

# La construcción institucional del área de la seguridad social en China y su contexto bajo la Reforma económica

*Gustavo Santillán\**

El presente trabajo introduce la actualidad y los principales problemas relativos a la construcción institucional en el área de la seguridad social en China a partir del periodo reformista (1978). Para ello, la primera sección presenta una definición del área de la seguridad social en el caso a estudiar. La segunda sección sostiene que la construcción institucional en el área ha estado signada por la constante intervención y regulación estatal concretada en el gradualismo, experimentalismo e incrementalismo de las reformas, y posibilitada por una coyuntura económica favorable que hace posible afrontar una serie de problemas estructurales de medio y largo plazos. La tercera sección analiza las configuraciones institucionales resultantes de este contexto en el área de la seguridad social, y traza su historia reciente. La cuarta sección presenta las conclusiones del trabajo.

---

\* CEA-CONICET (UNC).

## I. Definiciones y conceptos

Trabajamos sobre la base de definiciones objetivas de la seguridad social (entendiendo por este carácter simplemente aquellas definiciones independientes de las construcciones ideológicas realizadas por los actores implicados en su construcción). Oportunamente, hemos delimitado a partir de esta opción un espacio de la protección o seguridad social constituido por la regulación de la contradicción existente entre la acumulación capitalista, la reproducción de la fuerza de trabajo y la intervención relativamente autónoma del Estado. Así, las reformas en esta área se encuentran condicionadas, por un lado, por la valorización del capital, *v.gr.* la creciente mercantilización de la economía a partir de los '80 y la adición de la presión de la punición financiera a partir de los '90 y, por el otro, por los imperativos resultantes de la necesaria reproducción de la fuerza laboral.

Sin embargo, un rasgo notable está configurado por la intervención autónoma del Estado, que regula los procesos de reformas. Esta regulación se concreta en 1- planificación y dirección de las reformas a introducir, 2- experimentación previa a la implementación de políticas, y 3- aproximación gradual que, sobre la base de

la planificación y experimentación previas, escalona en el tiempo las iniciativas, anticipando o frenando encadenamientos viciosos o desestabilizadores del régimen de acumulación.

La relación entre acumulación y reproducción puede desenvolverse de manera no contradictoria durante el periodo gracias a esta intervención estatal, pero asimismo debido al sostenimiento de una coyuntura inédita que se repite desde la década de los '80, relacionada en última instancia con características estructurales de la economía china; estas características han posibilitado su inédito crecimiento, tanto como el control por parte del Gobierno de las principales variables macroeconómicas. La coyuntura no sólo es importante en términos generales, incide además directamente en la salud del esquema de seguridad social (en el sistema previsional, por ejemplo) condicionando la cobertura del mismo.

Las instituciones objeto de nuestro estudio "incluyen o pueden incluir al sistema educativo, sanitario, previsional, de seguridad y asistencia social, a la vivienda pública y a toda forma de asignación de recursos que no implique un desembolso directo e inmediato del capitalista al trabajador en el ámbito de la empresa."<sup>1</sup> Dejaremos de lado en esta oportuni-

<sup>1</sup> Santillán, Gustavo, "Apuntes para la definición de un espacio de la protección social en China. Reproducción del trabajo, financiarización e intervención estatal en la Reforma Económica," *Estudios*, 20, primavera de 2007. Esta última forma de asignación remite al salario *directo*, entregado en dinero.

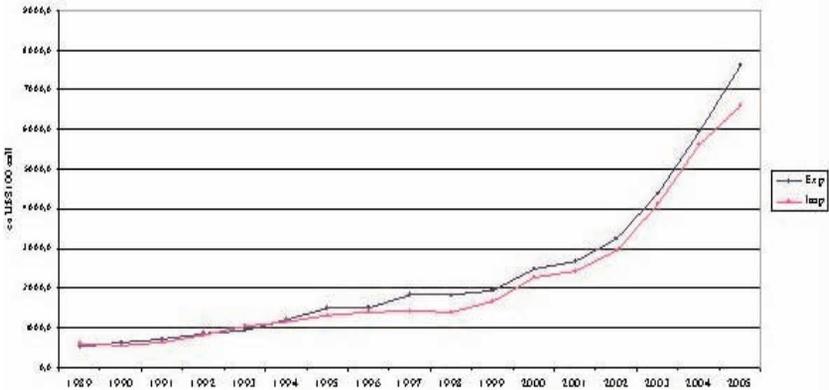
dad el análisis de las instituciones educativas y sanitarias. Del mismo modo, no será abordada la asignación de viviendas, a pesar de que su dinámica y configuración ciertamente tocan cuestiones nodales en la organización social y económica del país. Tampoco serán objeto de análisis las instituciones rurales de seguridad y asistencia social, a pesar de las dificultades que acarrea esta última opción.<sup>2</sup> Centraremos nuestra mirada en consecuencia, sobre el sistema jubilatorio, los seguros de desempleo y las políticas de asistencia social (ingresos mínimos contra la pobreza) en China durante el periodo que se inicia en 1978 en el marco de la apertura económica verificada a partir de las primeras reformas rurales, que introdujeron de manera masiva relaciones de tipo mercantil en el campo.

## II. La autonomía estatal y su contexto

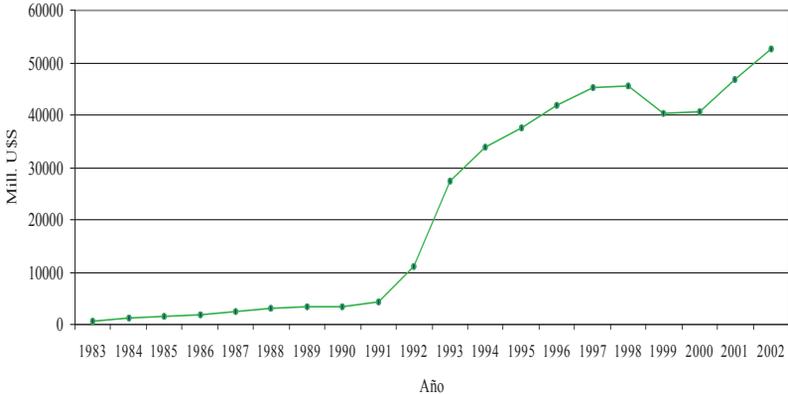
La continuidad de 30 años en la Reforma Económica (RE) ha im-

plicado un crecimiento del Producto Bruto (PBI) a tasas superiores al 8% anual. Este crecimiento ha ido acompañado por la acumulación de un importante excedente comercial, sostenida por un aún más pronunciado crecimiento de las exportaciones, como se observa en el **gráfico N° 1**. Esta dinámica se potencia tras la incorporación del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que coincide sin embargo con la salida de la Crisis Asiática (que, por otro lado, no llegó a detener la subida de las exportaciones chinas). En tercer lugar, al superávit comercial producto de la dinámica exportadora se debe agregar un constante ingreso de divisas producto de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que recibe el país (**gráfico N° 2**), ahora sí con un *impasse* tras la crisis, momentáneo si se atiende a la tendencia verificada entre 2001-2005, según consta en los últimos informes presentados por la Administración Estatal de Comercio Exterior, con un influjo neto de capital de US\$

<sup>2</sup> Puede señalarse la centralidad del agro en la economía y la sociedad chinas, con un 64% de la población rural en 2001. Sin embargo, el aún vigente sistema de registro de la población (*hukou*) introduce una distorsión significativa entre este indicador y el porcentaje de la población activa empleada en el campo (47% de la fuerza de trabajo en el mismo año), y hacia la parte del producto aportada por la agricultura: 15,8% del total. Estas distorsiones son en parte estadísticas, y producen un sesgo importante en los índices y políticas relativos a la seguridad social. Hussain, Athar, "coping and adapting to job losses and declines in farm earnings," en Deepak Bhattasali, et. al., eds., *China and the World Economy: Policy and Poverty after China's Accession to the WTO*, London and New York, Oxford University Press. Finalmente, existe una tendencia marcada hacia la homogeneización de estas políticas para el área rural y para las ciudades.

**Gráfico N° 1.** Exportaciones e importaciones, 1989-2005

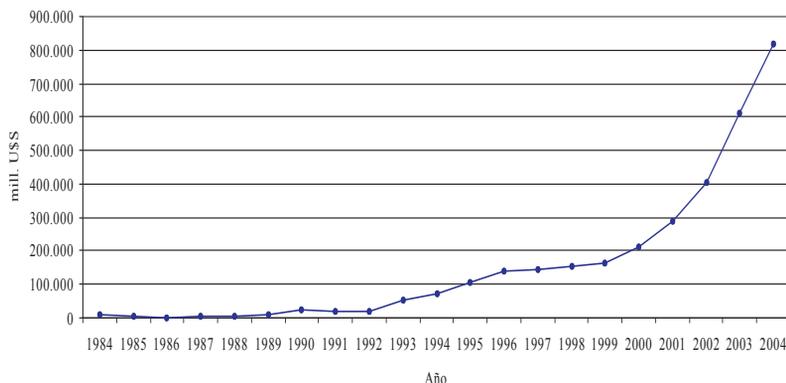
National Bureau of Statistics of China (NBS), China Statistical Yearbook, 2006; Ministerio de Finanzas de China, 2007

**Gráfico N° 2.** IED, 1983-2002. En mill. U\$S

79.100 millones para 2005.<sup>3</sup> Todo lo cual se traduce en una acumulación sostenida de divisas (**gráfico N° 3**), según la cual observamos (en un marco general de crecimiento) sucesivos relanzamien-

tos del nivel de reservas en 1993 (un año después del relanzamiento de la apertura económica), 1999 (superación de la Crisis), y 2002 (acuerdos de incorporación a la OMC).

<sup>3</sup> State Administration of Foreign Reserve, *China Balance of Payment 2006H1*

**Gráfico N° 3. Reservas en divisas, 1984-2005**

NBS, State Statistical Yearbook, 2002

Este contexto macroeconómico se ve acompañado por la evolución de dos indicadores de desarrollo social que reflejan bien el perfil general del modelo de desarrollo reformista. Por un lado, ha existido una indudable evolución hacia la reducción de los índices de pobreza absoluta. Por el otro, en términos relativos, China ha pasado de ser uno de los países más igualitarios del mundo a uno de los más injustos, en casi treinta años. Resultan engañosos los indicadores nacionales de la pobreza debido a las notables diferencias de desarrollo regiona-

les; sin embargo, y esto debe entenderse simplemente de manera aproximativa, las estimaciones oficiales señalan la reducción de la pobreza desde el 30% en 1978, a cerca del 9% en 2004, para el país en su conjunto. En paralelo a esto, sin embargo, la desigualdad social ha crecido (medida por el coeficiente Gini) desde un índice de 0,3 en 1978 (es decir, un nivel levemente superior de desigualdad al de Suecia y los países nórdicos) hasta el 0,46 en 2006 (cerca del índice de un país como el Brasil).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Hussain, Athar, "Urban Poverty in China: Measurement, Patterns and Policies," Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), enero de 2003, [www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/china.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/china.pdf); National Bureau of Statistics of China (NBS), Rural Survey Organization, "Poverty Statistics in China," septiembre de 2004; Ho, Chun - yu, y Dan, Li, "Rising Regional Inequality in China: Policy Regime and Structural Changes," Boston University - Department of Economics - Working Papers Series, WP2007-014, febrero de 2007, <http://www.bu.edu/econ/workingpapers/papers/inequality.pdf>

Este rendimiento de la economía es el que le permite al Gobierno un margen de maniobra para afrontar las transiciones estructurales, específicamente aquéllas que inciden en el nivel de la seguridad social. Y si atendemos a los datos que muestra el **gráfico N° 3**, podremos a su vez encontrar elementos para una explicación general del rendimiento de la economía, más allá de su enunciación. Puesto que la acumulación de divisas remite al enlazamiento de dos procesos que han brindado sustentabilidad a la RE. El primero ha sido la deslocalización productiva de las transnacionales en los países centrales, que trasladaron los segmentos finales de sus cadenas productivas hacia los países en desarrollo. Esto coincidió con la apertura al exterior de la economía china decidida por el liderazgo tras la muerte de Mao en 1978 (ya advertida por Zhou Enlai en 1972), y con la liberación de fuerza de trabajo en la agricultura provocada por las tempranas reformas rurales. Ambos procesos se combinaron, aprovechando la gran ventaja comparativa de China a partir de ese momento (fuerza de trabajo), posibilitando el crecimiento de las exportacio-

nes y la recepción de inversiones.<sup>5</sup>

El contexto macroeconómico nacional e internacional incide sobre las estructuras del Estado, su autonomía y su capacidad, a) permitiendo al gobierno ejercer tareas de previsión y planificación de los procesos económicos y de las opciones de política, y b) brindando herramientas financieras capaces de sostener las intervenciones del Estado en la economía. Concretamente, se verifica a lo largo del periodo el incremento en los niveles de ingresos, gasto público y déficit fiscal, recuperando a finales de siglo los niveles históricos de gasto en relación con el PBI tras una primera reducción en los primeros años de la RE. En 2004, el gasto público alcanzó el 27% del PBI, una cifra cercana al nivel de Corea del Sur. Más importante aún, si se agregan las partidas destinadas a la seguridad social (que figuran generalmente como partidas extrapresupuestarias) la cifra alcanza en realidad el 30% del PBI. El déficit fiscal se mantuvo en el orden del punto y medio del PBI durante la década de los '90 para elevarse al orden del 3% desde comienzos de siglo.<sup>6</sup> Se plantea

<sup>5</sup> Sobre la deslocalización y sus implicancias, Arrighi, Giovanni, *El Largo Siglo XX*, Madrid, Akal, 1999, cap. IV, pp. 322-390 y Epílogo; Amin, Samir, Wallerstein, Immanuel, Arrighi, Giovanni, Gunder Frank André, *Dinámica de la crisis global*, México, Siglo XXI, 1983. Para la inserción de China en el contexto abierto tras la RE y su profundización tras la incorporación a la OMC, Fernández – Stembridge, Leila, "Pautas laborales en China," *Labóral*, vol.3, N° 20, enero de 2005; Hussain, Athar, "Coping with and Adapting to Job Losses," cit.

<sup>6</sup> Salditt, Felix, et. al., "Pension Reform in China: Progresses and Prospects," Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), OECD Social,

con claridad que la RE no constituye un juego de suma – cero entre Estado y mercado, donde éste crecería a expensas de la reducción de aquél. Las tendencias señaladas (apreciadas en los **gráficos N° 4 y N° 5**) permitirán atender a lo largo del periodo las transiciones estructurales de la sociedad, a través de un singular entramado institucional que ha combinado las presiones impuestas por estas transiciones, y la cuidadosa dirección gubernamental de los procesos sociales.

La literatura ha definido precisamente tres transiciones que condicionan las características y problemas fundamentales a los que se enfrentan la economía y la sociedad chinas bajo el periodo de reformas: una transición de desarrollo económico (el pasaje de una sociedad rural a una urbana dominada por la industria y los servicios), una transición demográfica (hacia una población total constante o decreciente), y el tránsito de una economía planificada a una economía socialista de mercado. El enlace entre las

tres transiciones configura un cuadro de situación inédito y singular, que enmarca las iniciativas institucionales en el área de la seguridad social. Respecto a la transición de desarrollo económico, se señala que acarrea más implicancias para la extensión de un esquema de seguridad social en las áreas rurales.<sup>7</sup>

China ha venido desarrollando su transición demográfica en un lapso notablemente más reducido que el experimentado por el resto de los países que pasaron por esta transición, y en el medio de un proceso de desarrollo económico igualmente rápido. Es por esto que el análisis de los procesos demográficos y económicos debe desarrollarse también en conjunto. En realidad, la declinación de las tasas de natalidad, mortalidad y fertilidad comenzó en China entre fines de la década de los '60 y comienzos de la década de los '70, antes de la aplicación de la política del hijo único, que de esta manera no constituye una innovación radical respecto del pasado inmediato del país.<sup>8</sup>

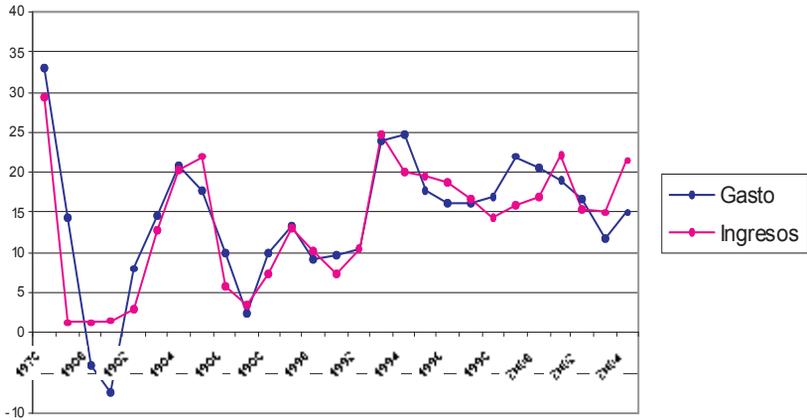
---

Employment and Migration Working Papers, 53, 2007, en <http://www.oecd.org/dataoecd/31/26/38757039.pdf>, p. 10; Ministerio de Finanzas de China, 2007; OCDE, "Challenges for China's Public Spending," Policy Brief, marzo de 2006

<sup>7</sup> Hussain, Athar, op. cit.; Hussain, Athar, "Rural social security – current situation and trends," Stanford Center for International Development (SCID), Conference on China's Policy Reforms: Progress and Challenges, September 29 - October 1, 2005, <http://scid.stanford.edu/events/China2005/Hussain.pdf>; Hussain, Athar, "Social Welfare in China in the context of the three transitions," Working Paper N° 66, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, agosto de 2000, <http://scid.stanford.edu/pdf/credpr66.pdf>

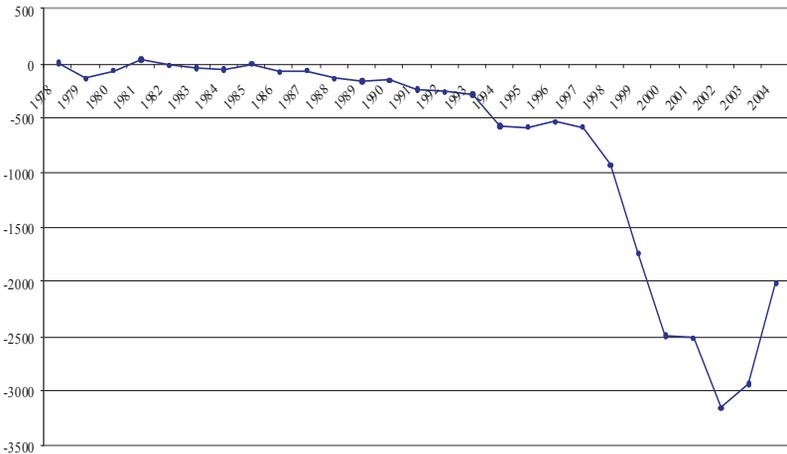
<sup>8</sup> Hussain, Athar, et. al., « Demographic Transition in Asia and its consequences, Asia2015 Conference, Institute of Development Studies, Overseas Department Studies, marzo de 2006, [www.asia2015conference.org/pdfs/Hussain.pdf](http://www.asia2015conference.org/pdfs/Hussain.pdf); United Nations, World Population Prospects, 2006; NBS, China Statistical Yearbook, 2006

**Gráfico N° 4.** Incremento de ingresos y gasto público, 1978-2004 (%)



Ministerio de Finanzas de China, 2007

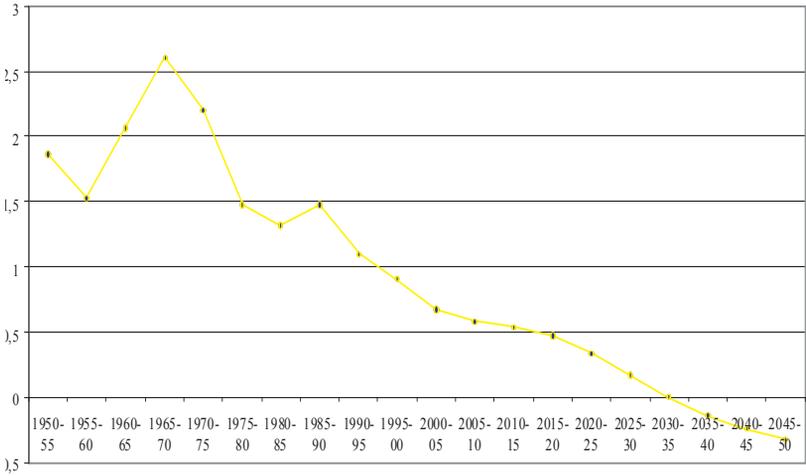
**Gráfico N° 5.** Resultado fiscal 1978-2004 (100 mill. yuan)



Podemos relacionar entonces esta transición con el desarrollo económico y social experimentado por el país inclusive bajo el maoísmo, para enfatizar la centralidad de esta última transición respecto de la demográfica.

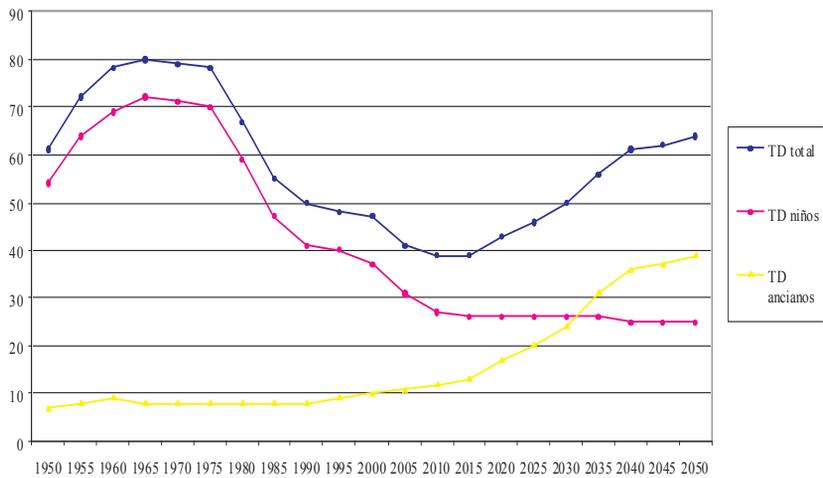
Precisamente, como observamos en los **gráficos N° 6 y N° 7**, las grandes y súbitas transformaciones de política económica y demográfica (1957, 1966, 1978) acompañaron, sin revertirla, la tendencia estructural hacia el

**Gráfico N° 6. Crecimiento de la población (%)**



ONU, World Population Prospect, 2007

**Gráfico N° 7. Tasas de dependencia, 1950-2050**



desarrollo económico posibilitada por la ruptura revolucionaria de 1949; aun el Gran Salto Adelante (1957-59) y el "baby-boom" del maoísmo (1960-1970) no pudieron revertir este proceso más

amplio, sin dejar de reconocer su impronta en la población y la sociedad.

De todos modos, el resultado ha sido mixto en términos de sus implicancias para las reformas

ulteriores en el área de la seguridad social. En primer lugar, la tendencia a la reducción de la población (**gráfico N° 6**), de acuerdo con la cual se espera que ésta detenga su crecimiento alrededor de 2025-2030, implica un incremento en la tasa de dependencia total (**gráfico N° 7**), pero sin alcanzar nunca los niveles de 1950. Esto se explica porque, de un lado, el envejecimiento de la población (**gráfico N° 7**, serie 3) se compensa con la reducción de la natalidad (**gráfico N° 7**, serie 2). Aún más, la tendencia ofrece un periodo “ventana” hasta 2020-2025, de manera que China aún cuenta con un periodo amplio para preparar su transición<sup>9</sup> Por otro lado, tras el cierre de este periodo, la presión se ejercerá de manera diferencial sobre los distintos componentes de la seguridad social, de manera incrementada (notable sin embargo a partir de 2020, de acuerdo con las estimaciones) para el sistema jubilatorio. Por lo tanto, la consideración del incremento en la tasa de dependencia en China deberá tener en cuenta este aspecto, así como las modalidades específicas que requiere la atención de niños y de ancianos.<sup>10</sup> Por último, existe un diferencial en las tasas de dependencia por región, que está reflejando las desigualdades en el desarrollo económico. Sintéticamente, las regiones del litoral cos-

tero abiertos tempranamente al capital extranjero, atractoras de población, presentan mejores (menores) tasas de dependencia que las regiones del interior. Esto se explica fundamentalmente por un diferencial en las tasas de natalidad (que puede estar acompañando a un diferencial en las tasas de urbanización), ya que las diferencias (a favor de las regiones del interior, en este caso) de dependencia referentes a los ancianos no son tan relevantes; esto podría explicarse asimismo por los flujos migratorios, ya que si bien la población es más joven en el interior chino, existe un flujo de emigración de la población en edad de trabajar hacia las ciudades costeras. De todos modos, las pautas migratorias están aquí también condicionadas por el nivel y el perfil del modelo de desarrollo social y económico del país, con lo que debemos nuevamente poner de relieve la centralidad de la tercera transición.

El modelo de desarrollo puesto en marcha a partir de la RE exige en primer lugar una externalización de las prestaciones correspondientes a la Seguridad Social respecto de las empresas estatales. Bajo el maoísmo, estas unidades de producción se encontraban insertas en un conjunto articulado de instituciones que reglamentaban no solamente la activi-

<sup>9</sup> Cf. gráfico N° 7; Salditt, Felix, et. al., op. cit., pp. 12-13.

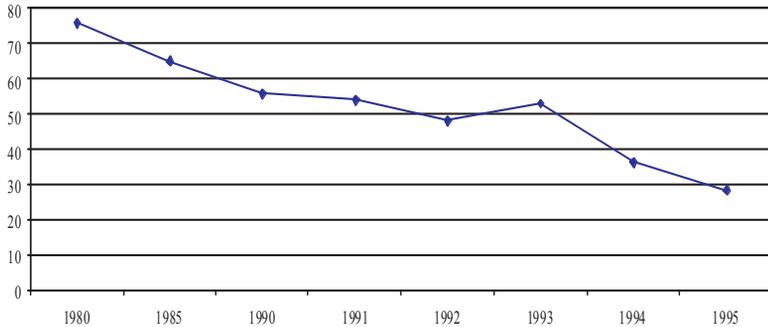
<sup>10</sup> *Ibid.*; Hussain, Athar, “Social welfare in China in the context of the three transitions,” op. cit.

dad económica sino además las actividades asociativas, y la vida cotidiana de los trabajadores. En el nivel presupuestario, esto implicaba su integración en la contabilidad gubernamental, y la evaluación de la rentabilidad del sector estatal en su conjunto, en función no de consideraciones económicas sino sociales, como el pleno empleo, el bienestar de los trabajadores y el control social. Esta configuración induce un modelo de bienestar social internalizado en la empresa, el exceso de personal en las unidades de producción estatales y el empleo vitalicio, como mecanismos para asegurar la plena ocupación en las ciudades; de aquí una amplia cobertura para los trabajadores empleados en el sector estatal urbano y el carácter rudimentario de los arreglos sobre seguridad social, que se encuentran insertos en el resto de las funciones y actividades de las empresas y el Estado y, como contrapartida, la desconexión de los trabajadores rurales de estos esquemas específicos de seguridad social.<sup>11</sup> La apertura económica presionará sobre estas unidades de producción y demandará la constitución de un espacio o región diferenciada de la seguridad social, debido a las características del modelo de desarrollo

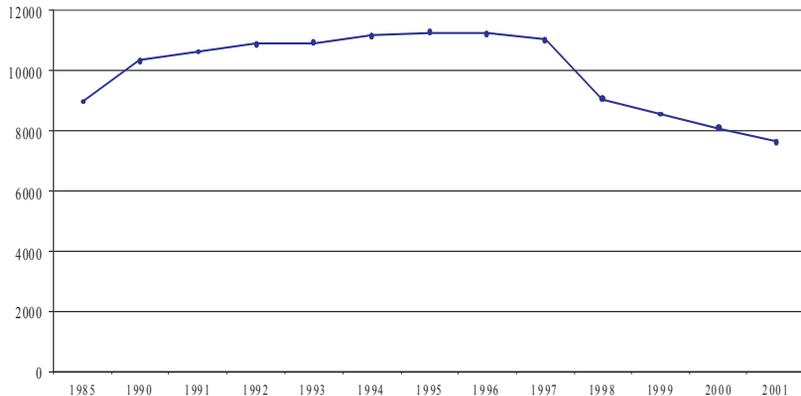
del país: el pleno empleo deja de ser durante la década de los '90 un dato automático de la economía y de la sociedad, así como no lo es el predominio absoluto del sector estatal de la economía industrial en las ciudades, ni el empleo en las unidades estatales (**gráfico N° 8 y N° 9**). El desempleo se agrava por la competencia que el resto de los sectores plantean al sector estatal de la economía, como se puede observar en el incremento en las pérdidas de las empresas estatales urbanas a lo largo de la RE. (**gráfico N° 10**)

La apertura introduce además dos rasgos definitorios para el reacomodamiento de la fuerza de trabajo; en el campo, con la racionalización de la producción permitida por el incremento de la autonomía decisional otorgada a las familias campesinas en desmedro del colectivo de producción en 1984, se da inicio a los procesos migratorios hacia la ciudad, estimados en 100 millones de personas a partir de la década de los '90. Por otro lado, la creciente recepción de IED potencia la demanda de trabajo (en el sector privado extranjero y mixto) en las ciudades costeras y en Beijing, configurándolas como polos de atracción de la población migrante.

<sup>11</sup> Hussain, Athar, "Social Welfare in China in the context of the Three transitions," op. cit., p. 13. Este problema ya había sido tratado en análisis contemporáneos del maoísmo, cf. Charrière, Jacques, "Planification et gestion des unités de production," en Bettelheim, Charles, et. al., *La construction du socialisme en Chine*, Paris, Maspero, 1974 (1965). En el campo predominaban las unidades de producción bajo régimen "colectivo," centrado sobre la comunidad rural, no sobre el Estado.

**Gráfico N° 8.** Producción estatal industrial, 1980-1995 (%)

NBS, State Statistical Yearbook, 1996, 2002

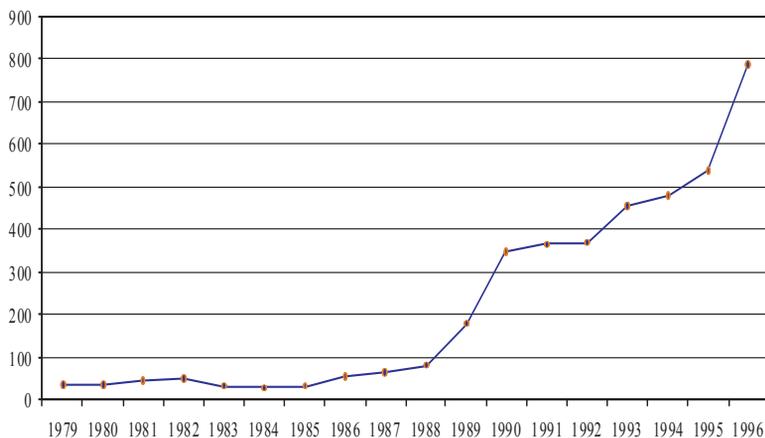
**Gráfico N° 9.** Número de empleados en las empresas estatales 1985-2001

El condicionamiento impuesto por la decreciente rentabilidad de las unidades estatales urbanas sobre su propio esquema de seguridad social, sin dejar de constituir un serio problema en términos económicos y sociales, no es el condicionamiento decisivo en la construcción de un nuevo

esquema ya que, en la actualidad y a partir de la segunda mitad de los '90 el sistema depende cada vez más del empleo privado, de su evolución, y de la cotización de empleados y empleadores pertenecientes a ese sector, así como de los aportes directos del Estado (esto es, de la ciudadanía).<sup>12</sup> Por

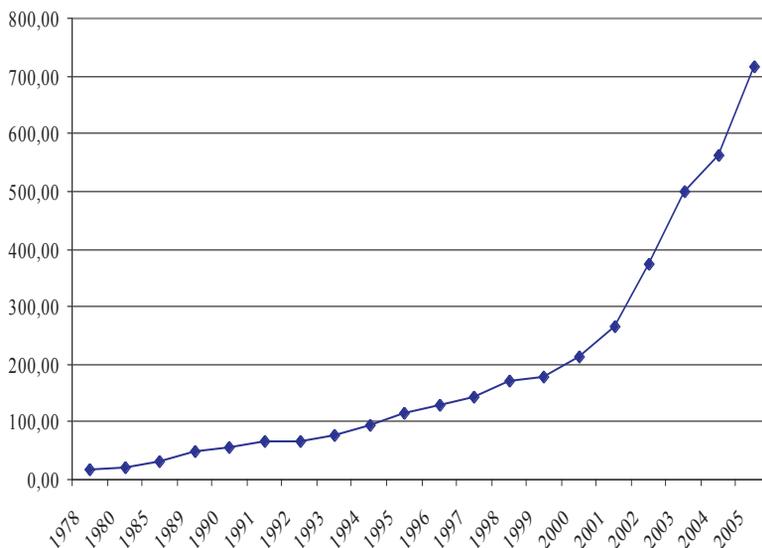
<sup>12</sup> Hussain, Athar, "Pension Reform in China: its Progress and Challenges," Asia Research Center, London School of Economics, 2001

**Gráfico N° 10.** Pérdidas totales empresas deficitarias, 1978-1996, en millones de yuan



NBS, Annual Statistical Yearbook, 2006

**Gráfico N° 11.** Gasto total en pensiones y bienestar social, 1978-2005



otro lado, está claro para observadores implicados y Gobierno que la mencionada construcción es,

en el nuevo contexto, una deuda del conjunto de la sociedad a sí misma. Esto puede constatar

en el incremento del gasto aplicado a la seguridad social, (**gráfico N° 11**) que acompaña la evolución reseñada del gasto público.

En suma, el enfoque en la transición desde la economía del Plan es central y se antepone al enfoque en las otras transiciones en nuestro trabajo, porque esta transición dirige ciertas pautas demográficas (las migratorias, por ejemplo) y con ello ciertas pautas del proceso de urbanización y reconversión de la economía y de la sociedad en una sociedad industrial y de servicios, porque han sido las reformas agrícolas puestas en marcha entre 1978 y 1984 las que dieron inicio a una cara del proceso de desarrollo chino, la disponibilidad de una importante fuerza de trabajo liberada de las ataduras del viejo sistema maoísta en las ciudades, y el relanzamiento de la productividad agrícola para poder sostener este proceso de urbanización. Asimismo, las reformas urbanas, lanzadas en 1984, permitieron el acceso a fuentes de capital y tecnología del exterior, y abrieron la economía a la recepción de los flujos de IED que relanzaron, combinados con la utilización

intensiva de la mano de obra, el desarrollo industrial de los '90 y del presente siglo.

### **III. El esquema actual de seguridad social en China y su historia**

Bajo el esquema maoísta, el trabajador urbano recibía de parte de su lugar de trabajo vivienda, asistencia médica, educación para sus hijos, y el acceso a una pensión o jubilación al retirarse.<sup>13</sup> El sistema funcionaba sobre la base de regulaciones dispuestas en 1951, que estipulaban un aporte específico destinado a seguridad social por parte de las empresas, del 3% de la masa salarial. De este monto, el 30% se derivaba a un fondo nacional de seguridad laboral administrado por la Federación Sindical de Toda China (FSTC). Este fondo cumplía una función de redistribución entre empresas, para asistir a aquellas unidades en dificultades para afrontar sus obligaciones en el área de la seguridad social. El restante 70% era administrado por la delegación sindical de cada empresa, en un fondo específico con el que se atendían las jubila-

<sup>13</sup> Existían adicionalmente esquemas residuales de asistencia social para quienes no poseían trabajo ni apoyo familiar; precisamente, la ayuda social quedaba circunscripta a las personas caracterizadas por los "3 sin:" sin ingreso, sin capacidad para trabajar y sin familiares que los sostengan. Hasta la disposición del ingreso mínimo para residentes urbanos en 1999 (cf. infra), todos los programas eran focalizados y definidos por las carencias mencionadas. El maoísmo por otra parte siempre prefirió la ayuda mutua y el apoyo conjunto de las masas antes que la asistencia social estatal. Huang, Chen – xi, "Social assistance in China: a case study of Shanghai," PhD Thesis, Universidad de Hong Kong, 2003, p. 69 y ss.

ciones del lugar de trabajo, las prestaciones sanitarias y el resto de los servicios atinentes al área. De todas maneras, las diferencias presupuestarias entre los recursos y las obligaciones eran solventadas, en el marco de estos principios generales, por los Gobiernos centrales, provinciales o municipales, que actuaban así como garantes de la uniformidad y el regular funcionamiento del sistema. Durante la Revolución Cultural (RC, 1966-1976) se debilitaron las actividades, funciones y prerrogativas de la FSTC, con lo que el sistema quedó centrado de manera definitiva sobre la unidad de trabajo. En lo que respecta al sistema jubilatorio, se exigía al trabajador 60 años de edad (50 ó 55 en el caso de las mujeres) y 25 años de servicio para acceder al beneficio (20 para las mujeres). El final de la RC trajo consigo el problema de la rehabilitación y reintegración en las ciudades de amplias porciones de la población que habían sido enviadas al campo. Como parte de las políticas orientadas a atender esta situación, el Gobierno incentivó la jubilación o retiro anticipado de buena parte del personal más antiguo, lo cual creó un primer

problema de sobrecarga en los costos de las unidades de producción: desde 1978 (fecha de aplicación de las medidas señaladas), los gastos de las unidades de producción en seguridad social se incrementaron 19 veces, y la relación entre contribuyentes y beneficiarios cayó de 30,3/1 a 6,4/1.<sup>14</sup> Este problema se entrecruza al avanzar la década de los '80 con la presión competitiva sufrida por las unidades estatales respecto de las empresas rurales colectivas, privadas, mixtas y extranjeras, lo cual desata la crisis del sistema de seguridad social hacia el final de la década.

Esta crisis se manifiesta en el sistema jubilatorio, el más importante de los esquemas en seguridad social de acuerdo con su costo. El Gobierno dispone fondos de pensiones externos a las unidades de trabajo en 1984 frente a esta crisis y de manera experimental en algunas provincias y ciudades, extendiendo luego en el nivel nacional en 1986 el aporte de los trabajadores de las empresas estatales (3% del salario) aplicado a los nuevos empleados ingresantes a las empresas, lo que introduce la contribución individual en el sistema. Los nuevos

<sup>14</sup> Sha, Yin Hua, "China's social security system – Present status and issues," en *Aging Population in Asia – Experience of Japan, Thailand and China*, Jica (Japan International Cooperation Agency, Seminar Report on the Parallel Session, 8th Annual Global Development Conference, Beijing, 11 de enero de 2007, [http://www.jica.go.jp/english/resources/publications/study/topical/aging/pdf/aging\\_01.pdf](http://www.jica.go.jp/english/resources/publications/study/topical/aging/pdf/aging_01.pdf), pp. 39-40; Li, Xiaowei, "Reflections on Social Welfare in Post – Reform China: is it Converging with East Asia?," Shanghai Institute for International Studies, 2005, <http://www.sis.org.cn/forumenglish/Summer%202005/lixiaowei.pdf>. Salditt, Felix, et. al., op. cit., p. 16.

fondos constituirían un mecanismo de redistribución de las cargas de las empresas en concepto de jubilaciones. A pesar de la experimentación y el gradualismo, regulaciones de 1991 apelando al establecimiento de un nuevo régimen jubilatorio ya estipulaban la unificación de los programas en la escala provincial, y aun nacional.<sup>15</sup>

Con el relanzamiento de la RE a partir de 1992, en un contexto de renovado crecimiento económico, en conjunto con la reestructuración corporativa orientada a la reconversión de las unidades estatales urbanas en sociedades por acciones y la privatización parcial o total de las empresas más pequeñas entre 1993 y 1997, y frente al éxito de los enfoques parciales y experimentales en seguridad social,<sup>16</sup> el Gobierno decide encarar la reforma institucional en el área de la seguridad social en escala nacional. Para ello, en 1995 el Consejo de Estado extiende la "Circular on

Deepening the Reform of the Old Age Pension System for Enterprise Employees," y en 1997 el llamado "Documento 26".<sup>17</sup> Estos documentos establecen explícitamente dos principios: 1- Las reformas subsecuentes en el área van a ser encaradas en el marco de un plan unificado en escala nacional; 2- la provisión de beneficios por jubilación y pensión no es una prerrogativa de las unidades de producción, sino una obligación del Estado y el Gobierno. El Documento 26 sentó las bases "teóricas" para el diseño del sistema jubilatorio actualmente existente en China, en proceso de ampliación, consolidación y extensión. Estas líneas fueron aplicadas recién en 2000 y nuevamente de manera experimental, significativamente en la provincia de Liaoning en Manchuria, una de las más afectadas por las reestructuraciones de 1993-97, y parte del viejo cordón industrial del país.<sup>18</sup> De allí su gradual extensión

<sup>15</sup> Chu, George, "Social security reform in China: the case of old-age insurance," *Contemporary Economic Policy*, v.15, N° 2, abril de 1997, pp. 85-93; "Decisions on the Reform of the Retirement Insurance System of Employees in Enterprises," 1991, cit. en Gao, Qin, "The social benefit system in urban China: reforms and trends from 1988 to 2002," *Journal of East Asian Studies*, v.6, N° 1, pp. 31-69; Xiaowei, Li, op. cit., pp.12-13; Salditt et al., op. cit., pp. 16-18.

<sup>16</sup> Salditt, Felix, et. al., op. cit., p. 18.

<sup>17</sup> State Council, "Decision on Establishing a uniform basic old age insurance system for enterprise employees," cit. en Gao, Qin, op. cit.; "White Paper on Labor and Social Security in China," 2002, [www.china.org.cn/e-white/20020429](http://www.china.org.cn/e-white/20020429)

<sup>18</sup> Salditt, Felix, et al., op. cit., p. 18. Liaoning poseía en 2004 el 3,2% de la población del país, pero el 7,4% del total de trabajadores cesantes en las empresas estatales. Posee una tasa de dependencia respecto de los ancianos de 12,86, ligeramente por encima del promedio nacional de 12,71, y mucho menos que, por ejemplo, Beijing y Shanghai, lo que pone en evidencia la centralidad del proceso económico en el condicionamiento sobre el sistema jubilatorio, por encima de las pautas demográficas. NBS, *China Statistical Yearbook*, 2006.

a dos provincias con las mismas problemáticas (Jilin y Heilongjiang, también en el Noroeste) y a otras ocho en 2006, incluyendo esta vez a Shanghai, con lo que en la actualidad el sistema se encuentra plenamente establecido en un tercio de las jurisdicciones del país. El arreglo institucional en transición introduce la “multipilaridad” en la reforma del sistema jubilatorio.<sup>19</sup> Las innovaciones institucionales propuestas, surgidas a partir de lecturas sobre los problemas en los países centrales del capitalismo avanzado para dar cuenta del envejecimiento de sus sociedades y de la continua ampliación de sus mercados financieros, e impulsadas por el Banco Mundial, buscan combinar los fiscalmente costosos (es decir, costosos para toda la sociedad) mecanismos de solidaridad intergeneracional con mecanismos de ahorro individual que, aprovechando la valorización de los mercados financieros, ofrezcan rendimientos positivos a los trabajadores aportantes en los nuevos pilares. El esquema propuesto en China, en este marco, combina una pensión básica homogénea

para todos los trabajadores, igual al 20% de los salarios regionales promedio, financiada por los empleadores, con aportes residuales por parte del Gobierno. Este primer pilar es sucedido por una cuenta individual nocional<sup>20</sup> a contribución definida<sup>21</sup> correspondiente al 11% del salario, a la que aportan empleadores (8%) y empleados (3%), y prorrateada al momento de la jubilación por un coeficiente de 120. A esto se agregan en 2000 cuentas especiales de ahorro individual en el nivel de la empresa, a contribución definida y financiadas por el empleador, y opciones de ahorro individual, voluntarias y capitalizadas enteramente con aportes del trabajador. Estos últimos tramos fueron introducidos de manera muy gradual a partir de 2000, no están completamente consolidados, recién en 2004 se permitió la participación de intermediarios financieros para su administración, y en 2005 se regularon y especificaron las pautas de inversión a las cuales deben atenerse dichos fondos, acordados entre aportantes, empleadores y sindicatos en el nivel de la empresa,

<sup>19</sup> Holzmann, Robert, “The World Bank Approach to Pension Reform,” Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper Series, N° 9807, diciembre de 1999; Holzmann, Robert, et. al., *Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform*, Banco Mundial, febrero de 2005.

<sup>20</sup> La cuenta individual nocional posee el formato y los principios de los sistemas de ahorro individual en los sistemas jubilatorios, pero con un mecanismo de financiamiento intergeneracional: los aportantes actuales pagan las prestaciones de los jubilados actuales.

<sup>21</sup> Mecanismo que relaciona la prestación de manera estricta a la contribución individual del aportante al sistema jubilatorio.

con regulación a cargo de la administración local.<sup>22</sup>

La multipilaridad y la introducción de cuentas nocionales están orientadas a gestionar la transición entre sistemas jubilatorios, y de esta exposición queda claro que el arreglo institucional chino está lejos de ser un sistema acabado. La transición presenta tres características fundamentales; la primera, que las pautas demográficas y económicas tal como han sido expuestas anteriormente, permiten el mantenimiento de tramos de reparto y cuentas nocionales en un periodo considerable de tiempo; sin embargo, por esta misma razón, es difícil señalar si los principios del reparto y los mecanismos nocionales permanecerán en el largo plazo, o si forman parte de una transición planificada hacia un sistema más orientado hacia la capitalización como principio. En segundo término, esta transición implica la carencia de una ley Nacional de Seguridad Social, en discusión desde hace ya más de una década; como hemos visto, las reformas han sido introducidas a partir de orientaciones generales, documentos y circulares producidas por el Consejo de Estado (CE), lo cual señala un límite a la intervención estatal, que no puede ser sancionada con fuerza de ley. En tercer término, dadas las características del país y de la transición,

es crítico el problema de la centralización del sistema, problema que está explicando en parte la dinámica experimental de las reformas.

La transición está garantizada, finalmente, a través de la introducción, en noviembre de 2000, de un Fondo Nacional de la Seguridad Social (FNSS). Dicho Fondo está orientado, en primer lugar, a constituir una reserva en escala nacional para la seguridad social, que permitiría realizar redistribuciones y reasignaciones presupuestarias entre las unidades de producción y jurisdicciones, en un nivel desconocido hasta ahora. Por otra parte, esto es por demás importante, si se tiene en cuenta la introducción de cuentas nocionales, la disposición de tramos de reparto dentro del sistema jubilatorio, la anticipación de las pautas demográficas en el largo plazo, los incrementos del déficit fiscal y del gasto público, y del gasto en seguridad social. Precisamente, el FNSS permite la asignación presupuestaria directa por parte del Gobierno central hacia sus activos. El resto de sus fuentes de ingreso están compuestas por a) ingresos por transferencias de empresas estatales reestructuradas y privatizadas, b) dividendos por operaciones en el mercado de capitales, y c) otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, ingresos por la venta de billetes

<sup>22</sup> Salditt, Felix, et. al., op. cit., pp. 18-19; Hussain, Athar, « Pension Reform in China, » op. cit., pp.3-4.

de lotería).<sup>23</sup> El FNSS recoge la actual tendencia a la financiarización de la economía global<sup>24</sup> y el actual desarrollo de los mercados de capitales en la economía china y, posibilitado por estos desarrollos, los realimenta, acompañando las tendencias de corto y mediano plazos de la economía, permitiendo y regulando la operación de bancos e intermediarios financieros por cuenta del Fondo. En tercer lugar, como señalamos, una de las virtualidades del FNSS reside en la capacidad para realizar redistribuciones entre unidades y jurisdicciones, apuntando a profundizar la centralización y homogeneización en escala nacional de la seguridad social. En cuarto lugar, precisamente, el Fondo apunta a regular globalmente el área de la seguridad social como región diferenciada, administrando fondos comunes y cuentas individuales, el sistema de pensiones, el seguro médico y los programas de asistencia social.

La década de los '90 constituyó una etapa crítica en la transición desde el sistema centrado sobre la unidad de trabajo y la institución

de una región diferenciada de la seguridad social no sólo por la necesidad de reformar estructuralmente el sistema jubilatorio, sino además por la novedad introducida por el fenómeno del desempleo urbano, ligado con la presión sobre las unidades estatales de producción, al dinamismo de los sectores no estatales de la economía y a las migraciones rural – urbanas. A partir de 1993, de manera coincidente con el inicio de las reformas corporativas en el sector estatal, se comenzarán a plantear estrategias para abordar de manera conjunta al desempleo y la pobreza urbana. El enfoque fue aquí también experimental, gradual e incremental, disponiéndose un intrincado mecanismo que concluiría, en 1999, con la generalización de un seguro de desempleo estipulado para todos los trabajadores en ciudades y pueblos.<sup>25</sup> Este seguro fue implementado previamente en 1993, sin embargo, de manera exclusiva para los trabajadores de las unidades estatales urbanas de producción a través de otro decreto del CE.<sup>26</sup> Inicialmente, las

<sup>23</sup> Detalles y cuadros de balance (para 2004), en National Social Security Fund, [www.nssf.gov.cn](http://www.nssf.gov.cn)

<sup>24</sup> Hemos analizado este proceso y sus implicancias en Santillán, Gustavo, op. cit. El FNSS 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. Xinhua, "China's social security fund buys into BOC," 10/3/06.

<sup>25</sup> State Council (SC), Regulations on Unemployment Insurance, promulgadas el 22 de enero de 1999 (SCRUI-99), art. 2, art.6, etc.

<sup>26</sup> SC, Regulations on Unemployment Insurance for Staff and Workers of State – Owned Enterprises, promulgadas a través del Decreto N° 110, el 4 de diciembre de 1993 (SCRUISWEOE-93)

Regulaciones de 1993 estipulaban el financiamiento del seguro de manera integral a cargo de la unidad de producción, a través de una contribución que oscilaba entre el 0,6 y el 1% de la masa salarial. Las contribuciones se depositaban en cuentas bancarias especiales en los bancos estatales comerciales, y pasaban a organizarse en escala local en fondos de desempleo, administradas por las autoridades competentes de las respectivas jurisdicciones subprovinciales, con participación de las autoridades provinciales. Se constituía así el fondo de prestaciones por desempleo, escindido de las obligaciones de las empresas. La prestación podía durar uno o dos años, de acuerdo con la antigüedad del trabajador en la empresa, y se estipuló como requisito para su percepción la inscripción de aquél en los Centros de Reempleo locales, orientados a la reconversión de la fuerza laboral. El monto de la prestación debía ser determinado en escala local, y oscilar entre el 120 y el 150% de las prestaciones asistenciales mínimas de cada ciudad.<sup>27</sup>

Las principales innovaciones introducidas en 1999 implicaron:

- La extensión del seguro a todos los sectores de la economía.
- Un incremento en la contribución empresarial, de los niveles anteriores al 2% de la masa

salarial.

- La introducción del aporte de los trabajadores, del 1% sobre el salario.
- Sin centralizar por completo el programa, se señala la responsabilidad del CE (y de su "departamento administrativo de seguridad laboral") sobre el seguro de desempleo en el nivel nacional.<sup>28</sup>

Sin embargo, la innovación más importante resultó la articulación del seguro de desempleo con otras dos instituciones dispuestas en el periodo, la prestación mínima para los trabajadores despedidos de las unidades estatales de producción, y el ingreso mínimo para todos los residentes urbanos.

La prestación mínima para los trabajadores despedidos de las unidades estatales fue introducida en el pico más alto de la reforma corporativa en el sector público. En ese momento, y también aquí a partir de experiencias locales obtenidas en los Centros de Reempleo de Shanghai, se estipula una prestación por tres años para todo trabajador cesante de una unidad estatal. La prestación tuvo un carácter transicional (previéndose inicialmente su desactivación para 2001), con un nivel fijado en escala local y financiada en partes iguales por la empresa, el Gobierno y los fondos de desempleo. Más importante aún,

<sup>27</sup> SCRUISWSOE-93, cap. III, seccs. 5, 6, 7, 11 y 12.

<sup>28</sup> SCRUI-99, arts. 1 a 12.

el trabajador durante este periodo estaba formalmente adscrito a la empresa, por lo que gozaba aún del derecho a la vivienda y prestaciones sociales que su antiguo lugar de trabajo ofrecía.<sup>29</sup>

Es importante destacar el escalamiento de esta medida con el seguro de desempleo por un lado, y con la disposición del Ingreso Mínimo para Residentes Urbanos (IMRU), en 1999. En primer lugar, porque la fecha y lugar de su lanzamiento como programa piloto, en Shanghai en 1993, coincide con las dos prestaciones que acabamos de exponer. En segundo término, porque las tres prestaciones configuran sucesivas "líneas de defensa" orientadas a evitar que los trabajadores cesantes cayesen en la pobreza.<sup>30</sup> El IMRU se estipula como la diferencia entre la línea local de pobreza y el ingreso actual del individuo, y su otorgamiento depende de un instrumento de evaluación a cargo de funcionarios locales. El desafío más importante para este programa proviene en la actualidad de las disparidades regionales, potenciadas por el desarrollo de la RE. Al respecto, y al igual que en los dos programas anteriores, el Gobierno Central previó la asis-

tencia financiera directa ante la eventual sobrecarga en los presupuestos municipales, asistencia que fue llevada delante de manera recurrente, y a menudo acompañando directivas emanadas con la finalidad de ampliar la cobertura del IMRU.<sup>31</sup>

Como hemos visto, muchas de las medidas reseñadas presentan un carácter transicional; hay tendencias que proyectan hacia delante informándonos de un proceso esencialmente dinámico y, merced a las modalidades que adopta la intervención estatal, los nuevos arreglos institucionales difícilmente puedan componer una coherencia sistémica (sin que por ello deje de existir la lógica intervencionista que postulamos en este trabajo). En este contexto llegamos a 2007, cuando se sanciona una nueva *Ley de Contratos de Trabajo (LCT)*.<sup>32</sup> Si bien se trata de una legislación que apunta a regular las relaciones laborales, su estudio es pertinente para nosotros debido a que, por un lado, ilustra con particular claridad la intersección triple entre acumulación, reproducción e intervención estatal y, por otra parte, su sanción pretende dar cuenta de algunas de las falencias más

<sup>29</sup> Fernández – Stembridge, Leila, "Reformas de las empresas estatales y políticas de reemplazo en China," *Boletín del Instituto de Comercio Exterior*, N° 797, Madrid, enero de 2002, p. 106 y ss.

<sup>30</sup> Huang, Cheng – xi, op. cit.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Labor Contract Law of the People's Republic of China (LCLPRC-07), sancionada en la 28ª Sesión del Pleno de la 10ª Asamblea Nacional del Pueblo de la República Popular de China (29/7/2007), vigente desde el 1/1/2008

importantes de los actuales esquemas institucionales en el espacio de la seguridad social.<sup>33</sup> Precisamente, la nueva legislación se introduce ante los límites encontrados en la extensión de los servicios sociales a los trabajadores, dado que una proporción significativa de ellos se encontraba trabajando en condiciones precarias sin contrato laboral y, por ende, por fuera de los nuevos arreglos institucionales en seguridad social. La sanción y correcta aplicación de la LCT, entonces, permitiría continuar en la extensión de las prestaciones y completar así la institución de los nuevos mecanismos.

La LCT define como trabajadores estables por tiempo indeterminado (y por ende, con derecho a percibir beneficios sociales) a aquellos empleados que hubieran permanecido en su puesto de trabajo por diez años de antigüedad, aquellos que hubieran suscripto al menos dos contratos de trabajo a término con sus empleadores actuales, o aquellos que se encontrasen trabajando sin contrato alguno por el término de un año. Se estipulan asimismo mecanismos de notificación anticipada

por despido (30 días), indemnizaciones y periodos de prueba (2-6 meses) que apuntan a normalizar el mercado laboral.<sup>34</sup>

Debemos destacar dos aspectos relativos al contexto de surgimiento y aplicación de la LCT: en primer lugar la alineación de fuerzas resultante, ya que frente al Gobierno se alza la voz de las grandes compañías multinacionales en los sectores más dinámicos de la economía. Estas voces críticas señalan tanto la inflación de los costos *producto de la incorporación de los beneficios sociales a los trabajadores*, como el supuesto giro en el curso de la RE: si durante los '80 y los '90 la política había avanzado en la flexibilización de las condiciones del mercado laboral, primero acabando con el viejo sistema de empleo vitalicio en las unidades estatales, implementando los contratos a término, y luego produciendo procesos masivos de despido en las áreas urbanas, se estaría poniendo fin a esta orientación política con una vuelta solapada al sistema de empleo vitalicio. El Gobierno por su parte ha reactivado el papel de la FSTC en la defensa de la nueva legislación, promoviendo explíci-

<sup>33</sup> Intentamos adelantar un análisis de esta legislación a pesar de lo prematuro que éste resulta, siendo escasos y preliminares los estudios académicos que incluyen las nuevas disposiciones; las líneas siguientes se benefician de informes periodísticos, discusiones informales a cargo de especialistas en la Red (notablemente en Casa Asia-Barcelona, en la Fair Labor Association, etc.) y en lecturas preliminares del texto ordenado de la Ley disponible, por ejemplo, en Lehman, Lee & Xu ([www.lehmanlaw.com/.../laws-and-regulations/labor/labor-contract-law-of-the-peoples-republic-of-china.html](http://www.lehmanlaw.com/.../laws-and-regulations/labor/labor-contract-law-of-the-peoples-republic-of-china.html)).

<sup>34</sup> LCLPRC-07 ( secc. II, arts. 14, 18 y ss.)

tamente en la LCT la intervención de las delegaciones sindicales en las empresas.

Difícilmente podemos ver de manera más clara las líneas de fuerza intervinientes en la dirección de las reformas en nuestra área que en las discusiones sobre esta ley: el gobierno no revela en realidad ningún giro de política; expresa más bien la capacidad de control y anticipación de los procesos económicos, sociales y políticos; regula la lógica de la acumulación capitalista en las áreas más dinámicas de la economía utilizándola para apoyar la construcción de un nuevo entramado institucional a cargo de la entrega de la parte no monetaria del salario; activa en su beneficio a las viejas organizaciones sindicales comunistas para decidir esta mediación, y estaría revelando con ello una preocupación por su propia legitimidad, disputando la representación de los trabajadores en las grandes fábricas y centros urbanos y previniendo allí el incremento de la conflictividad social, que podría poner en peligro la continuidad de la RE.

#### **IV. Conclusiones**

Hemos intentado mostrar la presencia estatal en el proceso de construcción institucional en el área de la seguridad social en China bajo el periodo reformista, en el marco de un condicionante fundamental: el contexto macroe-

conómico en el país, y el modelo de desarrollo económico impuesto por el diseño reformista. Este contexto interactúa con la intervención estatal influenciándose mutuamente ambos elementos, de manera que la profundización del crecimiento económico y la apertura hacia el mercado, lejos de recortar la autonomía del Estado la refuerza en el período que se abre en 1978; a la inversa, la intervención estatal potencia y profundiza la mercantilización de la economía, a través de la ampliación de los mercados financieros.

Esta dinámica ha permitido el avance en la diferenciación de un área de la seguridad social en tanto conjunto de instituciones separadas de las unidades de producción, mediando entre la acumulación del capital expresada en la ampliación de la mercantilización y la financiarización de la economía, y la reproducción de la fuerza de trabajo. La diferenciación institucional adquiere en esta intersección su verdadero carácter político (no sólo económico y social) en el sentido en que la aparición de la intervención estatal se revela como la unidad expresiva de las contradicciones del proceso de desarrollo capitalista en el país, en un momento en que tanto la acumulación capitalista como la fuerza de trabajo se encuentran en expansión; dicha contradicción se desenvuelve en dos elementos (acumulación y

reproducción) y se resume en la unicidad del aparato estatal, herramienta que garantiza (eficazmente dado nuestro contexto histórico) la subordinación de la fuerza de trabajo a la acumulación capitalista.

El enfoque a través del cual el Estado, en este contexto, ha intervenido en la configuración institucional en el área de la seguridad social, presenta como rasgos salientes el gradualismo, el incrementalismo y la experimentación; sin embargo, aun las medidas experimentales parecen situarse en el marco de definiciones generales de política. Las configuraciones institucionales en el área de la seguridad social combinan mecanismos del viejo sistema con los nuevos, presentan rasgos específicos que devienen de las particularidades del contexto económico y regional del país, e incluyen disposiciones transitorias pero instrumentales al avance de un proceso incompleto a la vez que necesaria-

rio.

En este marco, adquiere relevancia como *constante* el control gubernamental del proceso de construcción institucional, lo cual nos permite inferir de manera indirecta el avance en la coherencia y eficacia de las nuevas instituciones, ahora externas a la gestión de las empresas, fuertemente apoyadas por la asistencia financiera estatal.

Estas constataciones deberían completarse con estudios que confirmen un avance en la extensión y alcance de las nuevas prestaciones, tanto respecto de su valor económico como en lo referente a la cantidad de personas implicadas en la percepción de los nuevos beneficios y prerrogativas. De esta manera podremos completar definitivamente el cuadro de nuestras afirmaciones acerca del sentido y orientación de las reformas institucionales en el espacio de la seguridad social.

## Bibliografía y fuentes utilizadas

- “White Paper on Labor and Social Security in China,” 2002, [www.china.org.cn/e-white/20020429](http://www.china.org.cn/e-white/20020429), con acceso el 13 de marzo de 2008
- Amin, Samir; Wallerstein, Immanuel; Arrighi, Giovanni y Gunder Frank André, *Dinámica de la crisis global*, México, Siglo XXI, 1983
- Arrighi, Giovanni, *El Largo Siglo XX*, Madrid, Akal, 1999
- Bettelheim, Charles, Crarrière, Jacques y Marchisio, Hélène, *La construction du socialisme en Chine*, Paris, Maspero, 1974 (1965)
- Chu, George, “Social security reform in China: the case of old-age insurance,” *Contemporary Economic Policy*, v.15, Nº 2, abril de 1997, pp. 85-93
- Fernández – Stembridge, Leila, “Pautas laborales en China,” *Labóral*, vol.3, Nº 20, enero de 2005

- Fernández – Stembridge, Leila, “Reformas de las empresas estatales y políticas de reemplazo en China,” *Boletín del Instituto de Comercio Exterior*, Nº 797, Madrid, enero de 2002
- Holzmann, Robert, “The World Bank Approach to Pension Reform,” Banco Mundial, *Social Protection Discussion Paper Series*, Nº 9807, diciembre de 1999
- Holzmann, Robert; Hinz, Richard; von Gersdorff, Hermann; Intermit, Gill, Impavido, Gregorio; Musalem, Alberto R.; Rutkowski, Michal; Palacios, Robert; Sin, Yvonne; Subbarao, Kalanidhi y Schwarz, Anita, *Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform*, Banco Mundial, febrero de 2005
- Ho, Chun – yu, y Dan, Li, “Rising Regional Inequality in China: Policy Regime and Structural Changes,” Boston University - Department of Economics - Working Papers Series, WP2007-014, febrero de 2007, <http://www.bu.edu/econ/workingpapers/papers/inequality.pdf>, con acceso el 14 de marzo de 2008
- Huang, Chen – xi, “Social assistance in China: a case study of Shanghai,” PhD Thesis, Universidad de Hong Kong, 2003
- Hussain, Athar, “coping and adapting to job losses and declines in farm earnings,” en Bhattasali, Deepak; Li, Shantong y Martin, William, eds., *China and the World Economy: Policy and Poverty after China's Accession to the WTO*, Londres y Nueva York, Oxford University Press
- Hussain, Athar, “Urban Poverty in China: Measurement, Patterns and Policies,” Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), enero de 2003 [www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/china.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/china.pdf), con acceso el 27 de diciembre de 2007
- Hussain, Athar, “Rural social security – current situation and trends,” Stanford Center for International Development (SCID), *Conference on China's Policy Reforms: Progress and Challenges*, 29 de septiembre – 1 de octubre de 2005, <http://scid.stanford.edu/events/China2005/Hussain.pdf>, con acceso el 24/12/07
- Hussain, Athar, “Pension Reform in China: its Progress and Challenges,” Asia Research Center, London School of Economics, 2001
- Hussain, Athar, “Social Welfare in China in the context of the three transitions,” *Working Paper Nº 66*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, agosto de 2000, <http://scid.stanford.edu/pdf/credpr66.pdf>, con acceso el 24/12/07
- Hussain, Athar; Cassen, Robert y Dyson, Tim, « Demographic Transition in Asia and its consequences, Asia2015 Conference, Institute of Development Studies, Overseas Department Studies, marzo de 2006, [www.asia2015conference.org/pdfs/Hussain.pdf](http://www.asia2015conference.org/pdfs/Hussain.pdf), con acceso el 24/12/07
- Li, Xiaowei, “Reflections on Social Welfare in Post – Reform China: is it Converging with East Asia?,” Shanghai Institute for International Studies, 2005, <http://www.siiis.org.cn/forumenglish/Summer%202005/lixiaowei.pdf>, con acceso el 24/12/07

- Ministerio de Finanzas de China, 2007, [www.mof.gov.cn/english/english.htm#](http://www.mof.gov.cn/english/english.htm#), con acceso el 13 de marzo de 2008
- National Bureau of Statistics of China (NBS), *China Statistical Yearbook, 2006*
- National Social Security Fund (NSSF), [www.nssf.gov.cn](http://www.nssf.gov.cn)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Challenges for China's Public Spending," *Policy Brief*, marzo de 2006
- Salditt, Felix; Whiteford, Peter y Adema, Willem, "Pension Reform in China: Progresses and Prospects," OCDE, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 53, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/31/26/38757039.pdf>, con acceso el 24/12/07
- Santillán, Gustavo, "Apuntes para la definición de un espacio de la protección social en China. Reproducción del trabajo, financiarización e intervención estatal en la Reforma Económica," *Estudios*, septiembre de 2007 (en prensa)
- Sha, Yinhua, "China's social security system – Present status and issues," en *Aging Population in Asia – Experience of Japan, Thailand and China*, Jica (Japan International Cooperation Agency, Seminar Report on the Parallel Session, 8<sup>th</sup> Annual Global Development Conference, Beijing, 11 de enero de 2007, [http://www.jica.go.jp/english/resources/publications/study/topical/aging/pdf/aging\\_01.pdf](http://www.jica.go.jp/english/resources/publications/study/topical/aging/pdf/aging_01.pdf), con acceso el 24/12/07
- State Administration of Foreign Reserve, *China Balance of Payment 2006H1*
- State Council, *Regulations on Unemployment Insurance*, promulgadas el 22 de enero de 1999
- State Council, *Regulations on Unemployment Insurance for Staff and Workers of State – Owned Enterprises*, promulgadas a través del decreto N° 110, el 4 de diciembre de 1993
- Gao, Qin, "The social benefit system in urban China: reforms and trends from 1988 to 2002," *Journal of East Asian Studies*, v.6, N° 1, pp. 31-69
- United Nations, *World Population Prospects, 2006*