



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Zambia

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 Patrick Chabw de la Autoridad Nacional del Régimen de Pensiones, Zambia, y Namakando Mukelabai del Consejo de Control de la Caja de Indemnización de Accidentes de Trabajo de Zambia.

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: Zambia

Resumen

El rápido crecimiento registrado en Zambia entre 2000 y 2008 (el promedio del crecimiento real del PIB fue de entre el 5 y el 6 por ciento) se interrumpió bruscamente en 2009 y el PIB descendió en un 2,7 por ciento. Como consecuencia de la crisis, Zambia experimentó corrientes especulativas en sus mercados nacionales de obligaciones, un deterioro en los términos de comercio y una gran disminución de la demanda de exportaciones de productos mineros como el cobre (que representa entre un 70 y un 80 por ciento de las exportaciones y del empleo).

En un esfuerzo por estimular la economía y crear puestos de trabajo, el Gobierno ofreció en 2009 importantes estímulos fiscales a las empresas mineras. Sin embargo, esos incentivos han sido controvertidos debido a que en Zambia la pobreza es generalizada y, por definición, los programas de seguridad social universal son fundamentales para mitigar la crisis. Los programas de asistencia social no contributiva siguen contando con muy pocos recursos y menos del 0,2 por ciento del PIB se asigna a este concepto a partir del conjunto de fondos nacionales y de los donantes.

En el Quinto Plan Nacional de Desarrollo 2006-10, se incluyó una estrategia de protección social con planes para aumentar el gasto en seguridad social y la cobertura a los trabajadores del sector informal (la mayoría de la población activa), si bien no todas las medidas constituyen respuestas a la crisis sino que forman parte de planes nacionales definidos a largo plazo. Sin embargo, se traducen realmente en una mayor capacidad de preparación ante la crisis y permitirán que Zambia aproveche la recuperación económica mundial.

Instituciones de seguridad social comprendidas

La Autoridad Nacional del Régimen de Pensiones (*National Pension Scheme Authority* (NAPSA)) y el Consejo de Control de la Caja de Indemnización de Accidentes del Trabajo de Zambia (*Workers' Compensation Fund Control Board* (WCFCB)).

Panorama del sistema de seguridad social

El sistema de seguridad social de Zambia ha evolucionado hasta convertirse en un modelo formal de seguridad social que incluye tres regímenes obligatorios de pensiones (véase el cuadro 1) para la sustitución de los ingresos en los casos de jubilación, discapacidad y sobrevivencia y un régimen de accidentes del trabajo que brinda protección en caso de accidente laboral.

El mayor régimen de pensiones es la Autoridad Nacional del Régimen de Pensiones, un régimen obligatorio de prestaciones definidas que cubre a todos los trabajadores del sector privado y a los nuevos empleados del sector público a partir del 1 de febrero de 2000, con una

edad de jubilación para hombres y mujeres de 55 años (la edad de jubilación anticipada es de 50 años) (Gobierno de los Estados Unidos, 2010).

En el caso de las personas empleadas en la administración pública antes del 1 de febrero de 2000, existe el Fondo de Pensiones de la Administración Pública. Se trata de un régimen de capitalización total que se financia con las cotizaciones pagadas por el empleador (el Gobierno) y por sus afiliados. El tercer régimen de prestaciones definidas es el de los Fondos de Jubilación de los Gobiernos Locales. Este fondo cubren a los empleados de los gobiernos locales afiliados antes del 1 de febrero de 2000.

La WCFCB ofrece protección en caso de accidentes del trabajo a todos los trabajadores de los sectores público y privado, aunque con algunas excepciones.

Cuadro 1. Cobertura de la seguridad social, 2005

	Miembros activos	Porcentaje de fuerza de trabajo	Porcentaje de trabajadores asalariados	Pensionistas
NAPSA (estimación)	355.200	8,0	16,1	0
PSPF	106.062	2,4	4,8	46.122
LASF	13.000	0,3	0,6	8.250
Regímenes profesionales	40.904	0,9	1,8	7.173
WCFCB				17.721

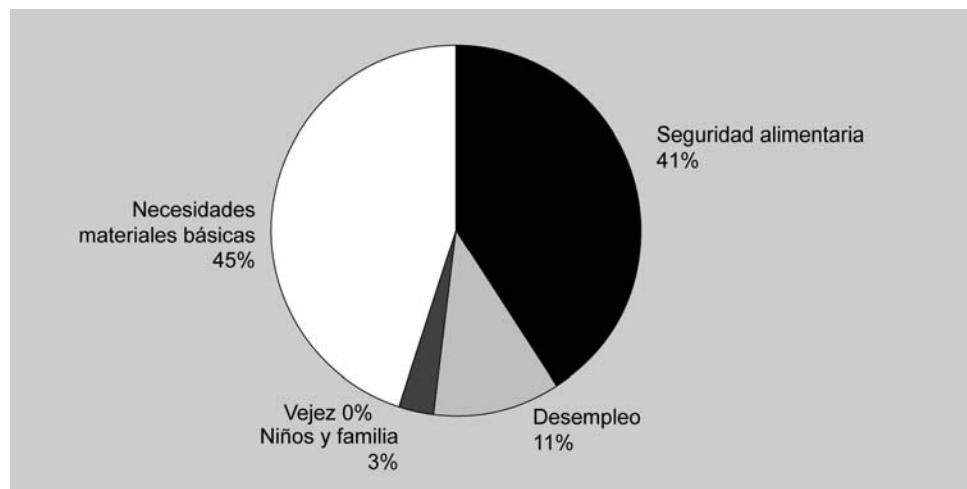
Fuerza de trabajo (15-54): 4.416.822; Trabajadores asalariados (15-54):2.212.336; Trabajadores asalariados del sector formal (15-54):435.588.

Fuente: OIT (2008).

Regímenes no contributivos

El Régimen Público de Asistencia Social (*Public Welfare Assistance Scheme (PWAS)*), los Regímenes Sociales de Transferencia Monetarias (financiados por donantes internacionales), el Paquete de Seguridad Alimentaria (*Food Security Pack (FSP)*), los Programas de Alimentación Escolar (financiados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA)) y el Proyecto de Autoayuda Urbana (programa de obras públicas), se basan en transferencias no contributivas en efectivo o en especie.

Figura 1. Estructura de las prestaciones de asistencia social, 2006



Fuente: OIT (2008).

La figura 1 muestra el desglose de los programas de asistencia social financiados con fondos públicos, que demuestra la estructura existente de destinatarios. Las prestaciones más básicas como la alimentación y las necesidades materiales básicas constituyen la gran mayoría (el 86 por ciento) de las prestaciones de asistencia social y dejan poco margen para otros gastos.

Impacto de la crisis

En sintonía con otros grandes exportadores, Zambia tenía escasos activos vinculados con el mercado mundial de activos de alto riesgo y de ahí que muchos comentaristas creyeran que el país se libraría de la turbulencia financiera. Sin embargo, los recientes datos macroeconómicos del Banco Africano de Desarrollo (BAFD) y del Banco Mundial, así como las conclusiones específicas de la industria extraídas de los estudios de la NAPSA y la WCFCB, muestran que Zambia efectivamente sufrió una crisis.

El rápido crecimiento registrado en Zambia entre 2000 y 2008 (el promedio del crecimiento del PIB real fue de entre el 5 y el 6 por ciento (BAFD, 2010)), se interrumpió bruscamente en 2009 y el PIB descendió en un -2,7 por ciento tal como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Cambio en el PIB real, datos anteriores y posteriores a la crisis crediticia

	Crecimiento real del PIB				Cambio en el PIB
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Después de la crisis
	2008(e)	2009(p)	2008(e)	2009(e)	2008–2009
Zambia	6,3	6,4	5,5	2,8	-2,7
África	5,9	5,9	5,7	2,8	-2,9

Nota: (p) Proyecciones; (e) Estimación.

Fuente: Proyecciones del Banco Africano de Desarrollo (2009); Base de datos Perspectivas de la economía mundial (WEO), octubre de 2008 y FAO.

El BAFD considera que Zambia es vulnerable a las crisis mundiales debido a que carece de espacio fiscal, posee una cuenta de capital muy liberalizada y la mitad de su población es extremadamente pobre (Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2008)). Zambia fue víctima de corrientes especulativas en los mercados nacionales de obligaciones, y sufrió un deterioro en los términos de comercio, como se muestra en el cuadro 3, así como una gran reducción de la demanda de exportaciones de productos mineros como el cobre.

Cuadro 3. Deterioro de los términos de comercio de Zambia

	Exportaciones de bienes (USD miles de millones)						Balance de la cuenta corriente (% del PIB)			
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Déficit estimado		Antes de la crisis		Después de la crisis	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Zambia	5,76	5,62	2,73	3,00	3,04	2,62	(6,60)	(7,00)	(17,01)	(17,28)

Nota: Las cifras son proyecciones. Las cifras entre paréntesis son negativas.

Fuente: Proyecciones del Banco Africano de Desarrollo (2009); Base de datos Perspectivas de la economía mundial (WEO), octubre de 2008 y FAO.

Habida cuenta de que la minería constituye una gran parte de la economía (representa entre el 70 y el 80 por ciento de las exportaciones y los empleos), la disminución de la demanda de cobre tuvo graves consecuencias para la población empobrecida y las empresas que quedaron expuestas a los precios del mercado mundial. En los cinco meses previos a diciembre de 2008,

los precios del cobre en la Bolsa de Metales de Londres disminuyeron hasta un tercio de su valor, lo que ocasionó la pérdida de 8.500 puestos de trabajo de un total de 30.000 dedicados a la minería (Oxfam, 2010).

A su vez, la WCFCB experimentó una pérdida de ingresos de la seguridad social cuando los empresarios mineros (los principales cotizantes) detuvieron la producción. La WCFCB también perdió las cotizaciones de los empleadores que recortaron empleos como consecuencia de la reducida actividad (Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS, 2009). La NAPSA también ha señalado que bajaron sus cotizaciones, especialmente las provenientes del sector minero. Entre las empresas que han perdido puestos de trabajo se incluyen empresas contratadas por las compañías mineras y empresas del sector del turismo que, según la NAPSA, se vieron muy afectadas por la crisis.

Rendimiento de las inversiones

La reducción de los ingresos por las exportaciones y el acceso limitado a los créditos comerciales hizo que la crisis repercutiera en los fondos públicos. En respuesta a la encuesta de la AISS, la NAPSA informó de que sus fondos de la seguridad social habían disminuido en valor debido al hundimiento de la cotización accionarial de sus inversiones.

Cuadro 4. Rendimiento de las inversiones de la NAPSA

	2008	2007	Últimos 3 años	Últimos 5 años
Rentabilidad nominal (%)	13%	16%	23%	15%
Rentabilidad real de la inversión (%)	2%	2%	3%	2%
Activos totales (ZMK)	1.900m	1.749m	806.042m	343.953m
Acciones (%)	4%	5%	3%	3%
Pagarés y bonos (%)	27%	50%	28%	39%
Metálico o equivalentes (%)	12%	7%	30%	24%
Bienes inmuebles (%)	3%	4%	8%	9%
Otros (%) (Bonos GRZ)	54%	34%	31%	25%

Fuente: Respuesta de la NAPSA al cuestionario de la AISS.

Según se muestra en el cuadro 4, los rendimientos nominales de las inversiones disminuyeron de forma simultánea a la perturbación de los mercados financieros mundiales, aunque los rendimientos reales permanecieran positivos (rendimiento real del 2 por ciento) y constantes (a finales de 2008). Además, los activos totales gestionados por la NAPSA continuaron creciendo constantemente a lo largo del tiempo – una evolución positiva que contribuirá a garantizar que se puedan cumplir las responsabilidades futuras.

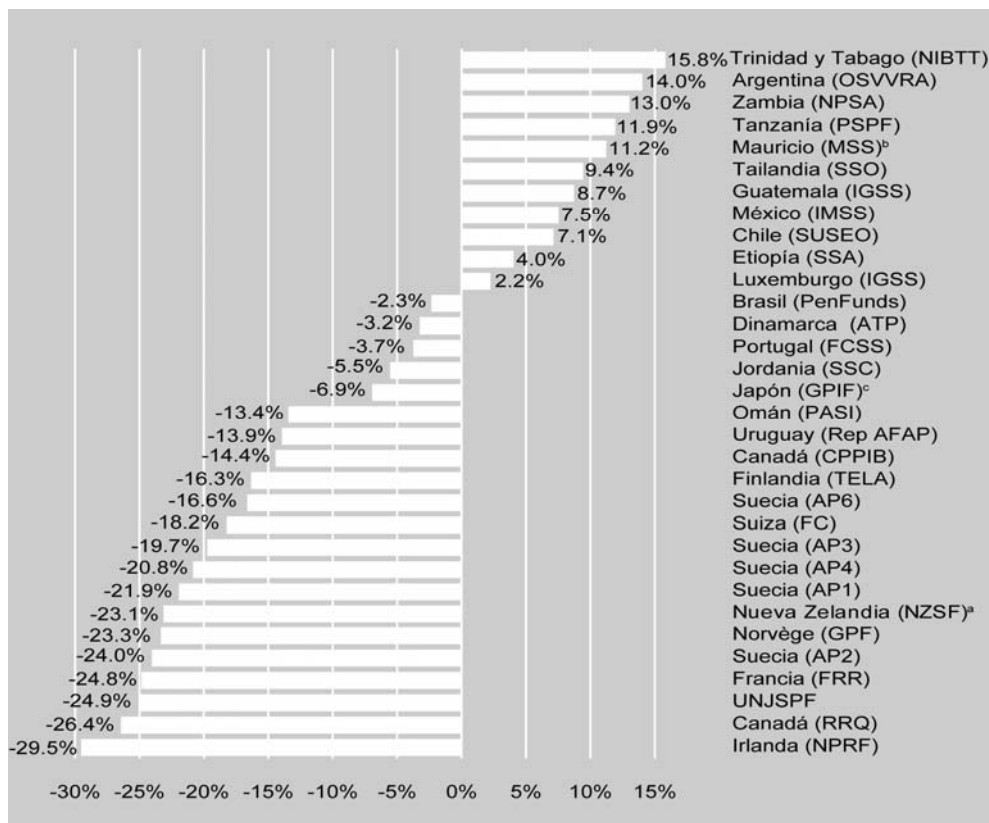
A juzgar desde una perspectiva comparativa mundial, los rendimientos de la NAPSA obtuvieron mejores resultados que otros fondos de la seguridad social, como se muestra en la figura 2.

En cuanto a la WCFCB, la institución informó de que desde 2007 había perdido patrimonio debido a la caída de la cotización accionarial de sus inversiones.

Capacidad administrativa

La constante gran dependencia de Zambia de las subvenciones y de la ayuda no reembolsable y los préstamos del Fondo Monetario internacional (FMI), del Banco Mundial, del BAFD y de la Comisión Europea (el 76 por ciento de las inversiones públicas están financiadas por entidades extranjeras), refleja las limitaciones administrativas de Zambia en la financiación de la seguridad social. Independientemente de la crisis, los programas no contributivos de asistencia social siguen estando muy desfinanciados por cuanto la asignación conjunta de los fondos nacionales y provenientes de los donantes es inferior al 0,2 por ciento del PIB.

Figura 2. Rendimiento de las inversiones de los fondos públicos de la seguridad social y de los fondos patrimoniales soberanos de inversión en 2008



Nota: a) Jun.-Dic. 08; b) Año terminado el 30.06.08; y c) Abr.-Dic. 08.

Fuente: AISS, 2009.

Respuestas a la crisis

A pesar del reducido espacio fiscal de Zambia, en el Quinto Plan Nacional de Desarrollo de 2006-10, se incluye una estrategia de protección social y se realizaron esfuerzos para consolidar los programas de asistencia social. La estrategia se concibió para contrarrestar los efectos de la crisis, haciendo hincapié en el ahorro y/o en la creación de empleo para estimular la demanda agregada.

Apoyo específico a la industria

En un esfuerzo por estimular al mayor empleador de la economía – la industria minera – en 2009, el Gobierno le ofreció amplias desgravaciones fiscales. Asimismo el Estado adquirió las empresas mineras que iban a quebrar y, en otros casos, las rescató.

Se prestó especial atención a la diversificación y revitalización económica de sectores tradicionales de la economía como la agricultura, lo que incluyó la apertura de nuevos bloques agrícolas, la inversión en proyectos de turismo y la apertura de una zona económica de múltiples facilidades con incentivos fiscales a fin de atraer a un mayor número de inversores locales y extranjeros.

Protección de las pensiones y recortes de las transferencias sociales

En términos generales, el Gobierno fue reacio a ampliar los programas de transferencias sociales en forma de dinero en efectivo, prestaciones en especie y alimentación escolar o gastos en atención sanitaria. Si bien las pensiones del sector público (que representan más del 75 por ciento del gasto en protección social) estaban protegidas, disminuyeron las cotizaciones totales destinadas a la protección social. La proporción del presupuesto para protección social marginal de Zambia asignado a actividades distintas de las pensiones descendió del 24 por ciento en 2008 al 19 por ciento en 2009 (ODI, 2009).

Aunque Zambia cuenta con estructuras específicas de seguridad social para empleados del sector formal, la mayoría de ellos – más del 63 por ciento de todos los trabajadores asalariados – afirman que sus empleadores no cotizan a la seguridad social o bien no saben si lo hacen (OIT, 2010). Para luchar contra el incumplimiento y la reducción de cotizaciones debido a la crisis, la WCFCB persigue a los empresarios que no se inscriben en la Caja. La WCFCB ha examinado las deudas y ha tratado de diversificar y reorganizar su cartera para incluir inversiones de mayor rendimiento.

Lecciones aprendidas

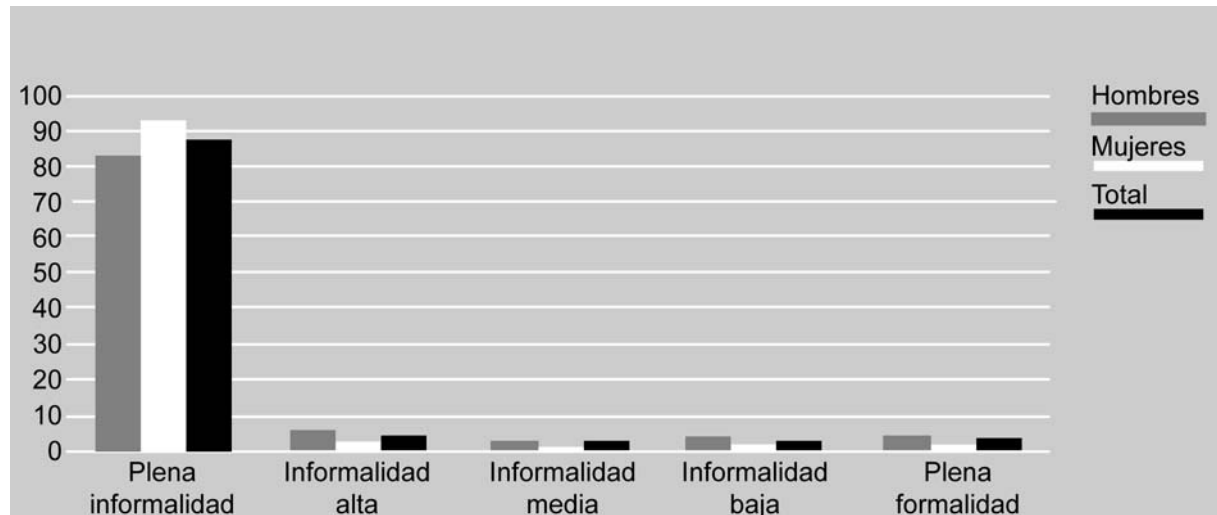
Inevitablemente, en los ámbitos relativos a las políticas de Zambia, se ha comprendido que debido a la reducida red de seguridad social del país, la recuperación será débil. El fomento de la demanda agregada mediante reducciones fiscales e ingresos más elevados en sectores de exportación como la minería tiene un límite. El fortalecimiento de las actuales redes de seguridad social, el establecimiento de otras nuevas y la protección de los gastos sociales pueden contribuir a afrontar las repercusiones humanas y sociales de la crisis y a fomentar el consumo privado tan necesario. De hecho, la extensión de la seguridad social propuesta por el Gobierno es un indicio positivo, si bien no se trata de respuestas exclusivas a la crisis: algunas formaban parte de planes nacionales definidos a largo plazo. Sin embargo, realmente se traducen en una mayor capacidad de preparación ante la crisis y representan una medida de prevención que ya está funcionando.

Tanto las repercusiones de la crisis (mayor desempleo y pobreza y deterioro de los términos de comercio) como las respuestas de Zambia para mitigarlas son muy parecidas a las de sus países vecinos. Aún así, lo que diferencia a Zambia, entre otras cosas, es el relativo buen desempeño de sus fondos de la seguridad social, con rendimientos muy superiores a los de la mayoría de los países. La NAPSA y la WCFCB han logrado buenos resultados gracias a su prudencia y a una exposición sólo marginal a instrumentos inestables.

A pesar de su relativo éxito financiero, la NAPSA y la WCFCB cubren sólo a trabajadores del sector formal, la minoría de la población activa de Zambia (véase la figura 3).

La mayoría de la población activa del país no tiene un “nivel mínimo de protección social”, esto es, no dispone de una cobertura mínima como prestaciones en efectivo o seguro de desempleo como es habitual en toda África.

Figura 3. Grados de informalidad de todas las personas empleadas (porcentaje)



Fuente: OIT (2008).

Conclusión

Resulta difícil determinar cuál es el efecto total de la crisis en Zambia, por dos motivos: todavía se están produciendo acontecimientos y se dispone de pocos datos. Sobre la base de la información disponible, está claro que la economía de Zambia se ha ralentizado y que la crisis ha tenido un efecto negativo en el presupuesto. Además, las instituciones de seguridad social de Zambia han confirmado que han perdido ingresos, debido principalmente a una disminución de las cotizaciones y del ingreso por las inversiones.

El Marco del Gasto a Medio Plazo (MTEF) más reciente del Gobierno y el presupuesto de 2010, están basados en la intención de tratar de situar a Zambia en una posición en que pueda obtener ventajas de la recuperación económica mundial. Los economistas creen que el panorama fiscal es realmente mejor en 2010–11 (el déficit fiscal en 2011 se prevé que será del 2,6 por ciento y que seguirá disminuyendo) (*Economist Intelligence Unit (EIU, 2010)*). Sin embargo, sigue siendo problemática la cuestión de la diversificación de la economía sin depender de la minería del cobre, y el empeoramiento de las condiciones económicas está acelerando los esfuerzos del Gobierno por aumentar el gasto en seguridad social.

El disfrute de un cierto nivel de cobertura en materia de seguridad social no sólo es un derecho humano, sino que su carencia es una grave responsabilidad financiera en relación con las posibilidades de crecimiento económico de Zambia. Con objeto de acumular el capital humano necesario para el futuro crecimiento se precisa establecer una red de seguridad social universal que cubra a las personas vulnerables, es decir, la mayoría de la población de Zambia, incluidas las personas afectadas por el VIH/SIDA. Se podría argumentar que existe poco equilibrio entre el gasto destinado a la recuperación económica y el gasto social en Zambia dada la difícil situación por la que atraviesa el país.

En otro orden de cosas más positivo, y con una perspectiva a más largo plazo, Zambia podría lograr que la crisis brindara la oportunidad de situar a la economía en la senda de un crecimiento más estructurado, con lo que se podría lograr mayor competencia en el sector financiero, la racionalización de las normas del mercado de trabajo, el desarrollo de los mercados financieros y el fortalecimiento de la gobernanza.

Fuentes

- AfDB. 2010. *Africa in the wake of the global financial crisis: Challenges ahead and the role of the bank*. Banco Africano de Desarrollo. Túnez.
- AISS. 2009. Questionnaire response from NPSA and WCFCB. Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo.
- EIU. 2010. *Country forecast: Zambia*. Economist Intelligence Unit. Disponible en <http://www.eiu.com> (consultado el 28 de febrero de 2010).
- ODI. 2009. *The global financial crisis and developing countries: Synthesis of the findings of 10 country case studies*, Overseas Development Institute. Londres.
- OIT. 2008. *Zambia: Social protection expenditure and performance review and social budget*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2010. *World Social Security Report 2010*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Oxfam. 2010. *The global economic crisis and developing countries: Impact and response*. Londres.
- US Government. 2010. *Social security programs around the world: Zambia*. Washington, DC, US Social Security Administration.

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