
D.R.© 2009. Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Calle San Ramón s/n Col. San Jerónimo Lídice

C.P. 10100 México, D.F.

Tel: (5255) 53774700

Fax: (5255) 53774703

ciss@ciss.org.mx

<http://www.ciss.org.mx>

ISBN-13: 978-968-9483-04-5

Primera Edición: octubre de 2009

Diseño y Formación: Lucero Durán

Impreso en México por

Profesionales Gráficos de México (PROGRAMA) S.A. de C.V.

Av. Unión (Bodega) No.25 Col. Tlatilco Deleg. Azcapozalco C.P. 02860.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) es un organismo internacional técnico y especializado, de carácter permanente, constituido en 1942 por los dirigentes de la seguridad social del Continente Americano, reunidos en Santiago de Chile.

La CISS tiene como objetivo el desarrollo de la seguridad social en los países de América, por lo cual fomenta la difusión de los avances de la seguridad social y la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones y administraciones de seguridad social.

Por medio de sus publicaciones, la CISS recopila y difunde los avances de la seguridad social en América y a su vez formula recomendaciones para que se consideren en las políticas y programas de planificación de los países.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Daniel Karam Toumeh

Vicepresidentes

Ministério da Previdência Social, Brasil (2008)
Helmut Schwarzer

Positiva Compañía de Seguros, Colombia (2009)
Gilberto Quinche Toro

Social Security Administration, Estados Unidos (2010)
Diane Braunstein

Contralor

National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas
Lennox Tim

Secretario General

Gabriel Martínez

Director del CIESS

Miguel Ángel Fernández Pastor

Coordinadores de las Subregiones

I. Andina

Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social, Colombia
Juan Carlos Cortés

II. Centroamericana

Caja del Seguro Social, Panamá
Elsebir Ducreux de Castillero

III. Cono Sur

Ministério da Previdência Social, Brasil
Mônica Cabañas Guimarães

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas
Reginald Thomas

V. México y el Caribe Latino

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, México
Luis Gerardo Treviño Leal

Presidentes de las Comisiones Americanas de Seguridad Social

Actuaría y Financiamiento (CAAF)
Caja de Compensación Los Andes, Chile
Eusebio Pérez

Adultos Mayores (CADAM)
Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad, Argentina
Jorge D' Angelo

Jurídico Social (CAJS)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México
Edna Barba y Lara

Médico Social (CAMS)
Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Santiago Echevarria Zuno

Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA)
Social Security Administration, Estados Unidos
Diane Braunstein

Prevención de Riesgos en el Trabajo (CAPRT)
Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Argentina
Juan Horacio González Gaviola

Representantes de las Subregiones ante el Comité Permanente

I. Andina
Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia
Romel Yuri Rivero Herbas

II. Centroamericana
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala
Alfredo Rolando del Cid Pinillos

III. Cono Sur
Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile
Claudio Reyes Barrientos

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo
National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas
Reginald Thomas

V. México y el Caribe Latino
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba
Marta Elena Feitó Cabrera

Representante de los Miembros Asociados
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Costa Rica
Carlos Martínez

JUNTA DIRECTIVA DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Daniel Karam Toumeh

Representantes de las Subregiones

I. Andina

Seguro Social de Salud, Perú
Pío Fernando Barrios Ipenza

II. Centroamericana

Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica
Eduardo Doryan Garrón

III. Cono Sur

Instituto de Previsión Social, Paraguay
Amado Gill Pessagno

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Social Security Board, San Kitts y Nevis
Sephlin Lawrence

V. México y el Caribe Latino

Instituto Dominicano de Seguros Sociales, República Dominicana
Sabino Báez García

Representante de los Miembros Asociados

Caja de Compensación Los Andes, Chile
Eusebio Pérez

Índice

Página

Presentación.....	xiv
I. La Gran Depresión y la Recesión Global Actual.....	1
I.1 Introducción.....	3
I.2 La Gran Depresión vs. la Actual Recesión.....	3
I.3 Estabilizadores Automáticos y Recesiones: Impuestos y Seguridad Social.....	9
I.4 Las Respuestas de los Gobiernos para Hacer Frente a la Actual Recesión.....	11
I.5 Hacia un Futuro Favorable.....	14
II. Desempleo y Salarios Durante los Ciclos Económicos en América.....	17
II.1 Introducción.....	19
II.2 Desempleo, Empleo Formal y Salarios Durante los Ciclos Económicos.....	20
II.2.1 Desempleo y Empleo Formal.....	20
II.2.2 Salarios.....	30
II.3 Conclusiones.....	37
III. Seguro de Desempleo: Un Instrumento Necesario para un Estado Contemporáneo.....	39
III.1 Introducción.....	41
III.2 Definición de Desempleo.....	42
III.3 Evolución Reciente del Desempleo.....	43
III.4 Principales Programas de Seguro de Desempleo en América.....	51
III.4.1 Argentina.....	54
III.4.2 Barbados.....	56
III.4.3 Brasil.....	57
III.4.4 Canadá.....	59
III.4.5 Chile.....	60
III.4.6 Colombia.....	63
III.4.7 México.....	65
III.4.8 Estados Unidos.....	65
III.4.9 Uruguay.....	69
III.5 Diseño de Política y Administración de Seguro de Desempleo.....	70
III.5.1 Teorías que Mejoran el Diseño de un Programa de Seguro de Desempleo.....	70
III.5.2 Diseño Administrativo.....	71
III.5.3 Diseño de Políticas.....	72
III.6 Conclusiones.....	72
IV. Crisis Financiera y los Sistemas de Pensiones.....	75
IV. 1 Introducción.....	77
IV.2 Antecedentes de la Crisis de 2008: Reformas de los Sistemas de Pensiones desde los Años Ochenta.....	77
IV.3 Debate sobre la Reforma de Pensiones.....	81
IV.4 La Tormenta Económica Perfecta.....	82

IV.4.1 Impacto de la Crisis Financiera sobre los Planes de Pensiones.....	83
IV.4.2 Impacto Financiero de la Crisis de Pensiones.....	92
IV.4.3 Impacto Fiscal de la Crisis de Pensiones.....	96
IV.4.4 Impacto de las Crisis Fiscales en los Planes de Pensiones.....	99
IV.5 Consideraciones Finales y Recomendaciones de Política.....	101
IV.6 Anexo.....	104
V. Proyecciones del Gasto en Salud en Países de América.....	109
V.1 Introducción.....	111
V.2 Hechos Estilizados.....	114
V.3 Resultados.....	118
V.3.1 Del Gasto en Salud.....	118
V.3.2 Cálculos del VVE.....	124
V.4 Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública.....	126
Referencias.....	129



Cuadros

I.1	Reducción en la Producción Durante la Gran Depresión y la Recesión Actual, Varios Países...	5
I.2	Aumento en la Tasa de Desempleo Durante la Gran Depresión y la Recesión Actual, Varios Países.....	5
I.3	Políticas de Trabajo Durante la Recesión Actual, al 30 de junio de 2009.....	11
III.1	Número de Beneficiarios del Programa de Seguro de Desempleo en Argentina, 2001-2008.....	54
III.2	Normas de Elegibilidad y Beneficios del Seguro de Desempleo de Brasil, 2009.....	58
III.3	Chile: Beneficios con Derecho al Fondo Solidario.....	63
III.4	Chile: Beneficios sin Derecho al Fondo Solidario.....	63
III.5	Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral, Primer Trimestre de 2008 y 2009, sin Ajuste por Temporada, Estados Unidos.....	69
IV.1	Cuentas de Retiro en el Mundo.....	79
IV.2	Parámetros Competitivos del Mercado de Cuentas Individuales para el Retiro. Región de América Latina.....	80
IV.3	Rendimientos Reales Anuales sobre Activos Financieros.....	84
IV.4	Total de Activos Financieros Globales en 2006.....	85
IV.5	Inversión Total en los Fondos Privados de Pensiones.....	93
IV.6	Fondos de Pensiones de Cuentas Individuales para el Retiro en América Latina (2003 - 2008).....	94
IV.7	Costo Fiscal del Envejecimiento.....	97
IV.8	Impacto Fiscal de la Crisis Financiera.....	100
IV.9	Impacto sobre los Déficit Fiscales de la Crisis Financiera y de la Crisis del Envejecimiento....	101
V.1	Respuesta del Gasto en Servicios de Salud a Incrementos en el Ingreso.....	119
V.2	Proporción del Gasto Nacional en Salud como Porcentaje del PIB y Esperanza de Vida del Grupo 0-4 Años.....	123
V.3	Cálculos del Beneficio Marginal de Salvar una Vida.....	125

Gráficas

I.1	Índices de Precios de Productos Agrícolas Básicos.....	7
I.2	Índices de Precios del Cobre y del Petróleo.....	7
I.3	Movimiento del Número de Pensionados dado un Determinado Número de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	10
II.1	Cambio Anual en el PIB en las Principales Regiones de América.....	20
II.2	Movimiento de la Tasa de Desempleo Femenino dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	22
II.3	Movimiento de la Tasa de Desempleo Masculino dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	24
II.4	Tasa de Desempleo y los Ciclos del PIB.....	25
II.5	Movimiento del Número de Afiliados dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	29
II.6	Índice del Salario Real y los Ciclos del PIB.....	31
II.7	Movimiento del Índice de Salarios dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	34
III.1	Tasa de Desempleo Calculada a Partir de las Encuestas sobre la Fuerza Laboral, Promedio del Período.....	45
III.2	Tasa de Desempleo por Región, Total, 2002-Abril de 2009.....	46

III.3	Estimaciones de las Tasas de Desempleo en dos Escenarios para Centroamérica y República Dominicana, 2009.....	46
III.4	Diferencias entre el Período Promedio de Duración del Desempleo en Zonas Rurales y Urbanas, 2003.....	47
III.5	Diferencias entre el Período Promedio de Duración del Desempleo en Niveles de Educación, 2003.....	47
III.6	Tasas de Desempleo en Centroamérica y República Dominicana, 2007.....	48
III.7	Cociente entre las Tasas de Desempleo Juvenil (15-24) y las de Mayores de 24 Años, Ambos Sexos, 2005.....	48
III.8	Duración del Desempleo de Corto y Largo Plazo en los Países de la OCDE, 2007.....	49
III.9	Incidencia del Desempleo de Largo Plazo (12 Meses o Más) como Porcentaje del Desempleo Total.....	49
III.10	Sub-Empleo en Centroamérica y República Dominicana, 2007.....	50
III.11	Cociente de Sub-Empleo Invisible a Sub-Empleo Visible en Centroamérica y República Dominicana, 2007.....	50
III.12	Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral y Desean Trabajo o Están Marginalmente Adheridos al Mercado Laboral, Estados Unidos, Primer Trimestre.....	51
III.13	Tasa de Desempleo en Países Seleccionados Durante Años Recientes, Ambos Sexos.....	52
III.14	Valor de los Fondos de Desempleo, Chile, Octubre 2002-Mayo 2009.....	62
III.15	Personas que Recibieron Beneficios por Desempleo en el Mes, Abril de 2003 a Marzo de 2009.....	62
III.16	Empresas Afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008.....	64
III.17	Trabajadores Afiliados a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008.....	65
III.18	Contribuciones Recibidas y Beneficios Pagados: Estados Unidos, 1983-2008.....	66
III.19	Reclamos Iniciales del Programa Estatal de SD: Estados Unidos, Enero 2001-Mayo 2009.....	67
III.20	Personas que Agotan Totalmente los Beneficios por Desempleo: Estados Unidos, Enero 2005-Abril 2009.....	67
IV.1	Pensiones OCDE: Tasas Reales de Rendimiento, Enero - Octubre 2008.....	87
IV.2	Pensiones de América Latina: Tasas Reales de Rendimiento, Enero - Diciembre 2008.....	87
IV.3	Valor Acumulado de los Fondos de Cuentas Individuales de Pensiones en América Latina.....	88
IV.4	Distribución de Activos de Pensiones Privadas, Países Seleccionados.....	89
IV.5	Principales Inversiones por Tipo en América Latina.....	91
IV.6	Rendimiento Real de los Fondos de Pensiones y Proporción del Portafolio en Deuda Pública: Histórico.....	91
IV.7	Rendimiento Real de los Fondos de Pensiones y Proporción del Portafolio en Deuda Pública: 2008.....	92
IV.8	Impacto Fiscal de la Crisis Financiera.....	98
V.1	Proporción del Gasto en Salud en el Ingreso Disponible.....	114
V.2	Estado de Salud: Esperanza de Vida al Nacer Observada.....	116
V.3	Coefficientes de la Ecuación de la Producción de Salud Ordenados por Ingreso per Cápita.....	118
V.4	Pronósticos del Gasto en Salud como Proporción del Ingreso Disponible.....	120
V.5	Pronósticos de la Esperanza de Vida del Grupo de 0 a 4 Años.....	122
V.6	Ingreso per Cápita y VVE (medido por el BMSV).....	126

Recuadros

I.1	Impactos Sociales de la Gran Depresión en los Países de América Latina y el Caribe.....	8
II.1	Regulaciones de Mercados de Trabajo y Empleo.....	36
IV.1	Tendencias Demográficas y los Sistemas de Pensiones.....	104
IV.2	Costos Operativos y Eficacia de la Regulación en los Fondos de Pensiones.....	106
V.1	La Importancia de los Gastos en Salud en las Finanzas de Estados Unidos.....	113

Acrónimos y Abreviaturas

AFC	Administradora de Fondos de Cesantía, Chile
AIOS	Asociación Internacional de Agencias Supervisoras de Fondos de Pensiones
ALC	América Latina y el Caribe
AVAC	Año de vida ajustado por la calidad
BD	Beneficio definido
BMSV	Beneficio marginal de salvar una vida
CCF	Cajas de Compensación Familiar, Colombia
CD	Contribución definida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EVN	Esperanza de vida al nacer
FCS	Fondo de Cesantía Solidario, Chile
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONEDE	Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, Colombia
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina
NIS	Instituto de Seguridad Social, Barbados (National Insurance Scheme)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OMB	Oficina de Gestión y Presupuesto, Estados Unidos (Office Management and Budget)
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAMT	Políticas activas de mercado de trabajo
PIB	Producto interno bruto
SC	Seguro de cesantía, Chile
SD	Seguro de desempleo
TD	Tasa de desempleo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)
VVE	Valor de la vida estadística

EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2010 fue posible gracias a la colaboración de investigadores de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. El Informe es un esfuerzo conjunto del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y de la Secretaría General. El Informe 2010 fue dirigido por Gabriel Martínez (Secretario General), Nelly Aguilera (Coordinadora de Investigación), Martha Miranda (Coordinadora de Publicaciones) y Liliana Charles (Coordinadora General). El capítulo II se basó en un documento de trabajo escrito por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Alejandro Montesinos. El capítulo III fue escrito por Gabriel Martínez y Silke Fontanot. El Capítulo IV se basó en un documento de trabajo escrito por Liliana Fargo. El capítulo V se basó en un documento de trabajo escrito por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y María Quintana. Las opiniones y comentarios de Miguel Ángel Fernández Pastor, director del CIESS, fueron muy apreciados. También queremos dar las gracias a nuestros traductores, María Claudia Liévano y Simone Tosta. Por último, Silke Fontanot ha hecho un excepcional trabajo editorial de este Informe.

PRESENTACIÓN

Este Informe sobre la Seguridad Social en América trata de la relación entre los ciclos económicos y la seguridad social. No está de más decir que ésta es la principal razón de porqué tenemos seguridad social. Muchos otros objetivos con frecuencia relacionados en el discurso público de pensiones, salud o seguro de desempleo pasan a un segundo plano cuando se trata de cuestiones de pérdida masiva de empleo, aumento de la incertidumbre de las familias en torno a su capacidad económica para el cuidado de los ancianos, los discapacitados y los niños, y del temor a enfrentarse a una grave enfermedad y no poder acceder a servicios adecuados de atención médica.

El presente Informe pretende ofrecer una visión de algunos de los principales problemas que han surgido desde mediados de 2008. Entonces quedó claro que una buena parte del sistema económico mundial se encontraba en una situación difícil debido a que la recesión iba a ser profunda. Más tarde, en septiembre, cuando un pánico bancario quitó el aliento del sistema financiero mundial, las tasas de desempleo aceleraron su marcha ascendente. En el primer trimestre de 2009, casi ningún país se libró de los daños.

Los temas sobresalientes que se analizan en este Informe son los límites del seguro de desempleo y la falta de éste en muchos países, los desafíos que enfrentan los gobiernos nacionales financieramente debilitados para enfrentar el problema de la falta de cobertura y las deficiencias estructurales de los sistemas de pensiones que han sido tensionados por la caída de los precios de los activos como resultado de la recesión económica.

El primer capítulo relaciona la crisis actual con la Gran Depresión. La comparación histórica muestra dos diferencias importantes: en primer lugar, los gobiernos de hoy están mucho mejor preparados para apoyar la economía nacional y hacer frente a la recesión, y, segundo, la seguridad social proporciona un marco para evitar condiciones de excesivo dolor a las familias. Sin embargo, el desempleo en el segundo capítulo se confirma como una cuestión importante. El desempleo de largo plazo es un peligro presente para la mayoría de los países de nuestra región. Por otra parte, los salarios reales se han mantenido constantes. Por ello, el capítulo III se centra en las cuestiones del seguro de desempleo. Una conclusión es que ha habido una evolución favorable de estos programas desde Canadá hasta Chile, pero en el medio, la mayoría de los países aún no hacen uso de esta herramienta básica de protección social.

El Capítulo IV trata cuestiones relativas a los sistemas de pensiones. Tal vez este ha sido el efecto más dramático de los acontecimientos económicos mundiales. Desde el Norte de América hasta Sudamérica, los fondos de pensiones han sufrido pérdidas importantes y es poco probable que aquellos que se retiren en los próximos 5 a 10 años recuperen completamente los niveles de las pensiones que esperaban tener antes de la crisis. El debilitamiento de los tesoros nacionales significa que este no es únicamente un "problema de capitalización", también los sistemas de reparto tendrán más dificultades para pagar pensiones más altas de lo que esperaban. El texto apoya la opinión de que la mejora en la gobernanza de los sistemas de pensiones no siempre ha

sido considerada dentro del primer plano en la agenda de reformas desde la década de los noventa y que la crisis actual está recalcando los problemas estructurales.

Por último, el Capítulo V resume los resultados obtenidos por los investigadores de la CISS y del CIESS sobre el futuro del seguro de salud y los gastos nacionales de salud. Lejos de ser puesto en un segundo plano, las cuestiones en torno a los seguros de salud han ocupado los primeros lugares del debate político en las Américas. Tal vez no podía ser de otra manera. El valor de la seguridad social se incrementa en épocas de recesión económica; la seguridad no es un lujo, sino una necesidad básica de una sociedad contemporánea pacífica. El texto trata con una cuestión muy concreta: ¿cuánto podemos esperar que cada país gaste en servicios de salud en las próximas décadas? El capítulo proporciona resultados para todos los países y esperamos que incentive la investigación en el Continente sobre el tema. Las controversias sobre el seguro de salud se relacionan fuertemente con este punto.

En este momento no es posible argumentar de manera convincente en favor de la pronta recuperación de la economía mundial. Sin embargo, es posible trabajar en la mejora de los programas de seguridad social.

Gabriel Martínez
Secretario General