

**NEOLIBERALISMO, ACUMULACIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHINA. APUNTES
CRÍTICOS SOBRE LA
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE
PENSIONES**

Gustavo E. Santillán

...todos los países deberían comenzar la planificación para sus pobla-
ciones, crecientemente envejecidas, ahora.

Informe del Banco Mundial, 1994

Resumen: Este trabajo pretende poner en relación a las actuales reformas al sistema jubilatorio^I en curso en la República Popular China, con la agenda neoliberal impuesta por el Banco Mundial, centrada en dos principios fundamentales: la multipilaridad^{II} y la ampliación de los mercados de capitales. Para ello, expone las recientes reformas, desarrolladas en el área desde 1986. En segundo lugar, reflexiona sobre los principios que alimentaron dichas reformas, proponiendo una interpretación que revela su relación con ciertos rasgos claves de la reforma económica. Al respecto, sostiene que las reformas al sistema jubilatorio presentan una contradicción, entre el objetivo declarado de construcción de una sociedad armoniosa y

^I (voz argentina) Referente a la jubilación [N. del C.].

^{II} Referente a muchos pilares o bases fundamentales [N. del C.].

Gustavo E. Santillán es Becario doctoral del CONICET y miembro del Programa de Estudios de Asia Oriental, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina.

equilibrada, y el diseño multipilar seleccionado con asesoramiento del BM. Esta contradicción pudo ser sostenida gracias al apoyo del sistema en el “cuarto pilar” de asistencia familiar informal, permitida, a su vez, por las particularidades del proceso migratorio rural-urbano. Esto, sin embargo, puede acarrear nuevas tensiones.

Abstract: This work aims to relate the current reforms to the pension system within the People’s Republic of China, with the neoliberal agenda imposed by the World Bank (WB), centred on multipillar pension system design and capital markets development as main principles. For this purpose, the article makes an account of recent reforms on pension system since 1986. Secondly, it discusses the inherent principles behind these reforms, proposing an interpretation which leads to the relationship between pension reform and Economic Reform as a whole. The article states the existence of a contradiction between the declared government objective toward the construction of a harmonious society, and multipillar design chosen on pension reform, with WB advice. This contradiction could have been sustained through 30 years, since multipillar design lies on informal and familial support for old age, as a “fourth pillar”. This, in turn, leads to consider rural-urban migratory process as one important key for explaining the vitality of such support. However, the persistence of such contradiction might lead to further tensions.

Introducción

En este trabajo estudiaremos la relación existente entre el *dictatum* del Banco Mundial citado como epígrafe, y las reformas del sistema de pensiones, aún en curso en la República Popular de China (RPCh). Intentaremos poner de relieve los supuestos implícitos en las iniciativas lanzadas por el Banco, a mediados de la década de los 90 (evidentemente, no se trató simplemente de pedirle a los Gobiernos del mundo que piensen en sus poblaciones, envejecidas), así como las coincidencias y divergencias entre estas indicaciones y el diseño implementado en la RPCh.

Precisamente, los esfuerzos desplegados por el Gobierno Chino en el área de la seguridad social, en el marco del

proceso de Reforma y Apertura, abierto hace ya tres décadas, se encuentran hoy signados por la introducción, por parte del liderazgo, de los conceptos de “sociedad armoniosa” y “desarrollo equilibrado”, tras el XVI congreso del Partido Comunista de China (PCCh) –innovaciones y líneas políticas que caracterizan, desde entonces, a la Administración del Presidente Hu Jintao (presidente de China desde 2002). En este sentido, la construcción de un adecuado y comprensivo sistema de seguridad social ha sido puesta de relieve como uno de los desafíos básicos de la Reforma. Así, a pesar de la actual debilidad institucional y financiera del entramado construido hasta el momento, se dispusieron nuevas iniciativas políticas y administrativas. Crecientes asignaciones presupuestarias han acompañado estas iniciativas, y existe una notoria preocupación por la elevación de la cantidad y calidad de los cuadros científicos, políticos y administrativos encargados de llevar adelante el mencionado proceso. Nuevas líneas de investigación han sido promovidas y establecidas en las principales universidades del país, el tema ha sido abordado y difundido en recientes y comprensivas publicaciones y comunicaciones científicas, y se ha procurado la aplicación de este aspecto de la planificación política básica, tanto en el sector de la administración pública, como en el sector privado, de manera articulada.

Sin embargo, el actual diseño en el área se ha visto permeado, desde comienzos de los años 90, por el Consenso de Washington, y esta intersección ha dado lugar a que, si bien el esfuerzo gubernamental es creciente, el contenido de algunas de las políticas implementadas refleja, simplemente, la aplicación de principios estructurales, dictados por el Banco Mundial (BM) para la “confección” de sistemas jubilatorios, a medida de las necesidades del capital financiero, apelando a la ampliación de los “mercados de capitales”. Defenderemos que esto constituye además, hacia el futuro, una contradicción respecto a la declarada intención de construir una sociedad “armoniosa y equilibrada”¹.

Nos concentraremos, para esto, en el sistema de pensiones. Mostraremos cómo su diseño actual, desde 1997, refleja la mencionada contradicción. En la primera sección, expon-

dremos la génesis y fisonomía del actual esquema jubilatorio. Nuestra segunda sección presentará los principios que lo sustentan. Reflexionaremos sobre estos principios, mostrando sus supuestos teóricos. Arriesgaremos, asimismo, una hipótesis acerca del lugar del sistema jubilatorio en construcción, en el contexto del modelo chino de reformas. El examen propuesto nos llevará, por ende, del estudio de políticas públicas a la crítica de sus fundamentos teóricos, y al examen de su relación con las transformaciones socioeconómicas en el plazo de los treinta años de reformas.

1. La Reforma en el sistema de pensiones. Del *danwei* a la multipilaridad

El desafío del proceso de Reforma y Apertura se ha traducido, en el área de la seguridad social para las áreas urbanas, en una transición desde un sistema centrado en la unidad de trabajo (*danwei*), como célula básica de distribución habitacional, organización económica y social y provisión de servicios a los ciudadanos —en el cual dichas asignaciones eran vehiculizadas por canales fundamentalmente no monetarios— hacia un nuevo esquema de asignación de beneficios sociales, externalizado respecto a la unidad de producción, regulado por el Estado, con financiamiento tripartito, y crecientemente monetarizado.

En lo que respecta al sistema jubilatorio, el primer antecedente de reforma se remite a 1986, cuando el Consejo de Estado (CE) introdujo las *Regulaciones Provisionales sobre la Institución de un sistema de Trabajo por Contrato en las Empresas de Propiedad Estatal*, que establecieron fondos de pensión externos a las empresas, financiados con una contribución bipartita de alrededor del 15% del salario (del cual, los aportes del trabajador no debían exceder el 3%). Inicialmente, el nivel de redistribución de los fondos era local, por lo general gestionado por el departamento laboral de la ciudad. Las regulaciones estipulaban, asimismo, que si las pensiones eran insufi-

cientes, el Estado era, en última instancia, responsable por su cobertura. Los estipendios, por otra parte, incluían gastos médicos para los nuevos trabajadores por contrato². Ciertas ramas de actividad retuvieron, sin embargo, fondos propios (en los sectores ferroviario, bancario y de energía, etc.), todos correspondientes a grandes conglomerados, con prerrogativas más favorables para sus empleados³.

En 1991, a partir de la *Decisión de Reforma del Sistema de Seguro de Pensión para los Empleados de las Empresas (Documento 33)*, extendido por el CE, se reconoció explícitamente, por primera vez, la necesidad de construir un sistema externo a la unidad de producción con financiamiento tripartito, enfatizando la responsabilidad concurrente de empresas, trabajadores y Gobierno en la provisión de pensiones jubilatorias. En segundo lugar, se agregó a la pensión básica pagada por la empresa un tramo suplementario individual, financiado por el excedente comercial de sus negocios, y un tercer tramo voluntario, ahorrado por el empleado y pagado como una suma fija al momento de la jubilación. Finalmente, el *Documento 33* abogó por la elevación de los fondos de pensión a nivel provincial, aunque esto fue inicialmente dificultoso en su concreción, y aún lo sigue siendo⁴. Con anterioridad a esta decisión del CE, el BM había publicado, en 1990, recomendaciones de reforma al sistema de seguridad social, incluyendo una reforma jubilatoria⁵. La sanción del *Documento 33* se produjo en el contexto de una disputa interna entre el Ministerio de Trabajo, que propiciaba una reforma jubilatoria como parte de un esquema solidario de seguridad social, y la Comisión de Reforma Económica, explícitamente mencionada en el *Documento*, que abogaba por un enfoque basado en el ahorro individual. El *Documento 33* delimitó así la discusión al interior de este último enfoque⁶.

En este marco, el CE emitió un nuevo documento en 1995, la *Circular sobre la reforma subsecuente al sistema de pensión para los empleados de las empresas*, donde se proponen dos opciones de reforma a las distintas jurisdicciones: un primer enfoque, basado en un fuerte esquema básico de reparto, y otro, centrado en la potenciación de un esquema de aho-

rro individual⁷. Ese mismo año, una misión del BM produjo un informe reservado (que, según lo señalado por el propio Banco en 2007, fue “estudiado y discutido en los más altos niveles de política”), cuyas recomendaciones constituirían la base fundacional del actual esquema jubilatorio chino para las áreas urbanas⁸.

Dicha base abreva en la formulación explícita de la multipilaridad como diseño estructural propuesto para la reforma de los sistemas jubilatorios a lo largo y ancho del planeta, tal como establece el texto seminal del BM sobre la materia. Dicho informe justificaba la necesidad global de abordar la reforma a de los sistemas jubilatorios, ya no solamente para maximizar el bienestar de los ciudadanos mayores sino además, de acuerdo al “impacto [de los sistemas jubilatorios] sobre la economía como un todo”; debido a que los sistemas existentes no sólo fallaban en la adecuada indexación^{III} de los beneficios jubilatorios, inhibiendo el estipendio de prestaciones adecuadas sino que, además, “conforme los sistemas maduran, pueden de hecho inhibir el crecimiento a través de altas contribuciones sobre los salarios (...) [y] crecientes déficits fiscales, lo que conduce a la inflación; a través de la detracción de gastos promotores del crecimiento, tales como la educación o los servicios sanitarios para los jóvenes”⁹. La propuesta del Banco, para solucionar ambos tipos de problemas, residió en la construcción de sistemas jubilatorios multipilares.

El estudio sugiere que la seguridad financiera para los ancianos, y el crecimiento económico, sería mejor asistido si los gobiernos desarrollan tres sistemas, o “pilares” para la seguridad social de la tercera edad: un sistema de gerenciamiento público, con participación compulsiva, y el objetivo limitado de reducir la pobreza entre los adultos mayores; un sistema de ahorros compulsivos administrado por el sector privado, y ahorros individuales. El primer sistema cubre la redistribución, el segundo y el tercero cubren los ahorros: al

^{III} De *index*, índice. Procedimiento de ajuste, de acuerdo con las variaciones de una variable. La mayoría de las magnitudes macroeconómicas se presentan indexadas según el índice oficial de variación de los precios [N. del C.].

separar la función redistributiva de la función de ahorros, el pilar público (y la base contributiva necesaria para sostenerlo) puede ser mantenido en dimensiones relativamente pequeñas, evitando así muchos de los problemas inhibitorios del crecimiento asociados con un pilar público dominante¹⁰.

Las preocupaciones que el BM trasladó a la construcción de un sistema jubilatorio, contienen resonancias comunes a las preocupaciones recurrentes del neoliberalismo y el pensamiento económico neoclásico: menos Estado, menos gasto, más ahorro, más crecimiento. En cuanto a la preocupación “residual” (diríamos) por el bienestar de los beneficiarios en un sistema de pensión, como veremos en nuestra próxima sección, habrá de supeditarse en un sistema multipilar, al rendimiento de los mercados de capitales.

El lugar que este esquema deja para moverse a cada administración nacional, fue determinado de la siguiente manera: “La importancia relativa de cada pilar, y el ritmo de las transiciones (...) puede variar entre los países. El informe analiza en detalle estas diferencias, y las estrategias de reforma apropiadas”¹¹. Tras dos años de ulteriores análisis de este tipo, a China le fue sugerida, precisamente, una “estrategia apropiada” que, en 1996, no difería en lo sustancial, ni especificaba más detalles, que los estipulados en el documento de 1994.

China debería moverse hacia un sistema que combine dos elementos. Uno es un plan portable¹² y completamente financiado de pensiones, designado para afrontar las necesidades básicas. El otro es un plan de pensiones ocupacionales, o de cuentas personales de ahorro, para satisfacer la demanda de mantener o mejorar los niveles de vida¹³.

La concreción de estos principios en China se produjo tras la extensión por el CE, en 1997, de la *Decisión de establecer un sistema unificado de pensiones para los empleados de las empresas (Documento 26)*¹⁴. Este Documento extendió, por primera vez, una cobertura jubilatoria homogénea a lo largo del territorio en las áreas urbanas, mencionando explícitamente la multipilaridad como rasgo fundante del nuevo sistema, que debía estar basado en “múltiples fuentes de financiamiento, y una aproximación en múltiples niveles a la segu-

ridad social [basada en] un fondo social y en cuentas individuales”¹⁵. El sistema propuesto consistió así, en primer lugar, en una pensión básica plana, que iría a alcanzar una cobertura del 20% sobre el salario local promedio, con 15 años de aportes. En segundo lugar, se dispuso un tramo de ahorro individual, que iría a aportar, aproximadamente, un 40% del salario, inicialmente dispuesto al momento de la jubilación como un beneficio mensual, calculado sobre un coeficiente de 120, es decir, calculado sobre una expectativa de vida igual a 10 años después de la jubilación. La edad jubilatoria se mantuvo, relativamente baja para los estándares internacionales, en 60 años (55 para las mujeres). Se dejó el nivel definitivo de las contribuciones como prerrogativa de los gobiernos locales, dentro de los siguientes parámetros: la contribución patronal no debía superar el 20% (aunque, en la práctica, en la mayoría de las provincias se excedió este margen). La distribución de los aportes entre los dos pilares mencionados del sistema, se estipuló de la siguiente manera: el tramo básico de la jubilación debe ser financiado por el empleador. La cuenta individual pasó a ser financiada por el trabajador, en un 8%, de acuerdo al Documento 26, aunque se estipuló un escalonamiento gradual de los aportes, desde un 4% en 1997. A esto se añadía un aporte patronal del 3%, componiendo un aporte total del 11% para este tramo¹⁶.

El primer tramo del sistema funcionó sobre la base de un esquema de tipo “*pay-as-you-go*” (PAYG), lo cual significa que los beneficios actuales se pagan con las contribuciones actuales. En la práctica, también funcionó así el segundo tramo, componiendo cuentas meramente nocionales (es decir, calculadas en la contabilidad para cada empleado, pero sin fondos efectivamente depositados en ellas).

Se estipuló, de manera rigurosa, que la inversión de los fondos correspondientes a las cuentas de ahorro individual debían ser colocados, tras asegurar una reserva igual a dos meses de desembolso, en bonos del Tesoro, o bien permanecer depositados en una cuenta especial. Esto redundó en un nivel de retorno algo mayor al 4,5% (títulos públicos), o del orden del 2% (depósitos bancarios)¹⁷.

El esquema se completó con un tercer pilar voluntario, alentándose a las empresas a implementar planes corporativos de ahorro, financiados enteramente con aportes del trabajador.

En 1998, asimismo, se completó la transferencia de las cajas o fondos sectoriales, aún en vigencia en los grandes conglomerados estatales, centralizándose y redistribuyéndose dichos fondos a partir de allí, a escala provincial.

Posteriormente, en 2000, el sistema jubilatorio fue ajustado de manera paulatina, inicialmente a través de la disposición experimental de un programa piloto para Liaoning (una de las regiones con mayor proporción de empresas estatales ligadas a la “vieja economía” maoísta, fuertemente golpeadas por la transición).

Los esfuerzos desplegados a través del programa piloto fueron dirigidos a sostener hacia el futuro un sistema autofinanciado. Para ello, se transfirieron fondos desde el Gobierno Central (GC) por un valor estimado en alrededor del 70% del total de las cuentas individuales nominalmente existentes¹⁸. En segundo lugar, se procuró, además, garantizar el autofinanciamiento de estas cuentas, a través de la consolidación de los aportes patronales al primer tramo del sistema en un 20% del salario, exclusivamente aplicado a este pilar básico. Asimismo, se redujo la contribución a las cuentas individuales, de un 11 a un 8%, ahora enteramente financiadas por el trabajador, retirándose así los aportes patronales a las mismas. En tercer lugar, se transfirió la facultad de recolección de los fondos a las oficinas fiscales locales, que deben depositar en cuentas separadas la recaudación correspondiente al primer y al segundo tramo del sistema. Posteriormente, la oficina local de trabajo y seguridad social es la encargada de realizar los pagos respectivos desde estas cuentas.

Estas disposiciones apuntaron, como señalábamos, a consolidar el autofinanciamiento de las cuentas individuales, y a prevenir la aplicación de los fondos destinados a ellas para afrontar el tramo de reparto. La implementación del programa piloto implicó, por otra parte, el mantenimiento de una contribución relativamente alta (del 28% sobre los salarios), sin afectar sensiblemente, en la práctica, al nivel de los aportes

patronales¹⁹. Como veremos, también en la práctica esto ha entrañado una reducción en los beneficios jubilatorios en sus primeros dos tramos, en aras del sostenimiento del sistema. En 2004, el programa piloto fue extendido a las regiones vecinas de Jilin y Heilongjiang, y en 2006 sus reformas fueron, finalmente, extendidas a escala nacional.

Este diseño debía ser complementado por la consolidación del tercer pilar del sistema jubilatorio. El propio programa piloto de Liaoning en este sentido reguló, homogeneizó y definió explícitamente las cuentas voluntarias de ahorro individual, a cargo de las empresas, como “anualidades corporativas” (*Enterprise Annuities, EA*). A partir de aquí, comenzó un proceso que desembocó en su efectiva extensión a escala nacional, a fines de 2006. Las EA están, generalmente, ligadas a las grandes empresas, y/o a las que muestran mejor rendimiento; de la misma manera, el nivel de beneficio que ofrecen está directamente ligado a la marcha de los negocios. Los fondos no deben ser administrados directamente por las empresas, siendo exigida la participación de administradoras y gestoras externas, previamente registradas. Las reglas de inversión son estrictas, existiendo restricciones a la colocación de los ahorros en productos de cierto riesgo, e interdicción explícita de inversión en activos particularmente volátiles, como *hedge funds*, obligaciones privadas, propiedades y mercados externos. Esto permitió morigerar las pérdidas registradas tras la reciente crisis financiera y, para el FMI, fue una de las explicaciones del sostenimiento de altos rendimientos en sus inversiones desde su constitución²⁰.

Se estableció, por otra parte, sus contribuciones como deducibles de impuestos, como incentivo a la constitución de nuevos programas. Sin embargo, el desarrollo de este tramo es aún limitado. A fines de 2008, 32.000 empresas habían abierto EAs, con alrededor de 10 millones de empleados contribuyentes. Aún se estima que su cobertura alcanza al 5% del total de participantes en el sistema jubilatorio.

Entretanto, podríamos encontrar una innovación institucional en la disposición del Fondo Nacional de la Seguridad Social (FNSS), a fines de 2000²¹. El Fondo constituyó, desde

su creación, una reserva de “último recurso” a escala nacional para el financiamiento del programa de pensiones, que permitiría asistir a las diversas jurisdicciones, así como administrar sus fondos. El objetivo del FNSS es lograr, para 2012-2013, una gestión de activos por 1 billón de RMB. El total de activos llegó, a finales de 2007, a los 439.000 millones RMB²².

El FNSS está dirigido por el CE, que designa su directorio, acompañado por diversos comités (permanentes y de auditoría), que supervisan su funcionamiento y asumen tareas auxiliares. Permite la asignación presupuestaria directa por parte del GC hacia sus activos. El resto de las fuentes de ingreso del Fondo están dadas por: a) ingresos por transferencias de empresas estatales reestructuradas y privatizadas, b) ingresos por dividendos producidos por su participación en el mercado de capitales, y c) otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, ingresos de lotería)²³. El grueso de la cartera del FNSS, de acuerdo a la reglamentación que fija la pauta de sus inversiones desde 2001²⁴, está compuesto por inversiones en títulos públicos, y depósitos bancarios. De hecho, las reglamentaciones vigentes estipulan un piso mínimo del 50% de los activos gestionados invertidos bajo estas modalidades. Para el resto de los productos financieros, que involucran mayor riesgo, se ha optado por colocarlos bajo la gestión de administradoras designadas. De hecho, la cartera del FNSS se fue ampliando y diversificando a lo largo del tiempo; para finales de 2007, el 47% de sus activos fue derivado a los gestores externos, invirtiendo tanto en productos domésticos como internacionales²⁵. Asimismo, el GC ha instado, a las jurisdicciones provinciales, a aceptar la administración de sus activos por parte del FNSS. Como resultado de estas exhortaciones, 9 jurisdicciones provinciales remiten ya la administración de las cuentas individuales (segundo tramo) de sus fondos jubilatorios al FNSS.

Finalmente, en 2006 concluye la extensión de las reformas al modelo multipilar establecido en 1997-1998, aplicándose los nuevos niveles contributivos ensayados en las tres provincias del Norte. Sin embargo, se dispuso una serie de excepciones al autofinanciamiento de las cuentas individuales de pensión sobre 10 provincias²⁶, que están obligadas por el

nuevo programa a financiar sólo 5 puntos del 8% correspondiente a los aportes patronales²⁷. Asimismo, y apuntando a consolidar la sostenibilidad y autofinanciamiento del diseño, se produce un recálculo de los estipendios jubilatorios, comprendiendo ambos tramos: en el esquema previo, la pensión plana cubría un 20% del salario, con 15 años de aportes. En el esquema reformado, se dispuso un nuevo piso del 20% de reemplazo para 20 años de aporte, agregándose un punto porcentual por cada año extra de aportes. En segundo lugar, se modificó la fórmula para calcular el beneficio mensual tras la jubilación. A partir de 2006, se calcula un coeficiente de 139 para el retiro a los 60 años, y un coeficiente de 195 para aquellos trabajadores que se retiren con anterioridad, a los 50 años de edad²⁸. Dadas las contribuciones en vigencia, esto refuerza nuestra afirmación acerca de la reducción de los beneficios jubilatorios en el nuevo esquema multipilar, de hecho, la tasa de reemplazo, proyectada en 2006 para los dos primeros tramos del sistema, sería menor al 58%²⁹.

Más aún, si se tiene en cuenta la proporción de trabajadores excluidos de este sistema jubilatorio, se comprenderá la magnitud del desafío. Respecto a la fuerza de trabajo rural (aún hoy, el 40% de la fuerza de trabajo), el enfoque inicial hacia la prestación de cobertura jubilatoria formal estuvo basado, desde 1992, en la constitución de cuentas individuales, con financiamiento tripartito y gestión a cargo del Ministerio de Asuntos Civiles. No obstante, en 1998, el programa pasó a la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que no consideró “maduro” el esquema en el entorno rural. Desde entonces, persiste un sistema de seguro comercial para los residentes rurales, al que adscribían, en 2006, cerca del 10% de los residentes rurales mayores de 60 años³⁰. Estas iniciativas se producen en el marco de una creciente diferenciación social en el campo chino, tras la Reforma y Apertura, que ha permitido a muchos campesinos enriquecerse por la creciente producción de cultivos comerciales, y por el levantamiento a las restricciones sobre las actividades privadas durante los tiempos muertos de la agricultura³¹. Recién en 2009 el GC ha lanzado un programa voluntario y universal de retiro para los

campesinos y trabajadores residentes en el campo, pero aún es exiguo (un estipendio de 85 RMB mensuales)³².

Respecto a los trabajadores migrantes³³, existen programas recientes, a nivel local, para su inserción en el tramo básico del sistema jubilatorio, con participación voluntaria, una contribución igual al 20% del salario promedio local, y un beneficio reducido respecto al vigente para los trabajadores con *hukou* local. Sin embargo, aún bajo estas condiciones, se estima apenas un 17% de participación de los trabajadores migrantes en estos esquemas³⁴.

El resultado de este proceso, inacabado, de construcción de un sistema jubilatorio externo al *danwei*, es un diseño multipilar, insuficiente y débil³⁵, con una base exigua. El tramo de capitalización divide el riesgo en sus apuestas de inversión, colocando parte de los fondos (en manos de las provincias) en los bancos, y otra parte bajo la estricta regulación y supervisión del GC, a través del FNSS. Las regulaciones que dirigen las inversiones de los fondos jubilatorios son sumamente prudentes. El gradualismo y enfoque experimental de la reforma, que revelan la presencia estatal activa a lo largo del tiempo, resultan, por otra parte, aspectos novedosos. En este sentido, podemos hablar de la reforma como un proceso exitoso y ordenado de transición, sostenido en el tiempo. Inclusive, los esfuerzos se han redoblado en estos últimos años en su extensión y apoyo. Sin embargo, existen ciertas tendencias en el diseño, que nos revelan sus tensiones. Dichos problemas son inherentes al sistema multipilar elegido. En las siguientes secciones, discutiremos esta problemática más en detalle.

2. Análisis, lectura crítica e interpretación

El Gobierno señala la gradual extensión de la cobertura jubilatoria a la mayoría de la ciudadanía como una de sus preocupaciones constantes, a lo largo de la Reforma.

Sin embargo, se ha señalado, en un trabajo reciente, que sintetiza la postura oficial sobre el proceso de reformas en

el área de la seguridad social, que el sistema multipilar elegido como modelo por China para su sistema jubilatorio, apunta además a:

- aliviar la carga sobre el Gobierno,
- promover la responsabilidad de empleados y empleadores, y
- promover la participación en los mercados³⁶.

Por otro lado, se ha señalado, en este mismo trabajo, que el envejecimiento de la población china es mayor en su escala y más rápido, en comparación con el envejecimiento ocurrido en las naciones occidentales industrializadas, que lograron la industrialización con anterioridad al envejecimiento. China no ha completado aún su industrialización, y el envejecimiento de la población es una gran carga...³⁷

La transferencia de responsabilidades a los mercados y a los trabajadores³⁸, en la asignación de recursos y provisión de beneficios jubilatorios, y el “argumento demográfico” constituyen las dos dimensiones que encuadran las actuales opciones chinas de reforma a su sistema de pensiones. China ha sido, no obstante, más prudente a la hora de movilizar los fondos jubilatorios hacia los mercados de capitales, que a la hora de diseñar el esquema multipilar sugerido por el Banco Mundial.

Sin embargo, ambos conjuntos de argumentos están relacionados, y coinciden con el encuadre que de esta reforma viene realizando el Banco Mundial desde principios de la década de los años 90, como hemos señalado en nuestra sección anterior.

Respecto a la transferencia de responsabilidades al mercado y a la sociedad, es clara la apuesta del Gobierno chino en su trayectoria desde, al menos, 1991. La separación entre los tramos del sistema de pensión impide, en principio, la reasignación presupuestaria entre pilares; no obstante, dicha reasignación, de hecho, ocurre en la transición y exige crecientes esfuerzos fiscales para lograr un tramo de cuentas individuales autofinanciadas. Las transferencias desde el GC al sis-

tema de pensiones configuraron un total de 360.810 millones RMB entre 1998 y 2006. Distintas estimaciones han calculado, para 2001, una deuda aproximada, con el sistema de jubilación, de entre el 85 y el 140% del PBI, en el marco de este esquema³⁹. Dicha deuda se concreta en déficits recurrentes de las administraciones locales provenientes de los actuales beneficiarios, retirados bajo el viejo sistema, centrado en el *danwei*⁴⁰. Como hemos visto, el Gobierno ha dado pasos en el sentido de financiar esta transición y los ha sostenido con importantes recursos fiscales⁴¹, con la promesa de ser recompensados por su valorización en los mercados de capitales, una vez que los fondos hayan sido centralizados a nivel provincial, que las cuentas individuales hayan sido consolidadas, y estén maduros dichos mercados. Sin embargo, existen severas dificultades para poder cumplimentar estas perspectivas en el futuro: primero, dadas las reducidas dimensiones del mercado de capitales chino, ubicado en el orden del 40% del Producto, tres veces menor al tamaño del mercado de capitales en los países de la OCDE, como lo fue la volatilidad registrada en dicho mercado entre 1994 y 2005⁴². En segundo lugar, el nivel de centralización es aún bajo: sólo se alcanzó la consolidación provincial de los fondos en 13 de las 31 jurisdicciones del país, incluyendo a las 4 ciudades directamente administradas por el GC.

La propia administración reconoce estas dificultades, y señala la actual etapa de reformas como una transición entre un sistema PAYG y un esquema de “financiamiento parcial”.

Sin embargo, se persiste en la necesidad de sostener la transición hacia el auto-sostenimiento del sistema, invocando las tendencias demográficas como argumento⁴³; de acuerdo a esta perspectiva, China estaría atravesando un periodo de “dividendo demográfico”, con pico en 2010, constituido por el máximo alcanzado en la población en edad de trabajar. A partir de aquí, el porcentaje de esta población comenzará a declinar, y la población en edad de jubilación alcanzará el nivel de los países desarrollados, aproximadamente en 2035, incrementando la tasa de dependencia (porcentaje de personas en edad jubilatoria sobre el total de las personas en edad de trabajar)⁴⁴.

Es decir, la transición hacia el auto-sostenimiento del programa jubilatorio puede dilatarse (esto es, mantener en la práctica un esquema PAYG o parcialmente financiado), pero debe llevarse a cabo para 2030. Para esa fecha, se confía en la madurez de los mercados de capitales del país⁴⁵.

Mientras tanto, el sistema hasta ahora construido incluye, aproximadamente, algo más del 60% de la fuerza de trabajo urbana, al 40% del total de la fuerza de trabajo y al 5% de los trabajadores migrantes⁴⁶. Para sostener su transición hacia un sistema autofinanciado, se ha optado por elevar las contribuciones individuales y reducir sus beneficios. La institución del FNSS y las EAs, y la apertura de sus opciones de inversión, ha sido gradual y controlada. Sin embargo, la concurrencia de la volatilidad del mercado chino de capitales y la crisis financiera de 2008-2009, ya han producido impactos negativos: el Fondo perdió, por primera vez desde su creación, 40.000 millones RMB debido a la caída en los valores domésticos tras la crisis, y el incipiente tercer pilar del sistema obtuvo resultados negativos, equivalentes al 8% de sus activos⁴⁷.

El argumento demográfico supone que, mientras más rápido se consiga la reforma del sistema de pensiones, más provecho se podrá sacar del “dividendo demográfico”, constituido por el alto porcentaje de la población en edad de trabajar y producir. Para esto, la reforma propuesta deberá incluir a la capitalización, como principio capaz de ampliar la riqueza generada por la coyuntura demográfica favorable, y movilizar los ahorros de la población hacia la economía productiva.

Esta perspectiva implica supuestos discutibles, en especial para el escenario chino de reformas. El primero de ellos tiene que ver con la consideración de la población en edad de trabajar, durante un periodo determinado⁴⁸. En realidad, el porcentaje de esta franja etaria^{IV} nos está indicando, simplemente, los límites posibles de esta expansión. En la experiencia concreta de un proceso de desarrollo, existen muchos factores que pueden estar contribuyendo o frenando la expansión de la fuerza de trabajo. Entre ellos, como elementos relevantes

^{IV} (voz argentina): De la edad o relativo a ella [N del C.].

para nuestro caso, debemos destacar la evolución del desempleo, no sólo en su aspecto cuantitativo sino, además, considerando las modalidades del proceso de urbanización y migración rural–urbana que atraviesa la sociedad china bajo el periodo de Reforma y Apertura⁴⁹. Teniendo en cuenta esta consideración, dada la estructura de la provisión de beneficios jubilatorios en el país, la transición resulta potencialmente beneficiosa para la construcción del sistema, si se amplía la cantidad de contribuyentes a través de su incorporación al mercado de trabajo urbano, y a los programas jubilatorios en vigencia.

En segundo lugar, el argumento demográfico implica la aceptación de supuestos relativos al ahorro y al crecimiento económico. Particularmente, aquéllos que ligan, de manera lineal, al ahorro y la inversión, en una relación causal. Así, el mayor nivel de ahorros durante el periodo de dividendo demográfico favorecería la acumulación de capital, y permitiría incrementar la intensidad del capital en la economía y, con ello, la productividad del trabajo. Del agotamiento de este dividendo, conforme el envejecimiento poblacional se vuelve más pronunciado, se desprende la necesidad de profundizar mecanismos de capitalización para sostener o profundizar el proceso de crecimiento. En realidad, por un lado, el nivel de ahorros es sólo una de las variables que inciden en el incremento de la inversión⁵⁰. La agenda heterodoxa, por ejemplo, ha insistido reiteradamente en medidas directas de incentivo a la inversión y a la expansión de la demanda agregada, y en el papel del sistema bancario y la administración de la política monetaria y fiscal, como elementos activos⁵¹. En este sentido, la misma definición de “ahorro” es controversial, y tampoco es necesariamente cierto que la mejor forma de canalizarlo sea a través de la acumulación en cuentas individuales, y la valorización en los mercados de capitales⁵². En el caso chino, aún es prematuro elaborar conclusiones sobre un proceso incipiente, acerca del cual se ha señalado que el buen desempeño de las colocaciones de los fondos jubilatorios se debe, precisamente, a la prudencia en la apertura a los mercados.

Por otro lado, también parece claro que el actual desempeño de la economía china reformista no está dirigido, pre-

cisamente, por la valorización del capital financiero. Sin embargo, cierta literatura sostiene que, junto con el envejecimiento poblacional, sobrevendrá una etapa de madurez de la economía, caracterizada por una mayor intensidad del capital, menor crecimiento del producto y de los salarios⁵³. De nuevo, aquí la interpretación de las tendencias a futuro depende de los supuestos utilizados. Si consideramos dimensiones incompatibles con el paradigma neoclásico, como los efectos de demanda del crecimiento de los salarios, o la calificación de la fuerza de trabajo, el panorama se complica notablemente, respecto a un escenario en el que suponemos al crecimiento de los salarios, simplemente, como función de la productividad marginal.

De todas maneras, esto resulta una especulación vana para el escenario chino de reformas, en el que concurren diversas variables y dimensiones. Lo que queremos señalar es que no podemos aislar y cuantificar, con precisión, el movimiento en el futuro de cada una de ellas, sobre la sola certeza de un constante envejecimiento poblacional. Esto es, precisamente, no obstante, lo que realiza la mayoría de los trabajos relevados que examinan el proceso de reformas al sistema jubilatorio en China. La recomendación que sigue, luego de asumir como supuestos un menor crecimiento en el futuro del producto y de los salarios, es la colocación de los fondos jubilatorios en un incipiente mercado de capitales. La promesa que justifica la apuesta por el mercado de capitales es una tasa de retorno “razonable”, de entre el 3 y el 5% anual, no alcanzable por un sistema jubilatorio sin financiamiento, a menos que se verifique un crecimiento salarial sostenido de entre el 3 y el 5% anual a lo largo del tiempo⁵⁴. La realidad indica, sin embargo, que el crecimiento promedio del salario real para la economía urbana china ha oscilado, a lo largo de la Reforma, entre el 5 y el 12% anual⁵⁵, que el Producto lo ha hecho por encima del “mágico” 8%, necesario para absorber la creciente afluencia de trabajadores migrantes y contener las cifras del desempleo y que, por ende, existen más de 200 millones de trabajadores no aportantes al sistema jubilatorio.

La regulación de este flujo de trabajadores migrantes, por otro lado, revela, asimismo, ciertas particularidades de la

política oficial, que pueden ser reveladoras de su sentido en el contexto de las transformaciones socioeconómicas de mediano y largo plazo. Existen recurrentes referencias, en el discurso y la legislación, a la necesidad de apuntalar la reforma jubilatoria con el sostenimiento de un “cuarto pilar” de ingresos para los adultos mayores, basado en la provisión de recursos por mecanismos informales, a través de la familia, las comunidades de base y las redes sociales cercanas⁵⁶.

La *Ley de Familias* de 1981⁵⁷, ratificada por nuevas regulaciones dispuestas en 1996, prescribe la obligación tradicional de sostén de los adultos mayores a cargo de sus hijos. Este papel, sancionado por el sistema legal, fue explícitamente reconocido en 2005 por el BM, como parte inherente a un sistema jubilatorio multipilar⁵⁸. Recientemente, un comunicado del Comité Nacional sobre Envejecimiento Poblacional, ha destacado la necesidad de incorporar la “piedad filial en un sistema desarrollado de seguridad social”, reprimiendo en términos tanto utilitarios como de principios, la tendencia a la reducción en el tamaño de los hogares⁵⁹.

La apelación tiene sustento real. La proporción de hogares compuestos por padres e hijos es, en China, del 59% (frente a un porcentaje del 13% para los Estados Unidos, en 1989)⁶⁰. También tiene sustento en el proceso migratorio rural-urbano, sucedido de manera ininterrumpida desde las reformas rurales de 1978-1984 que, al generar excedentes rurales, elevar la productividad agrícola y liberar fuerza de trabajo en el campo, permitió la acumulación de capital en las ciudades, a través de la incorporación de fuerza de trabajo a la economía urbana. El *hukou*, o pasaporte interno aún vigente en el país, funciona en este proceso como un mecanismo que regula dichos flujos migratorios y, con ello, el proceso de acumulación, manteniendo un mercado de trabajo esencialmente dual y fragmentado⁶¹.

En el momento de redactar este artículo, en la apertura del periodo de sesiones de la Asamblea Popular Nacional, se anunció la abolición experimental del *hukou* para las ciudades medianas y pequeñas. La profundización de esta reforma sería crítica para la futura evolución de los programas en el

área de la seguridad social, aunque su restricción a las ciudades medianas y pequeñas no señala con claridad dicha profundización. Más aún, el anuncio de esta medida⁶² revela recomendaciones preexistentes del BM, que ya en 1996 prescribía medidas de este tipo, encuadradas en el conjunto de las disposiciones analizadas hasta aquí en este trabajo:

“Al tiempo que la urbanización acelerada puede crear algunos problemas, el desarrollo de ciudades medianas puede resultar una manera asequible de convertir parte de la población rural, principalmente implicada en las actividades agrícolas, en una población urbana menos dependiente de la tierra. Preservar los valores tradicionales, y mantener el apoyo familiar y de la comunidad –el sistema informal de seguridad para los ingresos de los mayores, sin implicación del gobierno y con escasa implicación del mercado– va a amortiguar algunos de los impactos del choque demográfico. Los mercados financieros deben ser liberalizados, y desarrollados para que la gente pueda tener instrumentos de ahorro adecuados, y opciones de seguros”⁶³.

El grado en que esta coincidencia entre recientes e incipientes disposiciones gubernamentales, y principios sugeridos por el BM casi 15 años atrás, como parte de una política global que concentra las apuestas en la ampliación de los mercados de capitales, conforme con una coherencia de políticas, depende de la circunscripción de estas medidas a las ciudades medianas y pequeñas, o de su extensión al conjunto de las áreas urbanas, lo que permitiría la apertura a una reformulación del sistema jubilatorio.

Conclusiones

El Gobierno no se ha dejado llevar, hasta ahora, por el canto de sirena neoliberal, en lo referente a la movilización indiscriminada de los fondos jubilatorios hacia el mercado de capitales. Sin embargo, funcionarios y especialistas en el área de la seguridad social insisten en la recurrencia a las tenden-

cias demográficas, como fundamento de la opción por un sistema multipilar en transición hacia el autofinanciamiento que, hasta el momento, asegura una tasa de reemplazo, aceptable apenas, a una reducida minoría de trabajadores. Un esquema alternativo, con financiamiento parcial, seguramente requeriría contribuciones elevadas a lo largo del tiempo (sin por ello ser necesariamente “insostenible” para la sociedad), y obligaría a una constante búsqueda de ampliación de la base contributiva; con ello, contribuiría a elevar la calidad del empleo.

Se ha optado, hasta comienzos del presente año, por posponer la búsqueda decidida de la inclusión de la fuerza de trabajo migrante en el sistema jubilatorio formal. Esta decisión implícita se funda en el fenomenal proceso de migración rural urbana y su particular regulación que, a la vez, ha reforzado el recurso a las asignaciones sociales y familiares informales, como mecanismos incluidos en los arreglos institucionales vigentes en el área de la seguridad social.

Este proceso explica, así, el sostenimiento, a lo largo del tiempo, de un sistema jubilatorio débil en su cobertura, inhibiendo su extensión al conjunto de los trabajadores.

Invirtiendo el proceso secular de creciente provisión de servicios sociales a través del Estado, el proceso de reformas, actualmente en marcha en el país, promete reeditar la vigencia de dos principios considerados como perimidos^v bajo el capitalismo avanzado: la ideología familiar tradicional y el individualismo de mercado.

Es este particular proceso de acumulación, y no una supuesta eficiencia económica, lo que explica la opción por un diseño multipilar, basado en cuentas individuales, para el sistema chino de pensiones. El grado en que el propio proceso de acumulación se profundice, erosionando los lazos familiares tradicionales, e incrementando el número de la fuerza de trabajo urbana, pondrá en tensión este diseño de cobertura limitada, exigiendo no su profundización, como recomiendan el BM, el FMI y diversas agencias gubernamentales y académicas sino,

^v Término Jurídico, propio de Argentina y Colombia, sinónimo de prescribir [N. del C.].

probablemente, su reformulación, en el contexto de un incremento en los salarios reales y una creciente inclusión social.

¹ Para una genealogía del neoliberalismo y de su ulterior cristalización en el Consenso de Washington, así como del lugar del BM y el Fondo Monetario Internacional, en tanto “organismos multilaterales”, ver, por ejemplo, Anderson, Perry, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, y Borón, Atilio, “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, ambos en Emir Sader y Pablo Gentili (eds.), *La Trama del Neoliberalismo: Mercado, Crisis y Exclusión social*, Buenos Aires: CLACSO, 2005 (1995), pp. 25-37 y 51-93; Peet, Richard, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank, and WTO*, Londres – Nueva York: ZED Books, 2003. El texto “canónico” del BM sobre los sistemas de pensiones, que tendremos la oportunidad de analizar posteriormente en este trabajo, es *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press, 1994 (énfasis en el original). En este trabajo se apuntará a construir una explicación de la adopción parcial y contradictoria de tales políticas, a partir del reconocimiento de su posibilidad en un contexto de crecimiento económico y urbanización acelerada, que permitió sostener la transferencia de funciones de asistencia social a los adultos mayores, hacia las familias y la sociedad. No podemos explicar suficientemente en los límites de este trabajo, en el nivel de los contextos de formación de políticas, la perplejidad que puede generar la coexistencia de innovaciones institucionales y “préstamos” institucionales del BM en una Reforma tan heterodoxa como la china. Sin embargo, distintos trabajos han enfatizado la ruptura ideológica que produjo el proceso de Reforma en el liderazgo político del PCCh y en sus cuadros intelectuales. Muchos de ellos, en tanto no abogaran por un liberalismo político radical que socavara el régimen de partido único, pudieron convertirse en decididos impulsores del liberalismo económico al interior de la administración del país, durante las décadas de los años 80 y 90. Asimismo, se ha destacado la consolidación de un nuevo “consenso” político al interior del Partido en el cambio de siglo y sobre nuevas bases, tras la Crisis Asiática y el posterior cambio de liderazgo en 2002. Ello, también, en el marco de nuevos desafíos en el debate político, desde ángulos muy distintos al liberalismo dominante (y a la vez desafiante) de las décadas anteriores [cf. Cui, Zhiyuan, “China’s Response to US Neocon-

servatism”, en Hadiz, Vedi (ed.), *Empire and Neoliberalism in Asia*, New York: Routledge, 2006, pp. 188-201; Davies, Gloria, “China’s Reformists: From Liberalism to the ‘Third Way’”, *Global Dialogue*, 9, 1-2 (2007); Leonard, Mark, “China’s New Intelligentsia”, *Prospect Magazine*, 144 (2008)].

² Consejo de Estado, *Provisional Regulations on Institution of Labor Contract System for State Owned Employees*, en vigor desde 1 de octubre de 1986, Consejo de Estado, Beijing, República Popular China, 12 de julio de 1986, c. V., arts. 26/27.

³ Zheng, Lizhao, “Pension Reform In China: Under the Shadow of the World Bank,” defensa de tesis, Universidad de Victoria, 2009, pp. 78-79.

⁴ Salditt, Felix; Whiteford, Peter, y Adema, Willem, “Pension Reform in China: Progresses and Prospects”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 53, (2007), <http://www.oecd.org/dataoecd/31/26/38757039.pdf>, p. 8.; Frazier, Mark, “After Pension Reform: Navigating the ‘Third Rail’ in China”, *Studies in Comparative International Development*, 39, 2 (2004), pp. 49-52. Consejo de Estado, “Guówùyuàn guānyú qīyè zhígōng yǎnglǎo bǎoxiǎn zhìdù gǎigé de juédìng” 国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定, [*Decisión de Reforma del Sistema de Seguro de Pensión para los Empleados de las Empresas*], Guówùyuàn 国务院 [Consejo de Estado], Beijing, República Popular China, 26 de junio de 1991.

⁵ Zheng, “Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank”, p. 78. Paul, Susanne, y Paul, James, “The World Bank and the Attack on Pensions in the Global South”, Research Paper, Global Action on Aging and Global Policy Forum (1994), pp. 14-16.

⁶ Paul, Susanne, y Paul, James, “The World Bank and the Attack on Pensions”, p. 16. Consejo de Estado, “Guówùyuàn guānyú qīyè zhígōng yǎnglǎo bǎoxiǎn zhìdù gǎigé de juédìng”.

⁷ Zheng, “Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank”, p. 79. Salditt et. al., “Pension Reform in China: Progresses

and Prospects”, p. 17. Consejo de Estado, “Guānyú shēnhuà qǐyè zhǐgōng yǎnglǎobǎoxiǎn zhìdù gǎigé de tōngzhī” 关于深化企业职工养老保险制度改革的通知 [Comunicación para profundizar en la reforma del sistema de seguro de pensión para los empleados de las empresas], Guowuyuan 国务院 [Consejo de Estado], Beijing, República Popular China, 1 de marzo de 1995.

⁸ Piggott, John, “Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance”, Background Paper. Regional Summary: Asia, Washington D.C.: World Bank, 2007, p.3, donde se señala el carácter reservado del documento en cuestión. Es plausible que el Banco posea, *ex post*, cierto interés en publicitar su intervención en la Reforma Económica china. En todo caso, mostramos a continuación las similitudes estructurales entre el diseño reformista chino de 1997-98 y el documento básico del BM, de 1994.

⁹ World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, pp. XII-XIII (aquí y en adelante, la traducción es mía)

¹⁰ World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, p. XIII.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Lo que significa consolidar un mecanismo de identificación individual de los beneficios correspondientes a cada ciudadano a lo largo del país, y un mecanismo de transferencia financiera en caso de movilidad del individuo. Esta preocupación busca responder a la amplia diversidad regional y al notable diferencial de capacidad administrativa y financiera de cada provincia, región y nivel jurisdiccional. También, al proceso migratorio interregional y rural urbano. Pero también busca consolidar la flexibilidad y la libre movilidad de la fuerza de trabajo a lo largo del país.

¹³ McCarthy, Desmond, y Zheng, Kangbin, “Population Aging and Pension Systems: Reform Options for China”, *Policy Research Working Paper 1607*, Washington D.C.: Banco Mundial, 1996, p. 50.

¹⁴ Consejo de Estado, “Guānyú jiànli tǒngyī de qǐyè zhígōng jīběn yǎnglǎobǎoxiǎn zhìdù de juédìng” 关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定, [Decisión de establecer un sistema unificado de pensiones para los empleados de las empresas], Guowuyuan 国务院 [Consejo de Estado], Beijing, República Popular China, 16 de julio de 1997.

¹⁵ Consejo de Estado, “Guānyú jiànli tǒngyī de qǐyè zhígōng jīběn yǎnglǎobǎoxiǎn zhìdù de juédìng”.

¹⁶ Consejo de Estado, “Guānyú jiànli tǒngyī de qǐyè zhígōng jīběn yǎnglǎobǎoxiǎn zhìdù de juédìng”. Salditt et. al., “Pension Reform in China: Progresses and Prospects”, pp. 19-20. Tian, Chengping, *China's Social Security System*, Beijing: Foreign Languages Press, 2008, p. 62 y ss; Frazier, “After Pension Reform”, p. 50; Zheng, “Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank”, p. 80. Jackson, Nakashima, Keisuke, y Howe, Neil, *China's Long March to Retirement Reform. The Graying of the Middle Kingdom Revisited*, Washington D.C.: Center, for Strategic & International Studies, 2009, pp. 15-16. Jun, Ma, y Fan, Zhai, “Financing China's Pension Reform”, ponencia presentada en la conferencia sobre reforma del sistema financiero, Harvard, 11-13 de septiembre de 2001. Hay confusión en la literatura especializada, en lo referente a los aportes patronales para ambos pilares.

¹⁷ Tian, *China's Social Security System*, p. 200.

¹⁸ Zheng, “Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank”, p. 103.

¹⁹ Consejo de Estado, “Guówùyuàn guānyú yìnfā wánshàn chéngzhèn shèhuì bǎozhàng tǐxì shìdiǎn fāng'àn de tōngzhī” 国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知, [Comunicación del Consejo de Estado sobre la emisión de un programa piloto para mejorar el sistema urbano de la seguridad social], Guowuyuan 国务院 [Consejo de Estado], Beijing República Popular China, 25 de diciembre de 2000. En Jackson et.al., *China's Long March to Retirement Reform*, se sostiene que las contribuciones patronales fueron incrementadas, ya que se asume una contribución patronal “típica”

del 13% para el primer tramo, y de 3 puntos para el segundo, de acuerdo a las disposiciones de 1997, lo cual, como hemos señalado, dista de ser realista.

²⁰ Tian, *China's Social Security System*, p. 156, pp. 202-203. Impavido, Gregorio, Hu, Yuwei, y Li, Xiaohong, "Governance and Fund Management in the Chinese Pension System", Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, *IMF Working Paper*, 246 (2009), p. 36. Sin embargo, el FMI sigue insistiendo en la necesidad de profundizar la liberalización de las reglas de inversión para los fondos de las EAs.

²¹ Existen experiencias internacionales de fondos jubilatorios de inversión análogos, por ejemplo, en Noruega, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda. El FMI cuestiona, sin embargo, las reglas de gobernanza del FNSS chino, destacando la excesiva injerencia del poder "político" central en su constitución, y la escasa internacionalización y diversificación de su cartera. Impavido, "Governance and Fund Management", p. 11 y ss.

²² Impavido, "Governance and Fund Management", p. 17.

²³ Detalles y cuadros de balance (para 2004), en National Social Security Fund (NSSF), www.nssf.gov.cn

²⁴ Ministerio de Finanzas / Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Medidas Temporarias sobre la Gestión e Inversión del Fondo Nacional de la Seguridad Social*, Ministerio de Finanzas / Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Beijing, República Popular China, 13 de diciembre de 2001.

²⁵ Tian, *China's Social Security System*, pp. 202-203. Jackson et. al., *China's Long March to Retirement Reform*, p. 23. El Fondo ha invertido, además, estratégicamente, en el patrimonio de dos de los bancos estatales comerciales más importantes, recientemente reestructurados: el Banco de China y el Banco Industrial y Comercial de China. "China's Social Security Fund Buys into BOC", Xinhua, 10 de marzo de 2006. Por otra parte, ambos bancos fungen como custodios de inversión del Fondo.

²⁶ Heilongjiang, Henan, Hubei, Hunan, Jilin, Shandong, Shanghai, Shanxi, Tianjin y Xinjiang.

²⁷ Jackson, et. al., *China's Long March to Retirement Reform.*, pp. 23-25.

²⁸ Consejo de Estado, “Guówùyuàn guānyú wánshàn qǐyè zhígōng jīběn yǎnglǎo bǎoxiǎn zhìdù de juédìng” 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定 [Decisión del Consejo de Estado de mejora del sistema básico de dotación de seguros de los trabajadores de la empresa], 国务院 Guowuyuan [Consejo de Estado], Beijing, República Popular China, 3 de diciembre de 2005.

²⁹ Zheng, “Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank”, p. 93.

³⁰ Salditt, et. al., “Pension Reform in China: Progress and Prospects”, pp. 22-23.

³¹Cf. Meisner, Maurice, *La China de Mao y después. Una historia de la República Popular*, Córdoba: Comunicarte, 2007; Riskin, Carl, *China's Political Economy. The Quest for Development*, New York: Oxford University Press, 1987. Entrevista realizada en Wuhan, enero de 2010.

³² Jackson, et. al., *China's Long March to Retirement Reform*, p. 24. “New Rural Pension Plan to Benefit Aging Farmers”, *Xinhua*, 31 de agosto de 2009.

³³ Cuyo papel en el desarrollo social y económico bajo el modelo de Reforma y Apertura es crucial, por otra parte. Desafortunadamente, en esta sección y en la siguiente, sólo realizaremos comentarios marginales y atinentes a la temática de este artículo en relación a este papel.

³⁴ Zheng, “Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank”, p. 89.

³⁵ La cobertura del sistema es algo superior al 60% de la fuerza de trabajo urbana. La tasa de reemplazo prometida es, como señalamos,

menor al 58% para los dos primeros tramos. La extensión del tercer pilar es muy limitada.

³⁶ Tian, *China's Social Security System*, p. 15. Tian Chengping desempeñó el cargo de ministro de Trabajo y Seguridad Social desde 2005 hasta la reestructuración ministerial de 2008.

³⁷ *Ibidem*, pp. 37-38.

³⁸ Tanto las contribuciones patronales, como los aportes de los trabajadores, constituyen en última instancia, detracciones sobre el salario para ser diferidos bajo la forma de beneficios jubilatorios.

³⁹ Tian, *China's Social Security System*, p. 60 y ss.; Zheng, "Pension Reform in China: Under the shadow of the World Bank", p. 103; Frazier, "After Pension Reform", p. 54. El sistema cuenta, de hecho, con un excedente mensual, algo mayor a los 100 millones RMB para 2001.

⁴⁰ Empresas que, por lo general, y a excepción de los sectores estratégicos preservados y protegidos por el Estado, se vieron afectadas por el nuevo entorno competitivo de la Reforma.

⁴¹ Esfuerzos que se exige redoblar desde ciertas perspectivas. Por ejemplo, Jackson, et. al., *China's Long March to Retirement Reform*.

⁴² Zheng, "Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank", p. 104.

⁴³ Jackson, et. al., *China's Long March to Retirement Reform*, p. 9; Tian, *China's Social Security System*, pp. 37-38; Wang, Fang, y Mason, Andrew, "Demographic Dividend and Prospects for Economic Development in China", Mexico, ponencia presentada en Naciones Unidas, Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, agosto-septiembre de 2005.

⁴⁴ Naciones Unidas, *World Population Prospects*, 2008.

⁴⁵ Entrevista con especialistas locales, diciembre de 2009.

⁴⁶ Tian, *China's Social Security System*, cap. 2.

⁴⁷ *Hong Kong Trader*, 15 de enero de 2010. Impavido, et. al., "Governance and Fund Management in the Chinese Pension System", p. 34 y ss.

⁴⁸ Cf. Schulz, James, *The Economics of Aging*, Westport, Auburn, 2001.

⁴⁹ Cf. Hussain, Athar, "Social Welfare in China in the Context of the Three Transitions", *Working Paper n° 66* (2000), Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.

⁵⁰ No pretendemos agotar la discusión sobre este punto ni sobre los que siguen, simplemente mostrar cómo las recomendaciones de política, para el caso chino, se desprenden de premisas inherentes al paradigma neoclásico, aceptados como supuestos en los trabajos empíricos y en las recomendaciones de política sobre la Reforma, asumidas por el Gobierno chino en su diseño.

⁵¹ Cf. Meade, James, "The Keynesian Revolution", en Milo Keynes (ed.), *Essays on John Maynard Keynes*, Londres – Nueva York: Cambridge University Press, 1975. Elementos que, en otras áreas, han sido inherentes a la política económica del periodo de Reforma y Apertura.

⁵² Cf. Schulz, *The Economics of Aging*, p. 123 y ss.

⁵³ Jackson, et. al., *China's Long March to Retirement Reform*; Wang, y Mason, "Demographic Dividend and Prospects".

⁵⁴ Jackson, et. al., *China's Long March to Retirement Reform*, p. 35 y ss.

⁵⁵ National Statistics Bureau of China (NBS), 2008.

⁵⁶ Apelaciones oficiales a la sociedad civil en la provisión de servicios sociales, en Zhou, Xiaohua, y Fu, Ping, *The Development of*

Social Organizations and a Harmonious Society, Beijing, Foreign Languages Press, 2007.

⁵⁷ Asamblea Nacional del Pueblo, *The Marriage Law of the People's Republic of China*, adopted at the Third Session of the Fifth National People's Congress, Beijing, República Popular China, 10 de septiembre de 1980. Se trata de una ley de Familia, precisamente porque al regular de manera explícita las obligaciones filiales dentro de su articulado, excede el alcance convencional de una ley de matrimonio. cf. cap. III, arts. 9-23, "Relaciones Familiares". Las modificaciones introducidas en la Ley tras 2001, se refirieron, básicamente, a cuestiones de forma, y a la regulación de las disputas de propiedad en el trámite de divorcio.

⁵⁸ Zheng, "Pension Reform in China: Under the shadow of the World Bank", p. 89; Salditt, et. al., "Pension Reform in China: Prospects and Progress", p. 22; World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework", *World Bank Pension Reform Primer (2005)*, Washington D.C.

⁵⁹ *China Radio International*, on – line, 31 de agosto de 2009.

⁶⁰ Zheng, "Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank".

⁶¹ Una entrevista reciente (enero de 2010) realizada a una profesional residente en Wuhan, hija de agricultores, expresó con claridad el proceso de acumulación de capital bajo la Reforma. Refiriéndose a los trabajadores migrantes, señaló que "ellos en la ciudad son pobres, pero en los lugares de donde vienen, no son pobres...son ricos. Es extraño, son como una especie de <<ricos-pobres>>".

⁶² "Expertos defienden la necesidad de reformar el sistema de registro familiar en China", Xinhua, 9 de febrero de 2010. "China profundizará la reforma para enfrentar diferencia de riqueza y disparidad de ingresos", Xinhua, 14 de marzo de 2010.

⁶³ McCarthy, y Zheng, "Population Aging and Pension Systems: Reform Options for China".