



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Sudáfrica

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 del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Sudáfrica.

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: Sudáfrica

Resumen

Impulsada fundamentalmente por una contracción de las manufacturas, la crisis hizo que Sudáfrica entrara en recesión en el cuarto trimestre de 2008, cuando el PIB fue cayendo en un 1,8 por ciento trimestre tras trimestre. En un contexto caracterizado por niveles de desempleo ya de por sí elevados (más del 20 por ciento desde 1994), el desempleo aumentó en aproximadamente 900.000 personas (el 2,5 por ciento), entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009, lo que se tradujo en un aumento significativo (el 49 por ciento) de las solicitudes de prestaciones y de la demanda de programas de asistencia social incondicionales. En respuesta, el Presidente Zuma presentó un paquete de medidas expansivas anticíclicas en junio de 2009, valorado en el 1,2 por ciento del PIB. La seguridad social directa representó el 24,2 por ciento (lucha contra el VIH/SIDA, subsidios de asistencia social y programa de alimentación escolar), que se complementó con otras medidas tales como exenciones del impuesto sobre la renta.

Sin embargo, aparte de la extensión de un programa de obras públicas, se ha prestado relativamente escasa atención al aumento de la demanda laboral. Dada la magnitud de la pobreza y el desempleo en Sudáfrica, ha quedado cada vez más claro que una recuperación sin empleo dificultará la reducción de la pobreza a largo plazo y el amortiguamiento de futuras contracciones, así como el desarrollo de una sociedad que genere abundante empleo y que funcione con políticas macroeconómicas bien coordinadas.

Instituciones de seguridad social comprendidas

La Agencia de Seguridad Social de Sudáfrica (*South African Social Security Agency* (SASSA)) administra la aplicación, la aprobación y el pago de las prestaciones sociales. Esta institución es supervisada y evaluada por el Ministerio de Desarrollo Social (*Department for Social Development* (DSD)).

Panorama del sistema de seguridad social

Históricamente el suministro de seguridad social se guió por orientaciones étnicas, atendiendo las necesidades de la minoría blanca y excluyendo al mismo tiempo a los negros sudafricanos. Ya en 1928, la Ley de Pensiones de Vejez otorgó prestaciones en forma de pensiones sociales (no contributivas) a los blancos, excluyendo a los africanos con el argumento de que sus vínculos rurales eran suficientes para protegerlos en la vejez.

Con la introducción de una prestación de discapacidad en 1937, la seguridad social se extendió para incluir a los africanos y a los indios en 1947. Aún así, los niveles de prestaciones diferenciados por motivos étnicos continuaron hasta 1994, año en que el primer Gobierno de Sudáfrica democráticamente elegido introdujo un régimen de seguridad social para todos.

En la actualidad, existen cinco grandes prestaciones sociales (específicas): la pensión estatal de vejez para hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años; la prestación para adultos discapacitados; la prestación de manutención para familias con hijos menores de 14 años; la prestación por adopción de niños para familias con hijos menores de 18 años adoptados; y la prestación para el cuidado de personas a cargo para familias con hijos discapacitados menores de 18 años. Las prestaciones se financian con cargo a los ingresos fiscales generales y los pagos han aumentado significativamente en términos reales desde 2001 hasta en más del 5 por ciento del PIB total.

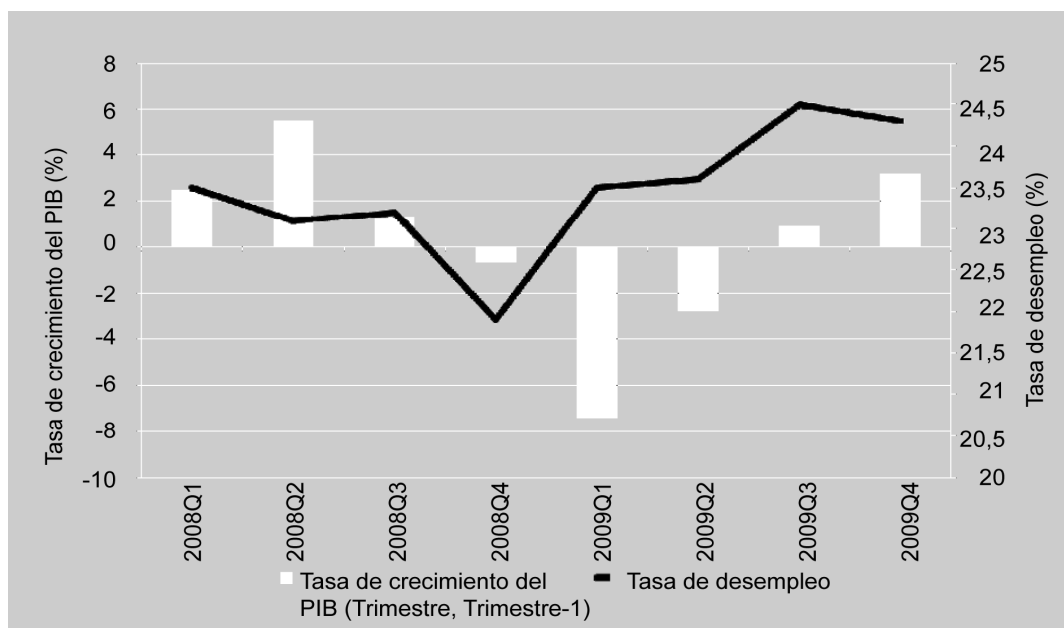
Impacto de la crisis

Antes de la crisis la situación de Sudáfrica era boyante y registraba una tasa de crecimiento del PIB del 5,5 por ciento (2004-2008), gracias a los elevados precios de los productos básicos. La minería (por ejemplo, el platino y el carbón) fue y sigue siendo una fuente esencial de ingresos en divisas y representa aproximadamente un tercio de las exportaciones, aunque la economía está cambiando gradualmente hacia un aumento de las manufacturas y de los servicios financieros.

Sin embargo, los bajos precios de los productos básicos y los cambios estructurales en la economía mundial desde 2007 han socavado la base de las manufacturas de la política industrial de Sudáfrica, epicentro de su estrategia económica. El país se vio afectado principalmente por una contracción de las manufacturas y por una fuerte caída de las exportaciones (el 20,3 por ciento en 2009) y entró en recesión en el cuarto trimestre de 2008, cuando el PIB fue cayendo en un 1,8 por ciento trimestre tras trimestre. Debido a una mayor apertura de su economía, la caída fue más pronunciada en Sudáfrica que en otros países vecinos.

Como se indica en la figura 1, la tasa de crecimiento del PIB fue negativa, del orden del -7,4 por ciento en el primer trimestre de 2009.

Figura 1. Desempleo y crecimiento del PIB en Sudáfrica, 2008-09



Fuente: Verick (2010).

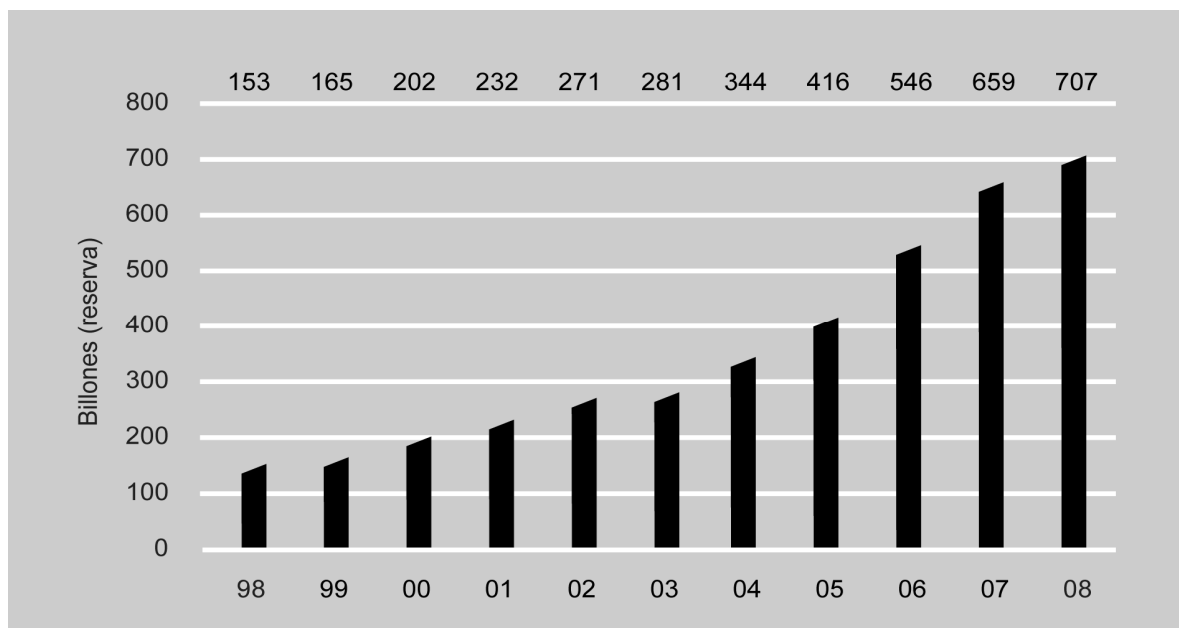
Los despidos aumentaron en la medida en que las empresas fueron ajustando su mano de obra a los cambios de la demanda. Por ejemplo, en el sector manufacturero se perdieron 132.000 puestos de trabajo en los tres primeros trimestres de 2008 en comparación con 2009. En un contexto caracterizado por niveles de desempleo ya de por sí elevados (más del 20 por ciento desde 1994), el desempleo aumentó en aproximadamente 900.000 personas (el 2,5 por ciento) entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009.

Rendimiento de las inversiones

Sudáfrica mantuvo una rentabilidad positiva de los fondos de pensiones durante la crisis debido principalmente a la naturaleza conservadora de las inversiones del Gobierno, que limitaron la exposición del país a los mercados financieros internacionales. Como se observa en la figura 2, incluso durante el punto álgido de la crisis, el fondo de pensiones más importante de África, a saber, el Fondo de Pensiones para Empleados Públicos (*Government Employees Pension Fund* (GEPF)), acumuló fondos por un valor de USD* 90 billones en 2008. Este Fondo es administrado por una Junta compuesta tanto por representantes de los empleadores como de los afiliados, que incluyen a un afiliado empleado por la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica, otro del Centro Nacional de Inteligencia de Sudáfrica y otro del Servicio Secreto de Sudáfrica.

El hecho de que el GEPF hubiera limitado la exposición internacional parece respaldar las conclusiones generales de la AISS de que la diversificación internacional de los fondos de inversión en realidad empeoró la situación y generó mayores pérdidas.

Figura 2. Fondos acumulados y reservas del GEPF, 1998–2008



Fuente: GEPF (2009).

Aunque el crecimiento del Fondo en 2009 (el 7,3 por ciento) fue modesto en comparación con años anteriores (el 31,3 por ciento en 2007 y el 20,8 por ciento en 2008), fue mejor que el de los fondos privados de pensiones (cotización definida), que experimentó un crecimiento negativo debido a sus títulos más volátiles (por ejemplo, acciones). Es importante señalar que

* USD: Dólar de los Estados Unidos.

el rendimiento de las pensiones públicas se debió principalmente a la diversificación/exposición débil a las inversiones riesgosas.

Capacidad administrativa

Con un aumento significativo (el 49 por ciento) de las solicitudes de prestaciones y de la demanda de programas de asistencia social incondicionales desde enero de 2008, el Ministerio de Desarrollo Social se encontró corto de fondos en 2009 y solicitó recursos adicionales para hacer frente a la situación.

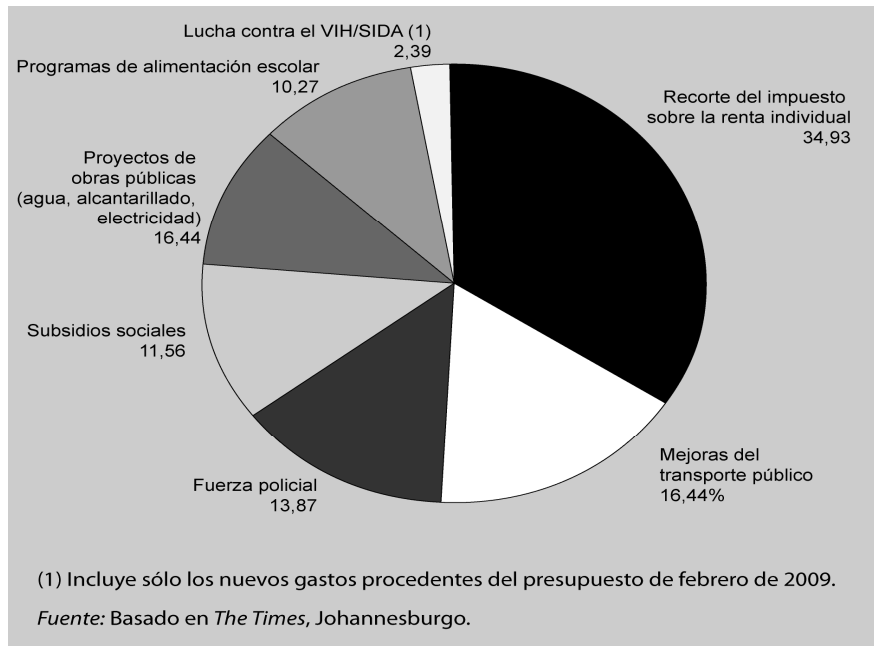
Independientemente de estos problemas, el cumplimiento de los compromisos de seguridad social sigue como una prioridad política y el gobierno del Congreso Nacional de África ha destinado una cantidad sin precedentes de fondos para la Iniciativa de Crecimiento Acelerado y Compartido para Sudáfrica (*Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (ASGISA)) que tiene como meta reducir a la mitad el desempleo y la pobreza antes de 2014, a través del desarrollo de empresas, educación, infraestructura y turismo.

La adopción de una política fiscal coherente y prudente también frenó el déficit presupuestario y creó una plataforma para los gastos en el desarrollo social sostenible, que incluía la ampliación de servicios públicos tales como la atención de la salud y la educación y el otorgamiento de prestaciones sociales principalmente a los jóvenes, a los discapacitados y a las personas de edad avanzada. Además de disponer de reservas para mantener las prestaciones de la seguridad social, el Gobierno también cuenta con infraestructuras bien organizadas para las transferencias monetarias (por ejemplo, la prestación de manutención de los hijos) que pueden intensificarse en momentos de necesidad.

Respuestas a la crisis

En su discurso sobre el Estado de la Nación en junio de 2009, el Presidente Zuma presentó un paquete de medidas expansivas anticíclicas destinadas a atenuar el impacto de la crisis. El paquete de estímulos, que representaba el 1,2 por ciento del PIB, es el más importante de la región en términos absolutos (USD 4.2 billones). La seguridad social directa (lucha contra el VIH/SIDA, prestaciones de asistencia social y programa de alimentación escolar) representaba el 24,2 por ciento del paquete de estímulos, aunque se complementaba con otras medidas tales como las exenciones del impuesto sobre la renta (véase la figura 3).

Figura 3. Composición de los estímulos de Sudáfrica en porcentaje del paquete total (USD 4.200 millones)



Fuente: Khatiwada (2009).

Las medidas incluían:

- Extensión del "Programa Ampliado de Obras Públicas" para la creación de 2 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo para los pobres y los desempleados a través de la prestación de servicios públicos y comunitarios. Un millón de jóvenes, mujeres, desempleados y personas discapacitadas se beneficiaron de servicios tales como atención a domicilio, guarderías, limpieza y renovación de escuelas, jardines comunitarios, plantación de árboles, y se destinaron USD 520 millones sólo a programas de alimentación escolar.
- Alivio alimentario de emergencia para las comunidades más afectadas respaldado mediante una asociación con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias.
- Asignación por la Corporación de Desarrollo Industrial de USD 780 millones para ayudar a las empresas con dificultades, incluyendo subvenciones a la producción para la industria de la automoción.
- Asignación de USD 310 millones a un plan de despido con el objeto de permitir a los trabajadores la opción de un período de formación en lugar de una reducción de los gastos.
- Régimen de subsidio a los salarios y al desarrollo de las competencias de los jóvenes para aumentar el número de jóvenes que estudian asignaturas de formación profesional. Aproximadamente USD 860 millones se destinaron al Fondo Nacional de Competencias, que, en combinación con el Departamento del Sector Educación y Capacitación (*Skills Education and Training Authority* (SETAS)), formaba parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Competencias. La recapitalización de cerca de 200 escuelas técnicas, a través de un nuevo subsidio condicional en 2010/11, tenía el

objetivo de garantizar la vinculación de los conocimientos técnicos adquiridos en esas escuelas con los requisitos exigidos en el lugar de trabajo.

- Desgravaciones fiscales para trabajadores con ingresos bajos y medios con el fin de estimular el gasto de los consumidores.
- Asignación de USD 120 millones a la lucha contra el VIH/SIDA y al aumento del número de personas que reciben tratamiento antirretroviral de 630.000 a 1,4 millones en 2012.
- Extensión de las prestaciones de manutención de los hijos hasta los 18 años. En los próximos tres años, 2 millones de niños más se beneficiarán de este programa de transferencias monetarias incondicionales financiado con cargo a fondos públicos.
- Incremento de la pensión estatal de vejez y de las prestaciones de discapacidad.

La protección de los pobres y la creación de empleo fueron mencionadas como objetivos centrales de la política económica y presupuestaria, junto con la inversión en infraestructura, la promoción de la competitividad y la sostenibilidad fiscal.

A través de asignaciones presupuestarias sin precedentes, Sudáfrica realizó un esfuerzo concertado para ampliar los programas de prestaciones sociales mediante el aumento de la cobertura brindada a las familias con niños, personas con discapacidad y personas de edad avanzada, flexibilizando los criterios de elegibilidad y aumentando los valores de las prestaciones (actualmente más de 13 millones de personas perciben prestaciones sociales del Gobierno). En total, USD 11 billones se invertirán en prestaciones sociales en 2010-11, aunque una proporción importante de éstos forman parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo y no constituyen simplemente una reacción ante la crisis. El mayor incremento porcentual en una sola partida del gasto en los próximos tres años corresponderá a la vivienda y a los servicios comunitarios, para los que está previsto que las inversiones aumenten de USD 9 billones en 2009, a más de USD 10 billones en 2012.

Lecciones aprendidas

Pese a que el incremento del 2,5 por ciento en el desempleo puede atribuirse a la crisis, este porcentaje fue inferior al que la mayoría de los analistas esperaban en vista de la disminución de la producción. Sin embargo, esto exacerbó una situación laboral ya de por sí difícil en Sudáfrica. El Tesoro Nacional espera que en los próximos cinco años se genere aproximadamente un millón de puestos de trabajo como resultado del paquete de estímulos y de las inversiones conexas, pero esto sólo llevará a una disminución marginal del desempleo. Para reducir sustancialmente el desempleo, el país necesita que el crecimiento económico sea más intensivo en mano de obra.

Por ejemplo, desde 2007 han sido escasos los programas pasivos y activos del mercado de trabajo para los desempleados existentes, tanto en el sector formal como en el informal. Una gran proporción de la población se encuentra fuera de la corriente económica y, habida cuenta de sus limitadas perspectivas de empleo, es poco probable que se beneficien del crecimiento económico y de las nuevas oportunidades de empleo. Además, medidas como el fomento de la demanda agregada a través de exenciones fiscales en los sectores de exportación como la minería tienen un alcance limitado en lo que respecta a los pobres.

El Gobierno ha aprendido que para la gran parte de la sociedad empobrecida, las prestaciones sociales constituyen una fuente importante de ingresos. La reciente expansión de los

programas de prestaciones sociales (del orden del 3,4 por ciento del PIB en 2009) es una prueba de ello y probablemente tendrá un impacto efectivo en la pobreza en Sudáfrica. Además de un mayor gasto, se han constituido reservas de los fondos de la seguridad social con el fin de mantener las prestaciones de la seguridad social en una economía en la que una pequeña parte de la población financia los pagos sociales de la mayoría. De hecho, ante el elevado desempleo, el fondo del seguro de desempleo del Gobierno registró un excedente presupuestario de un valor de USD 2 billones en 2009. El Gobierno está estudiando la posibilidad de adoptar un régimen de pensiones de prestación definida para garantizar que los intereses de los cotizantes estén protegidos y que el Gobierno pueda actuar como garante final de las prestaciones.

Conclusión

A pesar de registrar desempleo y excedentes en los fondos de pensiones, Sudáfrica tiene las características de un país en desarrollo en cuanto a que carece de una pensión básica obligatoria y la pobreza afecta al 47 por ciento de la población.

Aunque un aumento del desempleo del 2,5 por ciento y la recesión efímera del cuarto trimestre de 2008 no son nada espectaculares si se compara con los países más afectados por la crisis, el desempeño de Sudáfrica enmascara problemas estructurales más profundos en la economía. Los analistas prevén que la economía experimentará un repunte en 2011 (el 3,7 por ciento de crecimiento del PIB) gracias al aumento de la demanda global de minerales y como resultado indirecto del turismo por el Mundial (que se estima que añada un punto porcentual al crecimiento del PIB), aunque no está nada claro que se trate de un crecimiento que obre en favor de los pobres. No obstante, los analistas también señalan que la dependencia excesiva del país de los precios de los productos básicos (volátiles) para la creación de empleo y riqueza y la persistente escasez de conocimientos técnicos hará que cualquier recuperación sea frágil.

Podría decirse que la crisis creó una oportunidad única para que Sudáfrica extendiera la cobertura de seguridad social, como en el caso de la ampliación de la prestación de manutención de los hijos, y aumentara el nivel de algunas prestaciones. La crisis representó tanto un peligro como una oportunidad para la seguridad social y, en este caso, está claro que las condiciones especiales surgidas a raíz de la crisis allanaron el camino para la extensión de la cobertura que en otro momento histórico no se hubiera aceptado.

De hecho, el paquete de estímulos era sólido en términos de protección social, si bien era relativamente débil en cuanto al aumento de la demanda laboral en el sector privado. Habida cuenta de la magnitud de la pobreza crónica y del desempleo en Sudáfrica, una recuperación sin empleo dificultará la reducción de la pobreza a largo plazo y el amortiguamiento de futuras contracciones, así como el desarrollo de una sociedad que genere abundante empleo y funcione con políticas macroeconómicas bien coordinadas.

Fuentes

AISS. 2009a. Seminario sobre La Seguridad Social en Tiempos de Crisis: Impacto, Desafíos y Respuestas, 24-25 de abril, Ginebra, Suiza. Asociación Internacional de la Seguridad Social.

—. 2009b. Instantánea Sudáfrica aprovecha la crisis como una oportunidad para extender la cobertura de la seguridad social. Disponible en <http://www.issa.int/esl/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/South-Africa-uses-crisis-as-an-opportunity-to-extend-social-security-coverage> (consultado el 18 de mayo de 2010).

- EIU. 2010. *Country forecast: South Africa*. Economist Intelligence Unit. Disponible en <http://www.eiu.com> (consultado el 16 de mayo de 2010).
- GEPF. 2009. *Annual Report 2007/2008*. Government Employees Pension Fund. Disponible en <http://www.gepf.co.za/docs/GEPF%20Full%2038485.pdf> (consultado el 19 de mayo de 2010).
- Khatiwada, S. 2009. Stimulus packages to counter global economic crisis: A review, Discussion Paper No. 196. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Mail and Guardian Online. 2010. *Treasury spells out key spending priorities*. Disponible en <http://www.mg.co.za/article/2009-10-27-treasury-spells-out-key-spending-priorities> (consultado el 21 de mayo de 2010).
- Makgetla, N. 2009. "The international economic crisis and development strategy: A view from South Africa", *Global Labour Column No. 11*. (February). Corporate Strategy and Industrial Development (CSID) programme. Johannesburg, University of the Witwatersrand.
- ODI. 2006. "Social grants: South Africa, Inter-Regional Inequality Facility", *Policy Brief No. 1*. London, Overseas Development Institute.
- OIT. 2010a. *South Africa's response to the crisis, G20 Country Briefs*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_southafrica_countrybrief.pdf (consultado el 26 de mayo de 2010).
- . 2010b. *World Social Security Report 2010*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- South African Government Information. 2010. *Government plans and activities for 2010/11*. Disponible en http://www.info.gov.za/speeches/son/sona-budget/sona-budget_economy.htm (consultado el 20 de mayo de 2010).
- Verick, S. 2010. *Unravelling the impact of the global financial crisis on the South African labour market*, Employment Working Paper No. 48. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

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