas oportunidades. Pone de relieve que la seguridad social no es sólo un mecanismo de respuesta de emergencia, sino que es esencial para el buen funcionamiento de la sociedad. La crisis ha puesto de manifiesto las actuales debilidades de los sistemas de seguridad social y ha reforzado el valor de la seguridad social como forma de solidaridad social. Por último, quizá habría que tener en cuenta que, si no fuese por los paquetes de incentivos de la

Administración y por la seguridad social, la crisis, que amenazaba con ser más grave que la de la Gran Depresión, podría haber tenido unas consecuencias mucho más catastróficas.