

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

# **Programas y asignaciones presupuestarias en el área de la seguridad social en la China reformista; orígenes, alcance y eficacia de las intervenciones.**

Santillán, Gustavo E.

Cita:

Santillán, Gustavo E. (2009). *Programas y asignaciones presupuestarias en el área de la seguridad social en la China reformista; orígenes, alcance y eficacia de las intervenciones. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/412>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Programas y asignaciones presupuestarias en el área de la seguridad social en la China reformista; orígenes, alcance y eficacia de las intervenciones**

**Gustavo E. Santillán (CONICET – UNC)**

### **Introducción**

El conjunto de disposiciones e iniciativas tendientes a reformular el esquema de seguridad social en las áreas urbanas de la República Popular China (RPCH) fue implementado de manera gradual, a partir de la generalización de la Reforma Económica en las ciudades (1984).

Bajo el maoísmo, dicho esquema resultaba en una serie de amplias prestaciones sociales otorgadas a los trabajadores a través de la unidad de trabajo, la empresa estatal. En las áreas rurales, en tanto se hacía descansar esta parte del costo de reproducción de la mano de obra rural en las comunas populares y demás instituciones colectivas, y aún en las tradicionales redes de asistencia familiar características de la economía campesina. El principal desafío de la Reforma residió, entonces, en la construcción de fondos y programas externos a la unidad de trabajo.

Este proceso, a su vez, abre dos series de interrogantes básicos, a cuya respuesta intentaremos aproximarnos. En primer lugar, ¿cuáles fueron las características centrales del proceso en sí? Es decir, ¿cuáles fueron los rasgos salientes de la formación de políticas e iniciativas en el área de la seguridad social? En segundo término, ¿cuál ha sido la eficacia de estas iniciativas?

Abordaremos el primer interrogante a través de una breve reseña que nos informe sobre la constitución de los tres grandes programas que componen el área: el sistema jubilatorio, el seguro de desempleo y el Ingreso Mínimo para Residentes Urbanos (IMRU). Los rasgos salientes de estos programas han sido el gradualismo y la experimentalidad, como enfoques que dirigieron la intervención estatal en el proceso de formación de políticas.

En nuestra segunda sección evaluaremos la eficacia de dicha intervención en estos conjuntos de iniciativas. Allí, podremos constatar los siguientes elementos: a) el indudable protagonismo del gobierno central (GC) en la asignación presupuestaria, b) el peso relativo del sistema jubilatorio frente a los otros dos programas, c) la evolución conjunta (hasta la crisis de 2008) de la apertura económica y la intervención estatal en la

economía, y d) el incremento constante de las partidas destinadas al área. Cerraremos el trabajo presentando nuestras conclusiones, que ampliarán y reforzarán estas hipótesis.

### **I. Reformas y programas<sup>1</sup>**

El antecedente que disparó la reforma del viejo esquema implicó al sistema jubilatorio. Tras la Revolución Cultural, se planteó 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.<sup>2</sup>

Frente a esta crisis, el Gobierno dispuso fondos de pensiones externos a las unidades de trabajo en 1984, de manera experimental en algunas provincias y ciudades, extendiendo luego a nivel nacional en 1986 el aporte de los trabajadores de las empresas estatales aplicado a los nuevos empleados, lo que introdujo por primera vez la contribución individual en el sistema. Los nuevos 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 a escala provincial, y aún nacional.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Este apartado está redactado sobre la base de un trabajo recientemente publicado: Santillán, Gustavo, “La construcción institucional en el área de la seguridad social en China y su contexto bajo la Reforma Económica” *Realidad Económica*, 243, mayo de 2009, pp. 92-117

<sup>2</sup> 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), 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>.

<sup>3</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.

Dicha extensión a escala nacional se produjo recién en la década del '90, en un contexto de renovado crecimiento económico, en conjunto con la reestructuración corporativa de las empresas públicas, a través de la elaboración de directivas emanadas por el Consejo de Estado (CE), que fijarán las líneas generales de acción política en el área de allí en adelante,<sup>4</sup> estableciendo dos principios: 1- Toda reforma ulterior se aplicará a escala nacional; 2- La provisión de beneficios por jubilación y pensión habrá de ser una prerrogativa del Estado y el Gobierno, no de las unidades de producción. Estas líneas fueron aplicadas recién en 2000 y nuevamente de manera experimental, en la provincia de Liaoning en Manchuria, una de las más afectadas por el proceso de reestructuración corporativa, y parte del viejo cordón industrial del país.<sup>5</sup> De allí, la reforma se extendió gradualmente a 2 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.<sup>6</sup>

Las reformas al sistema jubilatorio introdujeron la “multipilaridad” como principio, propuesta inducida y difundida desde el Banco Mundial.<sup>7</sup> Esta propuesta, así orientada, buscó combinar los 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 combinó así 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

---

<sup>4</sup> State Council, “Circular on Deepening the Reform of the Old Age Pension System for Enterprise Employees,” (1995); “Decision on Establishing a uniform basic old age insurance system for enterprise employees,” (1997, documento n°26), 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>6</sup> 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. NBS, *China Statistical Yearbook*, 2006.

<sup>7</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.

sucedido por una cuenta individual nocional<sup>8</sup> a contribución definida<sup>9</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 agregaron en 2000 cuentas especiales de ahorro individual al 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, no estando aún completamente consolidados; recién en 2004 se permitió la participación de intermediarios financieros en su administración, y en 2005 se regularon y especificaron las pautas de inversión a las cuales deben atenerse dichos fondos.<sup>10</sup>

El arreglo institucional chino está lejos de ser un sistema acabado. Su transición presenta tres características fundamentales; la primera, que las pautas demográficas y económicas permiten el mantenimiento de tramos de reparto y cuentas nocionales en un periodo considerable de tiempo. En segundo término, aún se encuentra en discusión un proyecto de Ley Nacional de Seguridad Social, desde hace ya más de una década; las reformas, más bien, han sido introducidas a partir de orientaciones generales desde el CE, lo cual señala un límite a la intervención estatal, que no es 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 es 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 a 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. El FNSS

---

<sup>8</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>9</sup> Mecanismo que relaciona la prestación de manera estricta a la contribución individual del aportante al sistema jubilatorio.

<sup>10</sup> Salditt, Felix, Whiteford, Peter, y Adema, Willem, "Pension Reform in China: Progresses and Prospects," OCDE, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 53, 2007, en <http://www.oecd.org/dataoecd/31/26/38757039.pdf>, con acceso el 24/12/07, pp. 18-19; Hussain, Athar, « Pension Reform in China, » its Progress and Challenges," Asia Research Center, London School of Economics, 2001, pp.3-4.

permite la asignación presupuestaria directa por parte del GC 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 de lotería).<sup>11</sup> El FNSS recoge la actual tendencia a la financiarización de la economía global<sup>12</sup> y el actual desarrollo de los mercados de capitales en la economía china y, posibilitado por estos desarrollos, los realimenta, permitiendo y regulando la operación de bancos e intermediarios financieros por cuenta del Fondo. En tercer lugar, al realizar redistribuciones entre unidades y jurisdicciones, apunta a profundizar la centralización y homogeneización a escala nacional de la seguridad social. En cuarto lugar, precisamente, el Fondo regula 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 del '90 introdujo además el fenómeno del desempleo urbano, ligado a 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 concluirá, en 1999, con la generalización de un seguro de desempleo estipulado para todos los trabajadores en ciudades y pueblos.<sup>13</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>14</sup> Inicialmente, las Regulaciones de 1993 estipulaban el financiamiento del seguro de manera integral a cargo de la unidad de producción, a

---

<sup>11</sup> Detalles y cuadros de balance (para 2004), en National Social Security Fund, [www.nssf.gov.cn](http://www.nssf.gov.cn)

<sup>12</sup> 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>13</sup> State Council (SC), *Regulations on Unemployment Insurance*, promulgadas el 22 de enero de 1999 (SCRUI-99), art. 2, art.6, etc.

<sup>14</sup> SC, *Regulations on Unemployment Insurance for Staff and Workers of State – Owned Enterprises*, promulgadas a través del Decreto nº 110, el 4 de diciembre de 1993 (SCRUISWSOE-93)

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 a escala local en fondos de desempleo, administradas por las autoridades competentes de las respectivas jurisdicciones sub-provinciales, 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 a 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 a escala local, y oscilar entre el 120 y el 150% de las prestaciones asistenciales mínimas de cada ciudad.<sup>15</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 a nivel nacional.<sup>16</sup>

Sin embargo, la innovación más importante resultó en 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 a escala local, y financiada en partes iguales por la empresa, el Gobierno y los fondos de desempleo. Más importante aún, el trabajador durante este periodo estaba formalmente adscripto a la

---

<sup>15</sup> SCRUISWSOE-93, cap. III, seccs. 5, 6, 7, 11 y 12.

<sup>16</sup> SCRUI-99, arts. 1 a 12.

empresa, por lo que gozaba aún del derecho a la vivienda y prestaciones sociales que su antiguo lugar de trabajo ofrecía.<sup>17</sup>

Es importante destacar el escalonamiento de esta medida con el seguro de desempleo por un lado, y con la disposición del 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 tres sucesivas “líneas de defensa” orientadas a evitar que los trabajadores cesantes cayesen en la pobreza.<sup>18</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 igual que en los dos programas anteriores, el Gobierno previó la asistencia 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>19</sup>

## **II. Evaluación de políticas en seguridad social**

A fin de proceder a la evaluación de esta serie de instancias, estableceremos primero cuáles son los criterios e indicadores seleccionados para dicha tarea.

En el caso del sistema jubilatorio, nos referimos en realidad a un esquema compuesto por tres tramos: una pensión mínima o “básica” universal, una cuenta nocional a contribución definida, y una cuenta individual capitalizada. Dado que destacamos en este trabajo a la intervención estatal como variable activa en la regulación del proceso económico, nos interesa particularmente determinar el grado y la eficacia en que ocurre esta intervención; por ende, prestaremos especial atención a la evolución de los gastos directos en concepto de pensiones, ya que ésta nos indica la evolución de la intervención estatal directa en el sistema. En segundo lugar, analizaremos el crecimiento del índice de gasto de los fondos pertinentes, dado que esta evolución nos informa acerca del grado de desarrollo efectivo de la especialización

---

<sup>17</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>18</sup> Huang, Cheng – xi, “Social assistance in China: a case study of Shanghai,” PhD Thesis, Universidad de Hong Kong, 2003.

<sup>19</sup> *Ibíd.*



institucional en el área; a continuación estableceremos la evolución de estos fondos respecto al crecimiento de los ingresos del FNSS, por cuanto esta comparación nos indicará la evolución de la colocación de los fondos jubilatorios en los mercados financieros. No realizaremos una evaluación exhaustiva de la relación entre contribuyente y beneficiario, dado que el sistema jubilatorio no compone un universo cerrado, aislado del contexto social, económico y político en que se inserta. En este sentido, el grado en que debe configurar un sistema autofinanciado es en realidad relativo, e indeterminado aún en las sociedades avanzadas en un contexto global de envejecimiento poblacional. Por ende, enfatizaremos el análisis de los gastos en los fondos jubilatorios frente al examen de los ingresos, debido a que la relación entre ingresos y gastos concierne a la sostenibilidad financiera del sistema entendido como unidad autofinanciada. Analizaremos sin embargo la evolución por separado del número de contribuyentes y beneficiarios. Realizaremos asimismo una comparación entre el crecimiento del número de beneficiarios y el crecimiento del gasto, por cuanto esta relación expresa de manera efectiva la eficacia de los esfuerzos realizados para dar cobertura al sistema de pensiones.

En el caso de los seguros de desempleo deberemos estimar, por un lado, el desembolso de los fondos orientados a solventar estos programas, contra la evolución interanual del desempleo urbano, destacando las dificultades que implica esta tarea. Dadas estas dificultades y las particularidades del programa, nos veremos obligados a realizar comparaciones indirectas.

En tercer lugar, el examen de la evolución del IMRU se contrastará con la evolución de los índices de pobreza urbana, también destacando las dificultades implicadas en esta tarea. Dadas estas dificultades y las particularidades del programa, nos veremos obligados a realizar comparaciones indirectas.

Finalmente, evaluaremos el desempeño del gasto público directo en el área, por cuanto, si bien en la actualidad este ítem es auxiliar dada la estructuración de los fondos respectivos diferenciados, la asistencia estatal directa sigue siendo por otro lado relevante en cuanto a su magnitud.

De lo expuesto se infiere que presentamos una evaluación centrada en la magnitud de la presencia estatal en el área, antes que una evaluación de la capacidad de dicha región social para autorregularse o “autofinanciarse.” Esta última mirada, lo hemos señalado, es la que predomina en la producción académica y la recomendación de políticas. En su aplicación, se desactivan los mecanismos de solidaridad

intrageneracional, y se apela al control de las variables demográficas, a la ampliación de la valorización de los activos en los mercados financieros con vistas a la consecución de un sistema autorregulado, y a la continuidad del crecimiento económico para la generación de empleos y la reducción de los índices de pobreza. Si bien el Gobierno chino ha abrazado estas propuestas en su implementación de políticas, nos interesa mostrar que, aún para su correcta aplicación al interior de los esquemas delimitados por el BM y el “Consenso de Washington,” es evidente la persistencia de una constante asistencia e intervención estatal en la ampliación de los fondos orientados al área.

Antes de evaluar en detalle cada uno de nuestros indicadores, podemos estimar el crecimiento relativo del área de la seguridad social como porcentaje del gasto público.<sup>20</sup>: Allí vemos que el gasto en seguridad social (incluido aquí el gasto educativo) pasó del 13 al 38% sobre el total a lo largo de la Reforma, entre 1978 y 2006; si a este ítem se le suman las erogaciones aplicadas a solventar el retiro de los trabajadores jubilados con anterioridad a 1996 (pensiones “de transición”), computadas bajo el ítem de “gastos administrativos,” obtenemos un porcentaje del gasto superior al 40% sobre el total, para 2006.

Adicionalmente, puede observarse (*Gráfico I<sup>21</sup>*) que el gasto público en el área se incrementó en casi dos puntos, del 3,8% al 5,6% en relación al Producto (excluyendo la partida de Gastos Administrativos) a partir del inicio de las Reformas Urbanas. En segundo lugar, lo que nos indica esta comparación es la existencia de dos fases claramente definidas en la Reforma en relación a nuestra área, antes y después de 1995, aproximadamente. Durante la primera fase, el crecimiento del gasto en seguridad social no acompaña el crecimiento del Producto, cayendo del 3,8% inicial al 2,6% en 1995. A partir de ese año se registra una recuperación del gasto por encima del PBI, creciendo tres puntos adicionales en los 11 años restantes.

Diversas explicaciones pueden concurrir para explicar esta evolución. La primera de ellas está relacionada con la transferencia de activos desde el Estado al sector privado. Dicha transferencia produjo dos efectos contradictorios: por un lado, puso a disposición del Gobierno una importante suma de capital para su colocación y asignación, tanto como partidas del gasto público, como hacia los mercados de capital emergentes. Por otro lado, la reestructuración del sector estatal produjo un número

---

<sup>20</sup> NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007

<sup>21</sup> NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007

importante de cesantías en la fuerza de trabajo urbana, que disparó los costos sociales de la Reforma.

Sin embargo, enfatizamos la existencia de instancias de previsión y regulación de estos costos, evidenciada en el conjunto de disposiciones legislativas expuesto, que como vimos crece en profusión a partir de la segunda mitad de la década de los '90. Esto implica un acompañamiento general de las medidas del lado del gasto, apuntando a su sostenimiento. Las proporciones expuestas excluyen el crecimiento de los diversos fondos cofinanciados en seguridad social implicando que, en términos generales, ha habido un acompañamiento del desarrollo de estos fondos, a través de la asignación presupuestaria directa. Las dos etapas detectadas, sin embargo, deben inducirnos a la búsqueda de nuevas variables que expliquen su diferenciación. En términos generales, en el marco de un importante crecimiento económico sostenido, no obstante, el gasto en seguridad social no se ha ajustado a la baja ni se ha recortado a lo largo del periodo.

El programa de pensiones es, en su conjunto, el más importante en la asignación de recursos en seguridad social, contabilizando cerca del 75% de los fondos coparticipados.<sup>22</sup> No obstante, a la hora de analizar en detalle los programas de pensiones y su evolución, debemos considerar dos clases de asignaciones presupuestarias. En primer lugar, los ingresos (contribuciones e intereses) y egresos (beneficios e intereses) de los fondos jurisdiccionales de pensión, agregados a escala nacional en la estadística remitida por las diferentes jurisdicciones a la Oficina Nacional de Estadísticas. En segundo término, aquéllos ingresos y erogaciones emanados directamente de los presupuestos jurisdiccionales correspondientes, y orientados a solventar los déficits de los fondos respectivos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007

<sup>23</sup> En general, la cobertura de estos déficits es responsabilidad primaria de cada jurisdicción en la que opera el fondo de redistribución; en la práctica, sin embargo, ha sido el GC el que ha cargado con el grueso de la asistencia financiera reconociéndose que, si bien en un nivel agregado los fondos de pensión operan en superávit, existen numerosas disparidades y dificultades presupuestarias a escala regional y local. El programa piloto ensayado en Liaoning busca reglamentar esta modalidad frecuente de asistencia financiera, admitiendo su necesidad: se dispuso por ende una asignación del 75% del déficit a cubrir por el GC, del 5% para los gobiernos provinciales, y el monto restante a cargo del nivel jurisdiccional en que opera el Fondo. International Labor Organisation (ILO), ILO / Social Security Department, "Perspectives on the social security system of China," *Extension of social security, ESS Paper N° 25*, Geneva, International Labour Office, 2006, pp. 32-50.

En general, la contabilidad de los fondos jurisdiccionales de pensión deberían distinguir con nitidez la parte correspondiente a la pensión básica universal (PAYG, o nocional) de las cuentas individuales (tanto las cuentas capitalizadas como las cuentas a contribución definida, en teoría autofinanciadas); no obstante, persisten numerosas dificultades para el financiamiento de los tramos individuales, que se aplica en realidad a solventar prestaciones de los trabajadores recientemente jubilados, configurando en la práctica cuentas nocionales a contribución definida; en el caso del pilar II, éste se encuentra todavía en una etapa incipiente de desarrollo.<sup>24</sup> El resultado de este cuadro de situación, es la mención en la estadística oficial de una sola partida contabilizada en los fondos de la seguridad social: “seguro de pensión básica.” Se entiende de aquí el ocultamiento estadístico de la asignación presupuestaria de las cuentas individuales al pago de beneficios de los jubilados actuales.

Los fondos de seguridad social, de acuerdo a las regulaciones pertinentes, fueron instituidos entre 1986 y 1991 a partir de la experiencia de la externalización de las prestaciones desde las empresas estatales urbanas. Parece más que razonable, de esta manera, contabilizar su evolución a partir de 1989, como lo hace la Oficina Nacional de Estadísticas (recordemos que recién para 1991 se encontraba cubierta la totalidad de las ciudades y distritos del país por dichos fondos y agencias, y que recién un año más tarde habría de extenderse la redistribución a las empresas colectivas urbanas).<sup>25</sup> Observamos esta evolución en el *Gráfico 2*:<sup>26</sup> Constatamos aquí un comienzo incipiente (como señalamos, coincidente con la etapa de inicio y consolidación de la externalización a través de los fondos) entre 1989, cuando el desembolso total alcanza los 18.800 millones de *yuan*, y 1992 cuando, tras la extensión a escala nacional de los fondos, las erogaciones pasan los 32.000 millones de *yuan*. A partir de allí, el crecimiento es sostenido e ininterrumpido, para llegar a casi 500 mil millones de *yuan* en 2006. Cabe destacar que los fondos crecieron de manera lineal a lo largo de todo el periodo, tanto a lo largo de la etapa de “radicalización” de la Reforma con la transferencia de activos

---

<sup>24</sup> Wang, Yan, Xu, Dianqing, Wang, Zhi, y Zhai, Fan, “Options and Impact of China’s Pension Reform: A Computable General Equilibrium Analysis,” Washington, World Bank, diciembre de 2002, pp. 11-12; “Outline of the 11<sup>th</sup> Year – Plan Program for Labour and Social Security Undertakings for China, 2006-2010, *China Association for Employment Promotion*, 2007, en <http://www.zgij.org/en/gjjlShow.asp?MessageID=3>, acceso el 8/8/08

<sup>25</sup> Salditt, Félix, et.al., p. 16.

<sup>26</sup> NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007

estatales entre 1993 y 1997 (de hecho, es aquí cuando comienza a profundizarse la transición hacia la externalización de los beneficios jubilatorios) como a través de la Crisis Asiática.

Para comenzar a comprender en su justa medida este crecimiento de los fondos de pensión, debemos ponerlos en relación con dos indicadores complementarios, que nos pueden brindar una idea más acabada acerca de la naturaleza del fenómeno de expansión institucional en el área de la seguridad social para el periodo 1984-2006: nos estamos refiriendo, a la evolución en el número de contribuyentes y beneficiarios a los fondos de pensión, y a la evolución del Fondo Nacional de la Seguridad Social (FNSS) a partir de 2000.

Podemos ver en los *Gráficos 3, 4, y 5*<sup>27</sup> el crecimiento en paralelo de contribuyentes y beneficiarios a los programas de pensión establecidos a través de los fondos de la seguridad social. En primer lugar, observamos allí que, tras la completa extensión de dichos fondos, se regulariza el retiro de los empleados participantes, normalizándose por ende el crecimiento del número de personas jubiladas a través de este sistema, proceso que aún no ha concluido. El crecimiento de los contribuyentes es mucho más lento, registrándose importantes altibajos en 1993, 1997, y 1998, deteriorando de manera continua la relación contribuyente/beneficiario. Si se atiende a este deterioro, y dado que la suma actual de los aportes al sistema de pensión compone en total un 28% de los salarios, podemos concluir que, de mantenerse esta tendencia, el programa de pensión requerirá una atención presupuestaria constante; la relación mencionada se sitúa por debajo de la línea de 4 contribuyentes por beneficiario desde 1995, y se estabiliza en aproximadamente 3 contribuyentes por beneficiario a partir de 1998.

Una estrategia importante diseñada para cubrir dicha brecha ha sido la constitución del FNSS, orientado a reforzar los programas del área. La evolución de dicho Fondo puede observarse en el *Gráfico 6*<sup>28</sup>, donde observamos un incremento sostenido de activos y patrimonio entre 2000 y 2006. Particularmente, podemos señalar que el FNSS comenzó a participar de manera efectiva en la asignación de fondos hacia los programas del área desde 2004, cuando reconocemos la contabilización de

---

<sup>27</sup> NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007

<sup>28</sup> Sekine, Eiiche, "Recent Move by China's Social Security Fund, an Increasingly Important Participant in Chinese and Global Capital Markets," *Nomura Capital Market Review*, v.10, n°3, 2007

obligaciones que explican la diferencia entre activo y patrimonio. Existe un énfasis muy importante del Fondo en la gestión de las cuentas individuales de los programas jubilatorios, con vistas a su racionalización y efectiva separación respecto al resto de los tramos del sistema. De todos modos, esta dinámica es muy reciente (con obligaciones contabilizadas a partir de 2004).

El Fondo registra crecientes tasas de retorno de dividendos por sus operaciones en los mercados de capitales.<sup>29</sup> Sin embargo, y de manera independiente al desempeño de sus colocaciones, dada su directa subordinación al Consejo de Estado, y la magnitud de sus activos en relación al resto de las fuentes de financiamiento de la seguridad social (*Gráfico 8*), es difícil omitir la intervención directa del Estado en el financiamiento de los distintos programas del área. En efecto, si bien los fondos componen ya el 55% del financiamiento del conjunto de los programas de seguridad social, , está claro que la otra mitad se divide entre asignaciones directas y el patrimonio del FNSS. Por otro lado, si se atiende a las fuentes de ingresos de este último a la fecha (*Gráfico 7<sup>30</sup>*), si se sostiene en el tiempo su estructura inalterada, no está clara la retirada del GC en la asignación presupuestaria directa al FNSS, que hasta ahora (y a excepción de 2006) ha dirigido la evolución de sus ingresos anuales. Además, en las partidas presupuestarias directas (28% de la masa financiera aplicada al área) no están contabilizados, como dijimos, los programas jubilatorios de transición para los trabajadores más antiguos. Podemos concluir, sin embargo, que la creciente preponderancia del FNSS, si bien revela una genuina orientación a la asistencia y gestión de los tramos capitalizados del sistema jubilatorio, y una contribución a la emergencia de los mercados de capitales en la economía china, realimentándose a su vez de ellos, constituye una herramienta de política económica, adecuada a un nuevo contexto muy distinto a aquél de los comienzos de la Reforma Económica, en 1978, para canalizar la intervención estatal en la asignación de recursos.

Respecto a la evolución de los programas para atender el desempleo urbano, su consideración plantea numerosas dificultades. En primer lugar, encontramos la problemática referida a la ponderación de los índices de desempleo en las ciudades. Dada la existencia del registro nacional de residencia (*hukou*), la necesidad de registrarse para acceder al seguro de desempleo, y la vigencia (1998-2004) de los

---

<sup>29</sup> Sekine, Eiiche, op. cit.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

programas transicionales de desempleo, las estadísticas pierden de vista a una cantidad significativa de personas en condición de desempleo. Algunos estudios han estimado, por ende, la tasa aproximada de desempleo urbano de manera indirecta, detrayendo de la fuerza de trabajo total la fuerza de trabajo rural,<sup>31</sup> y luego restando a esta diferencia el total de empleados en la economía urbana.<sup>32</sup> El resultado de dicho cálculo eleva la tasa real de desempleo urbano en China para 2003, a un 6,1%.<sup>33</sup> Estimaciones más estrictas, basadas en diversas encuestas acordes con parámetros internacionales, sitúan este mismo índice en un 7,3%.<sup>34</sup> Sobre la base de este último cálculo, comparamos la evolución anual del índice oficial respecto al índice ajustado (*Gráfico 9*<sup>35</sup>), y obtenemos una diferencia (creciente) de tres puntos porcentuales. Vemos asimismo que los índices de despidos en las empresas estatales caen hacia 2001, produciendo una aceleración en los índices de desempleo, ya que la categoría de “despedido” es “complementaria” de la de desempleado.<sup>36</sup> A continuación, y a fin de estimar la eficacia del crecimiento del programa de desempleo, realizamos una comparación entre beneficiarios del programa de desempleo nacional constituido en 1999 y desempleados, por un lado, y entre contribuyentes y empleados en las ciudades, por el otro (*Gráfico 11*<sup>37</sup>). Tomamos 1999 como inicio, fecha de nacionalización de la prestación. Allí vemos cómo, tras el periodo inicial de constitución del programa nacional de desempleo, y acompañando la desaceleración del crecimiento en la cantidad de desempleados, cae en dos años (2005 y 2006) la cantidad de beneficiarios del seguro de desempleo. Podemos inferir que estas cifras, amén de implicar un índice de cobertura insuficiente (el programa cubre apenas al 40% de la fuerza de trabajo urbana) están en relación con la evolución de los programas de reemplazo y los trabajadores despedidos de las empresas estatales; en

---

<sup>31</sup> Series oficiales disponibles en NBS

<sup>32</sup> Ídem. Estimaciones realizadas en Fang, Cai, “The Consistency of China Statistics on Employment: Stylized Facts and Implications to Public Policies,” *Chinese Economy*, 37, 5, septiembre de 2004, pp. 74-89

<sup>33</sup> Fang, Cai, op. cit., donde se señala que el procedimiento más directo de añadir el número de desempleados al número de trabajadores despedidos es erróneo, ya que estos últimos pueden estar percibiendo la prestación por despido aún empleados en un nuevo puesto de trabajo.

<sup>34</sup> Fang, Cai, op. cit.; Giles, John, Park, Albert, y Zhang, Juwei, “What is China’s True Unemployment Rate?,” *China Economic Review*, 16, 2, 2005, pp. 149-170

<sup>35</sup> Giles, John, Park, Albert, y Zhang, Juwei, op. cit.; NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007.

<sup>36</sup> Fang, Cai, op. cit.; sin llegar a poder sumarse para dar el índice real, dadas las dificultades consignadas.

<sup>37</sup> NBS, *China Statistical Yearbook*, 2007

efecto, si se observa en conjunto a los Gráficos 10 y 11, se puede constatar allí que los periodos de institución de dicho programa y categoría hacen bajar los índices de desempleo, y amplían la cobertura de los fondos de desempleo; a la reducción de despidos y posterior decisión de cierre de los programas (2004), sucede una merma en la cobertura de los fondos respectivos, aunque con una ligera (y presunta) desaceleración del desempleo para 2006.

Respecto al IMRU, su alcance resulta sumamente controvertido, debido a las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, no existen indicadores adecuados que permitan evaluar su efectividad en un nivel agregado. No existe indicador nacional unificado para estimar una línea nacional de pobreza, como no existe uniformidad nacional respecto a niveles de ingreso, pautas de consumo, estructura productiva y grado de urbanización a nivel nacional. Una de las dificultades adicionales para la construcción de este indicador, reside en la alta incidencia de la pobreza rural en el índice agregado, sesgado de este modo por la todavía elevada proporción de habitantes registrados en las áreas rurales. De este modo, se ocultaría en un indicador nacional de pobreza unificado el impacto del programa, específicamente orientado a combatir la pobreza urbana. Además, el *hukou* pesa aún como una importante barrera a la medición de la pobreza urbana, ya que contabiliza como rural a buena parte de la población migrante hacia las grandes ciudades. Dada además la alta incidencia de la pobreza en la población migrante señalada en la literatura,<sup>38</sup> el *hukou* se impone por otro lado como una barrera altamente efectiva en la prevención del combate a la pobreza. Existen declaraciones recientes del Gobierno en el sentido de redefinir las fronteras del registro rural – urbano de la población y, de manera consecuente, redefinir los programas en el área de la seguridad social, pero esto permanece aún como uno de los más grandes desafíos en esta asignatura. De manera consecuente, los estudios que abordan el problema se encuentran aún sesgados por esta modalidad de registro.

- La evidencia relevada acerca de la continua reducción de los índices de pobreza (rural y urbana tomadas en su conjunto) y el carácter reciente del IMRU estarían indicando una reducción de la pobreza que tiene que ver más con fenómenos

---

<sup>38</sup> Hussain, Athar, "Urban Poverty in China, Measurement, Patterns and Policies," Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), enero de 2003, en [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



estructurales de desarrollo y modificaciones del perfil socioeconómico chino y, adicionalmente, con el ciclo económico, antes que con la efectividad de las políticas específicas de asistencia social.

- Los niveles del beneficio, amén de las notables diferencias regionales, y dada la especificación establecida por la regulación nacional del Programa, sitúan a los estipendios en niveles iguales o menores al 50% de la línea de pobreza local, configurando una ayuda parcial a la población situada por debajo de la línea de la pobreza.

- Aún sobre la base de las líneas locales de pobreza establecidas por los distintos gobiernos, existen considerables disensos entre los especialistas a la hora de seleccionar el mejor enfoque para el abordaje y medición de la pobreza, tornando sumamente difícil encontrar un indicador altamente consensuado entre la literatura sobre el tema. En consecuencia, y sobre la base de las distintas estimaciones parciales realizadas al respecto,<sup>39</sup> realizaremos una estimación simplemente indicativa alrededor del 5% de la población urbana, contrastando este índice con el crecimiento en el número de beneficiarios del Programa. Una vez más, y dada la constatación de la intervención del GC en la financiación de más del 60% del Programa a los gobiernos locales,<sup>40</sup> lo que podemos observar con mayor nitidez una vez más, es la presencia y visibilidad del GC en la asignación de recursos en el área.

Si observamos entonces el *Gráfico 12*, podemos ver la evolución del IMRU en relación a la población urbana. Si bien allí se muestra una tasa de cobertura significativa en relación a la media establecida como síntesis de los debates acerca del índice de pobreza urbana, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La cobertura es en realidad menor, dado el ocultamiento que el *hukou* impone sobre los índices reales de pobreza urbana

- Los niveles del estipendio son módicos, llegando a cubrir en promedio el 50% del índice local de pobreza

---

<sup>39</sup> Hussain, Athar, "Urban Poverty in China," cit.; Xu, Yuebin, "Social Assistance in China: The Minimum Living Standards Guarantee Scheme," *United Nations Development Programme, International Poverty Centre*, mayo de 2008; Appleton, Simon, Song, Lina, y Xia, Qingjie, "Growing out of Poverty: Trends and Patterns of Urban Poverty in China 1988-2002," *Discussion Papers Series*, Bonn, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, abril de 2008

<sup>40</sup> Xu, Yuebin, cit.

- Existe una desaceleración en el alcance de la cobertura al final del periodo, al igual que lo observado respecto al seguro de desempleo, y de manera contradictoria respecto a la tendencia observada para el sistema de pensiones.

Sin embargo, el protagonismo del programa, administrado a escala local, corre por cuenta de manera preponderante a cargo del GC, tendencia que verificamos a lo largo del examen del resto de los programas que componen el área de la seguridad social.

### **Conclusiones**

El enfoque a través del cual el Estado 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, aún 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 (subordinando sin embargo a aquéllos), presentan rasgos específicos que devienen de las particularidades del contexto económico y regional del país, e incluyen disposiciones transitorias y susceptibles de ser removidas en el mediano plazo, pero instrumentales al avance de un proceso incompleto a la vez que necesario.

Adquiere así relevancia como *constante* en el proceso de construcción institucional resultante el control gubernamental centralizado del proceso de construcción institucional.

En cuanto a la evaluación de la eficacia y alcance de este proceso, una primera tendencia manifiesta es la creciente preponderancia del GC en la asignación de recursos en el área de la seguridad social. Al parecer, la descentralización administrativa se justifica en el nivel de la complejidad del territorio y la economía china, manteniendo el nivel de la política un alto grado de centralización de los recursos y de las decisiones en política económica y social.

En segundo lugar, existe una diferencia notable entre la evolución y el desempeño del programa de pensiones respecto a los otros dos programas aquí examinados. Es evidente el peso financiero de aquél en el conjunto de asignaciones del área, contando por las tres partes del gasto anual total. Esto redundará en una incidencia decisiva en el esfuerzo de diseño e implementación de políticas. Es precisamente aquí, a través del diseño de arreglos institucionales en principio particulares, a fin de dar cuenta al conjunto de presiones económicas y demográficas que se ciernen sobre el financiamiento del sistema jubilatorio, que el Gobierno ha podido diseñar una figura

capaz de regular el conjunto de programas de la seguridad social, canalizando a discreción la asignación de los recursos hacia tal o cual programa.

En efecto, es a través del FNSS, y garantizando la preponderancia del Gobierno en la estructura administrativa del Fondo (amén de los recaudos necesarios para resguardar la transparencia administrativa y financiera, y adecuar su funcionamiento a las normas financieras internacionales) como se pudo construir una institución capaz de realimentar el conjunto total de programase, y asistirlo discrecionalmente en función de una lectura general de la situación en el área. Entendemos que esta disposición clave amplía potencialmente tanto los márgenes de la política, como la emergencia de los mercados de capitales en la economía reformista. Esta asignación presupuestaria discrecional y centralizada, sin embargo, no ha ocurrido hasta 2006 de manera eficaz en razón de la debilidad de los dos programas de seguridad social restantes.

En tercer lugar, también ha aumentado el nivel del gasto directo en seguridad social al final de nuestro periodo, reforzando las ideas presentadas como tendencia en el análisis del FNSS. Sin embargo, hay que destacar aquí una desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto directo en el tramo medio de la Reforma (1992-1998), presumiblemente vinculada a 1) la radicalización de los programas de ajuste y transferencia de activos estatales, 2) la oscilación de la incidencia relativa de los distintos programas en el área hacia la preponderancia de la ayuda transitoria para empleados despedidos, en principio cofinanciada. El último tramo del periodo (1998-2006) registra un nuevo protagonismo del GC, primero a través del reanudamiento del crecimiento en el gasto directo, luego a través de la estructuración del FNSS. A esto se agrega el diseño simultáneo, en 1999, de los programas nacionales de desempleo e Ingreso Mínimo. No obstante, respecto a este último programa, se ha apuntado ya sus limitaciones en alcance y efectividad. Entendemos como hipótesis que el entorno macroeconómico, junto a la reducción concomitante de los índices de pobreza y las migraciones rural – urbanas que dirigen actualmente la reducción de estos, inhiben el crecimiento de políticas específicas en esta área.

En síntesis, se ha desarrollado un proceso sostenido de diferenciación institucional que es, al mismo tiempo, un proceso de constitución de la seguridad social como región diferenciada al interior de la estructura social a partir del legado maoísta, que resumía las funciones de producción, reproducción y acumulación al interior de las unidades productivas estatales urbanas.

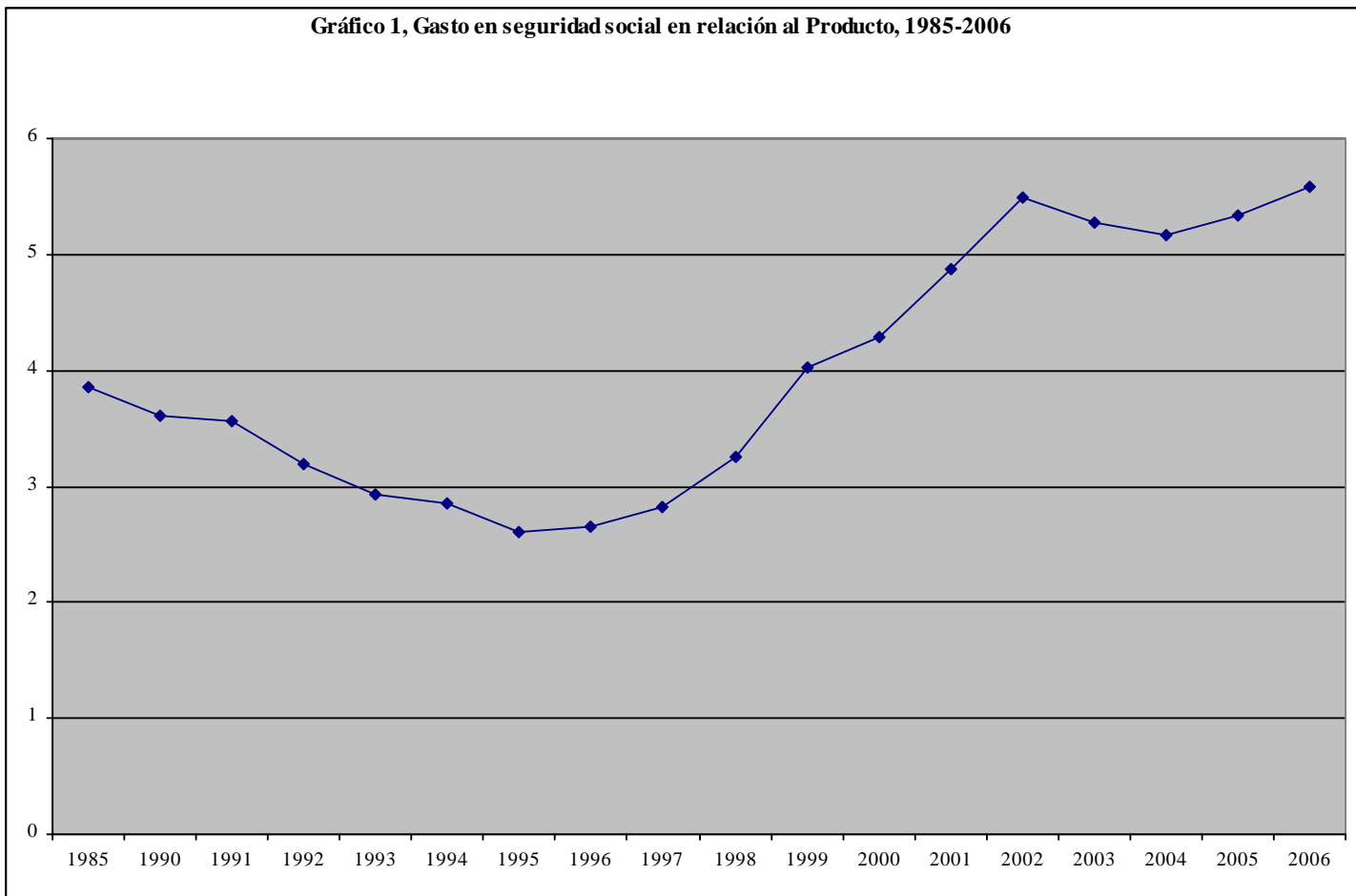
Este proceso ha ido de la mano de una creciente intervención estatal en la economía y la sociedad, al contrario de lo postulado en las lecturas neoliberales sobre las transiciones en los países de economía centralizada. En efecto, la diferenciación institucional creciente parece requerir un Estado con grados crecientes de autonomía y capacidad en la anticipación, planificación y ejecución de políticas desde el GC, si se pretende una transición exitosa hacia un rol también creciente del mercado en la asignación de los recursos. (La experiencia rusa, no abordada en este trabajo, es un ejemplo interesante para su estudio, en el sentido inverso hasta fines de los noventa, y habiendo experimentando el relanzamiento del crecimiento económico y la estabilidad de sus estructuras económica, social y política a comienzos de este siglo, sobre la base de una reapropiación de los recursos económicos estratégicos a cargo del Estado y del GC).

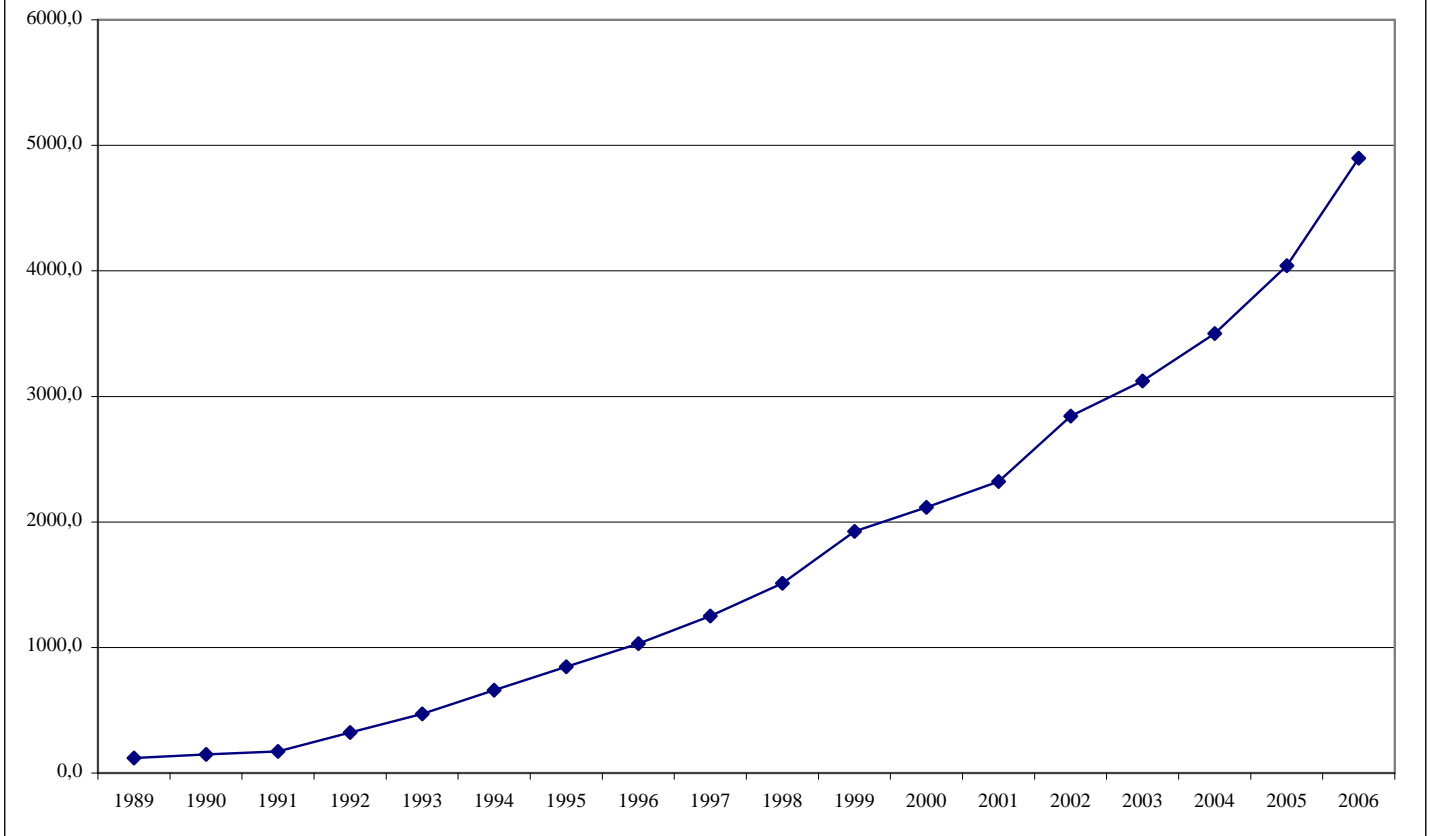
El grado en que este último rasgo se traslade en un sostenimiento de la eficacia en la ejecución de políticas no está tan claro, y parece depender de dos factores fundamentales: el sostenimiento del crecimiento macroeconómico, y la evolución a futuro de los mercados de capitales. El éxito del “modelo chino” de reformas ha estado, desde 1978, ligado a la ampliación sostenida de su integración en la economía mundo, y la evolución de la ampliación de la seguridad social como región diferenciada en la estructura social no es la excepción a esta regla. El camino que ha elegido el GC para incrementar el alcance y la eficacia de su intervención ha sido, precisamente, la apuesta por la evolución a futuro de la economía global, crecientemente financiarizada. En medio del estallido de la actual crisis de dicha economía, es incierto el resultado de la apuesta. Debemos recordar una vez más, sin embargo, la mediatización que las capacidades estatales impondrán a esta tendencia. Es decir, en el tema que nos ocupa, al igual que en el resto de las esferas de la vida económica y social, el Estado, en franca expresión de su unicidad, se erige en interlocutor de las presiones impuestas por el entorno socioeconómico, y sus múltiples contradicciones.

.No creemos que a futuro este papel se desdibuje, tras la salida de una Crisis que dejará aparentemente mejor parada a la economía nacional de la RPCh, en relación a las áreas más expuestas a su estallido. La pregunta es, por el contrario, si lo que se desdibujará es la fisonomía de las actuales instituciones, que corporizan la apuesta a la sinergia entre financiarización e incremento de los recursos fiscales.

# GRÁFICOS

Gráfico 1, Gasto en seguridad social en relación al Producto, 1985-2006



**Gráfico 2, Gastos fondo de seguridad social (pensiones), 1989-2006, 100 mill. yuan**

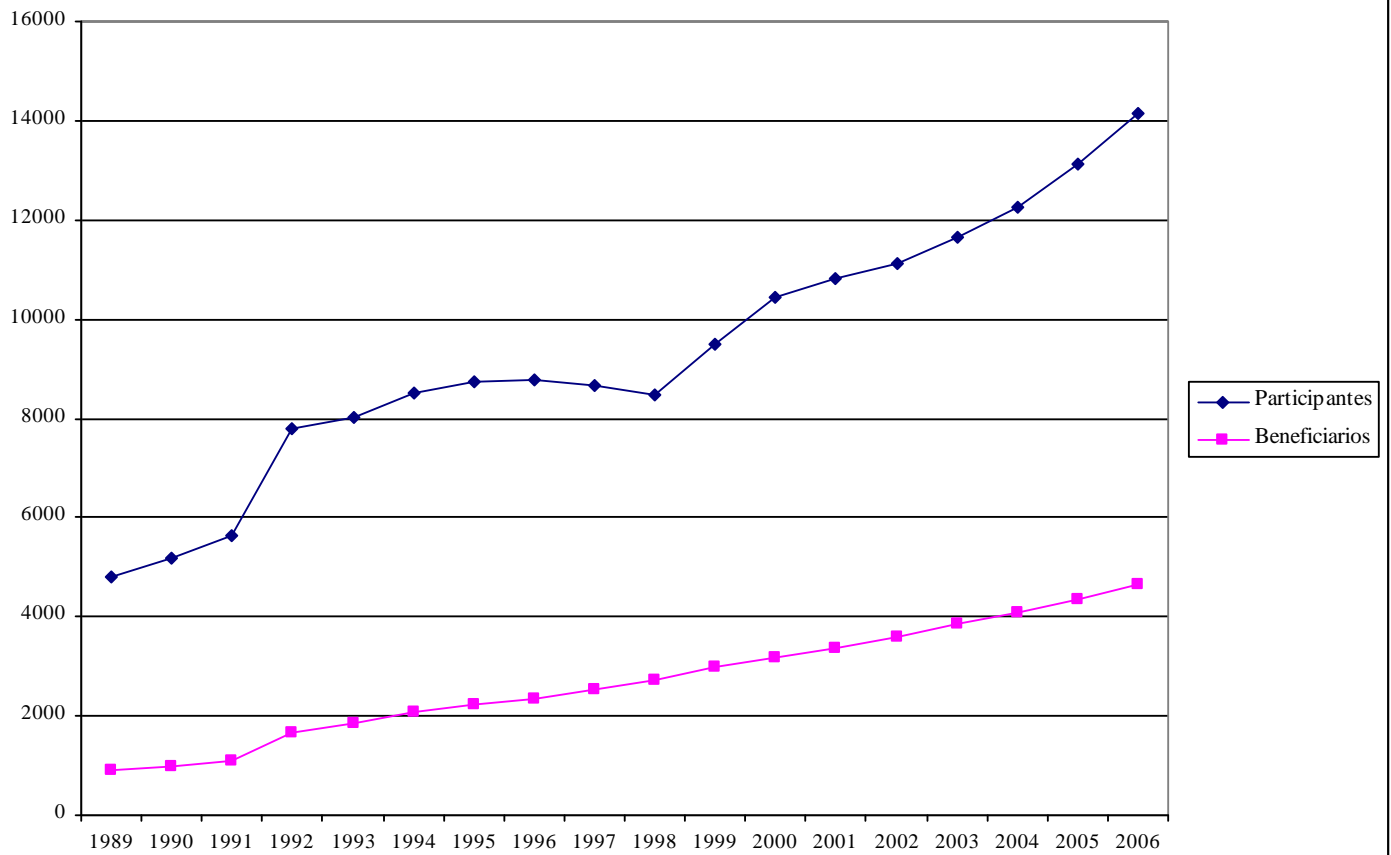
**Gráfico 3, Participantes en el sistema de pensión básica, 1989-2006. 10.000 personas**

Gráfico 4. Crecimiento anual contribuyentes y beneficiarios programas de pensión, 1989-2006 (%)

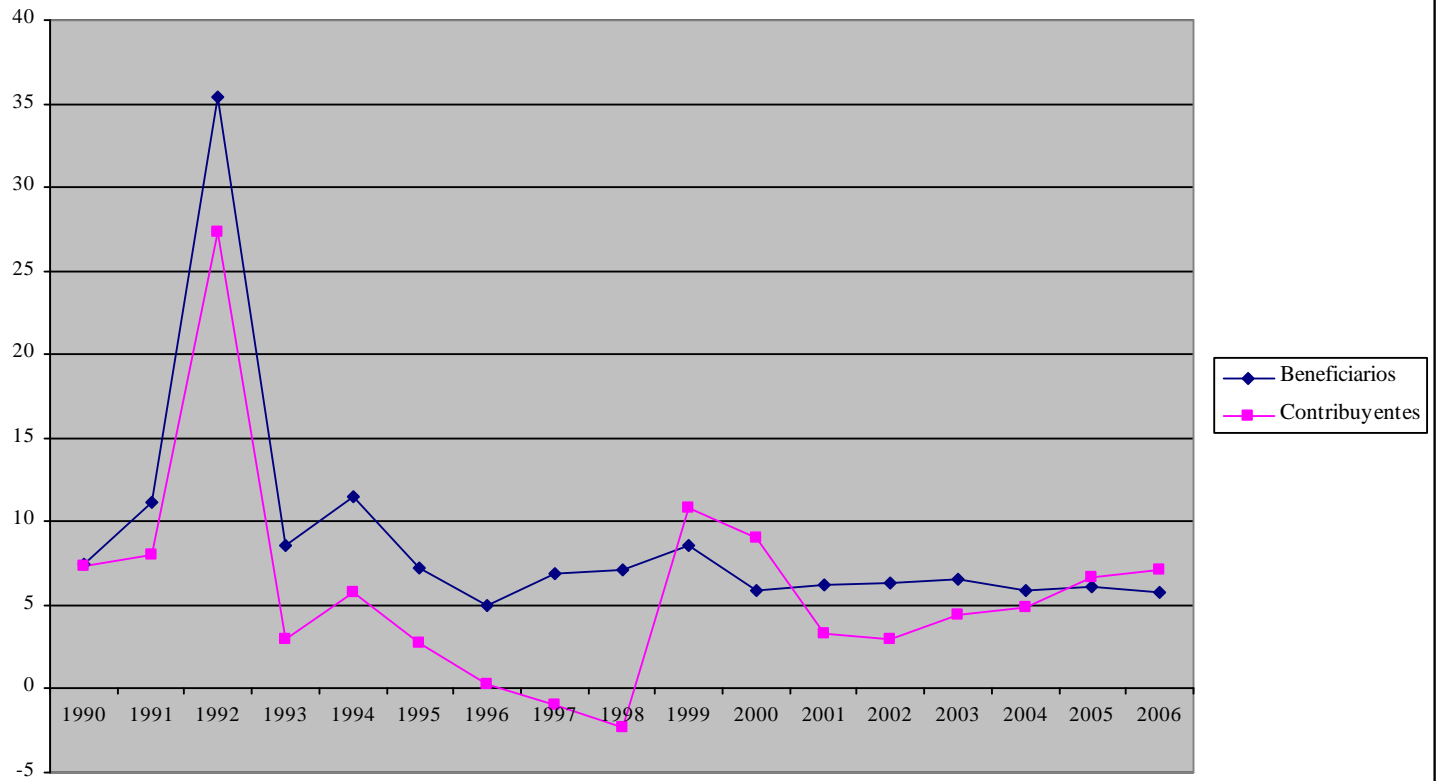




Gráfico 5. Relación contribuyente-beneficiario

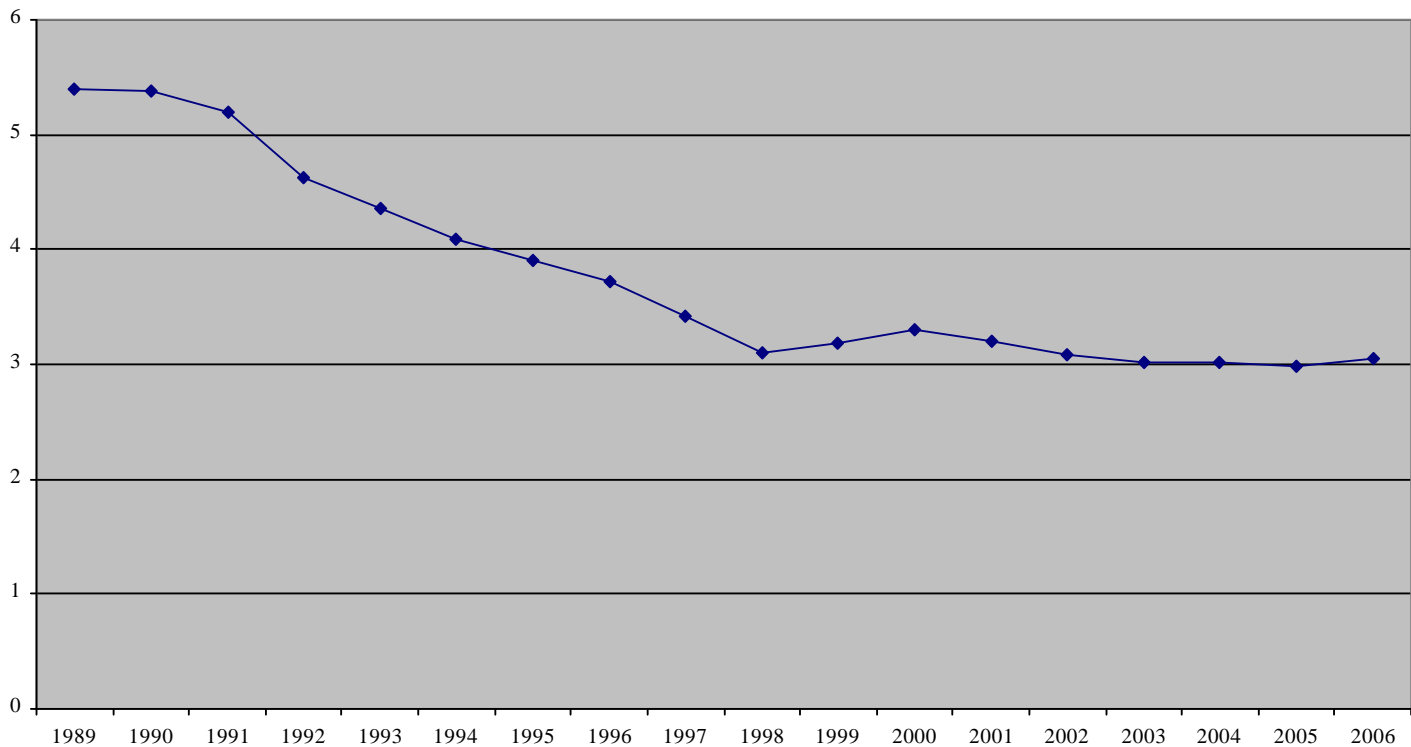


Gráfico 6. Activos y Patrimonio FNSS, 2000-2006, 1000 mill. yuan

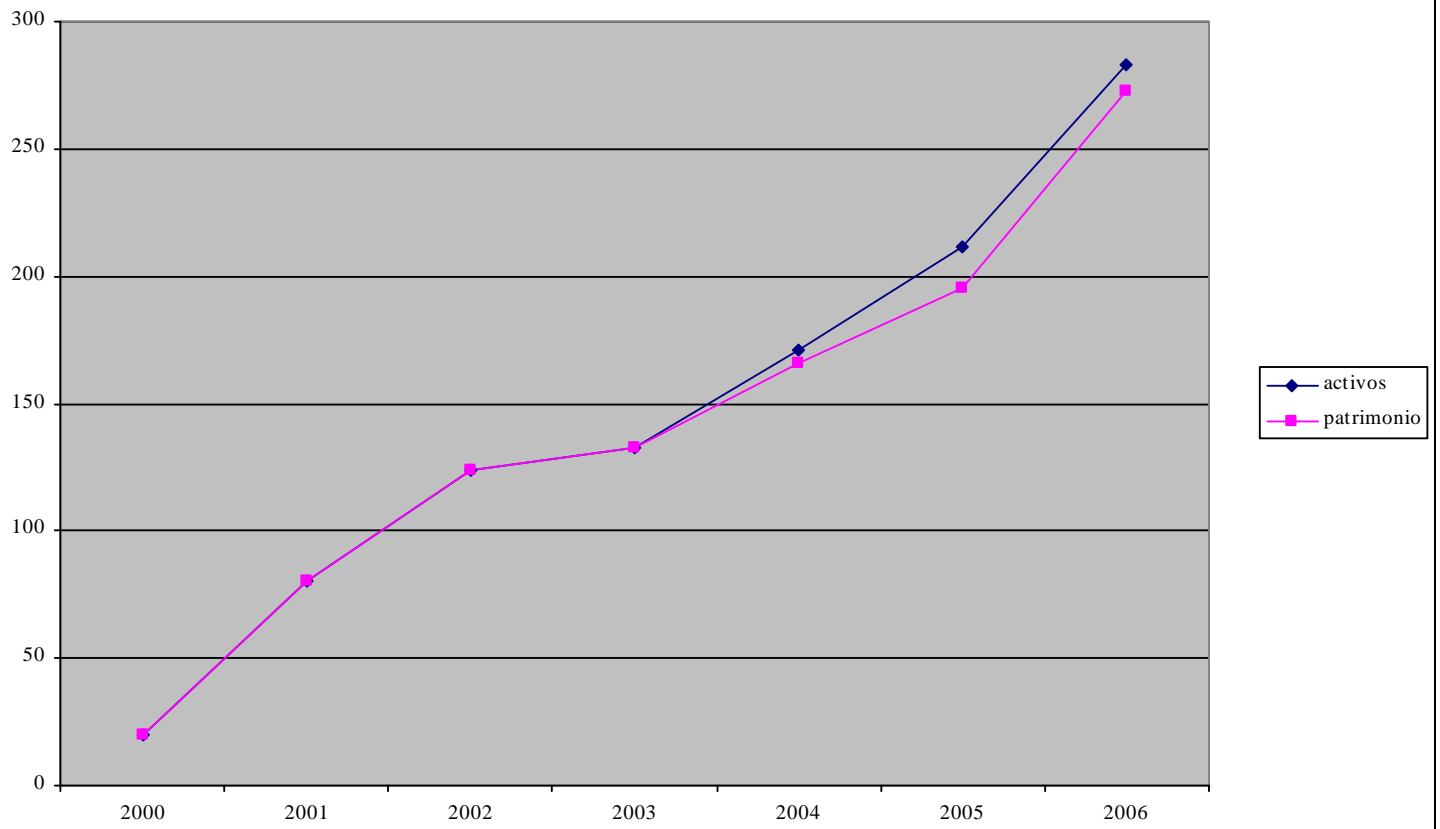


Gráfico 7. Fuentes de ingreso FNSS, 2000-2006, 1000 mill. yuan

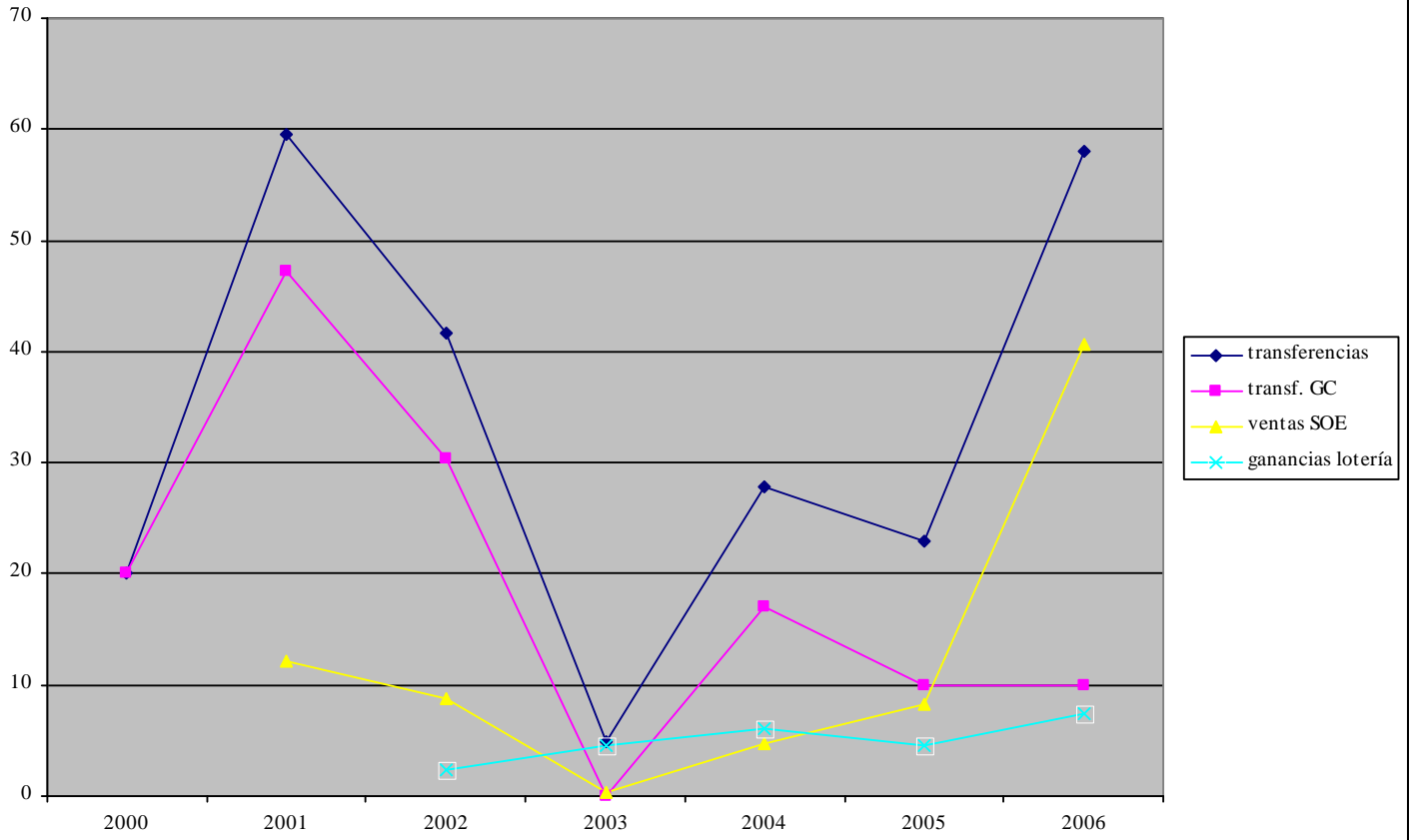
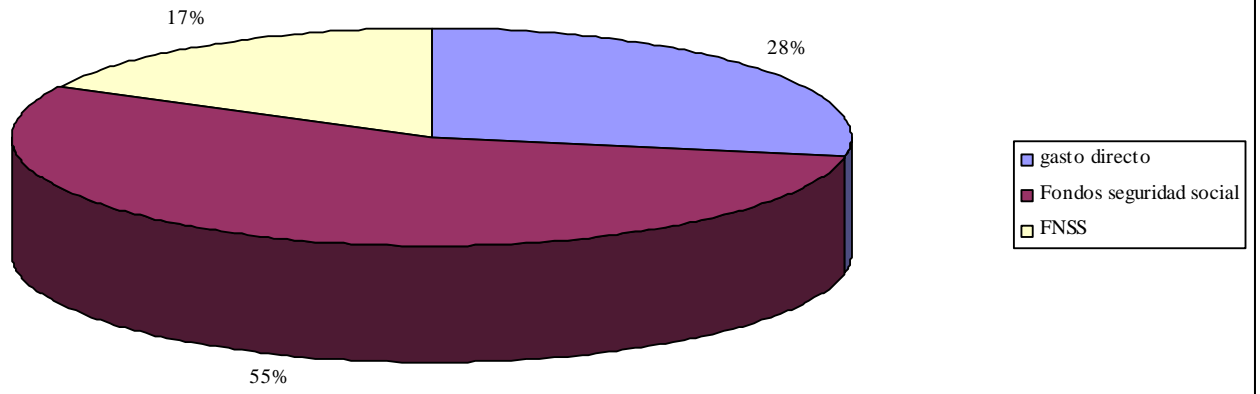


Gráfico 8. Fuentes de financiamiento de la seguridad social, 2006. 100 mill. yuan



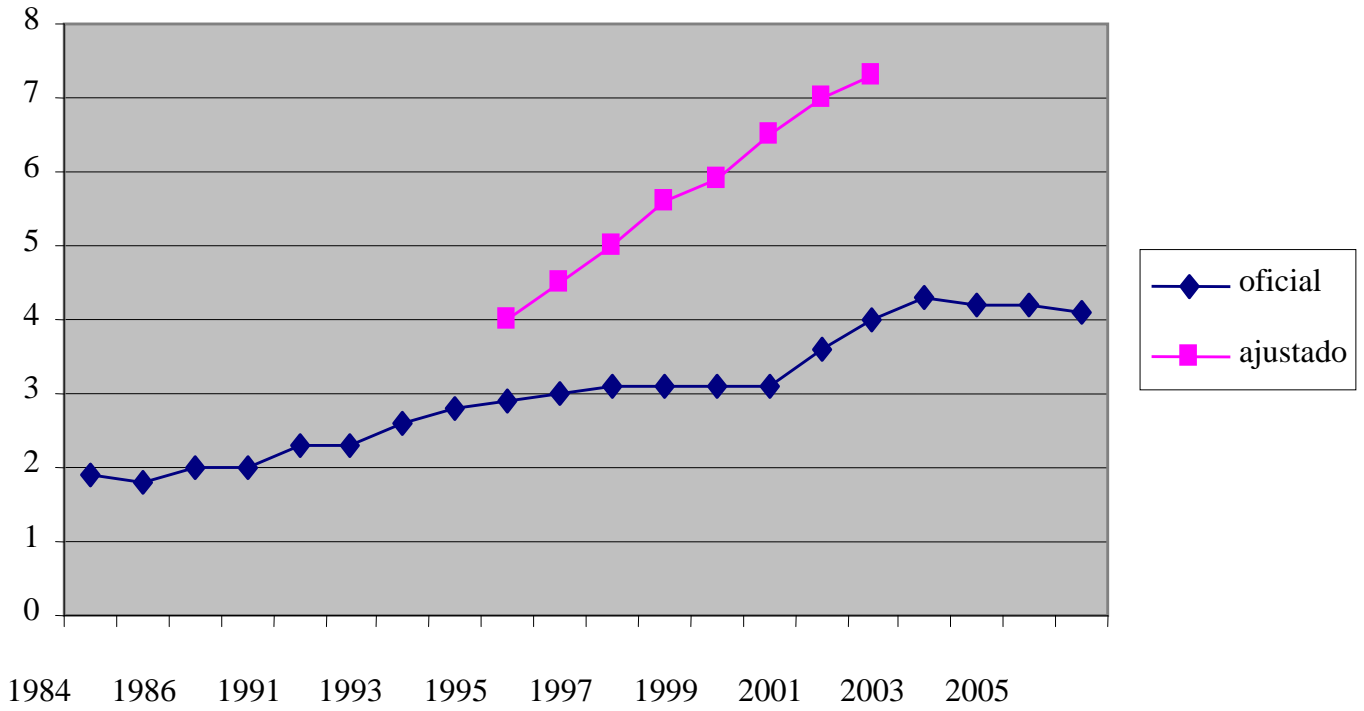
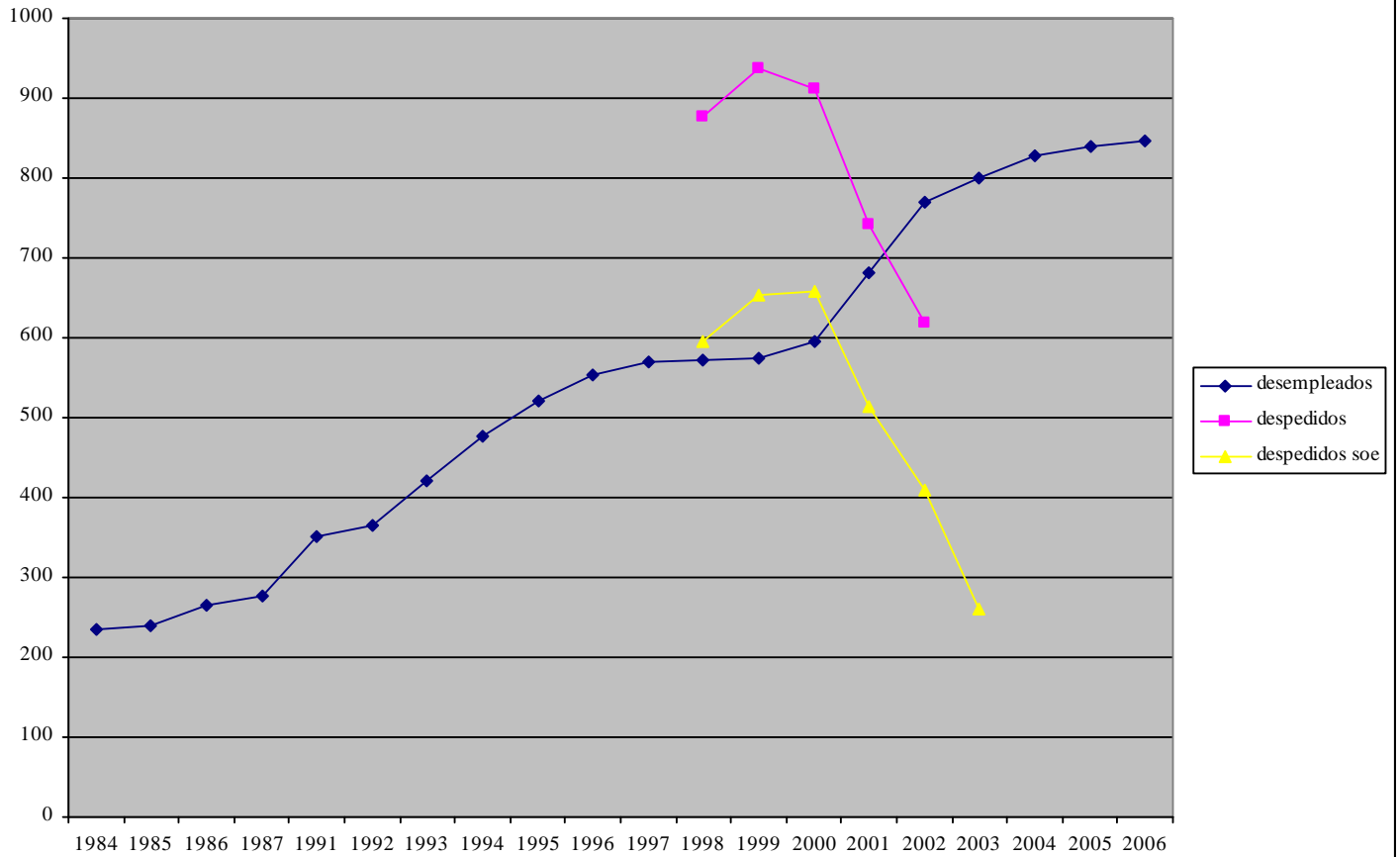
**Gráfico 9. Evolución del desempleo urbano, 1984-2006 (%)**

Gráfico 10 Crecimiento en el número de desempleados, 1984-2006 (10,000 personas)



**Gráfico 11, seguro de desempleo. Relaciones desempleado/beneficiario, empleado/contribuyente, 1999-2006. En 10.000 personas y %**

Año	Beneficiarios desempleo	Desempleados		Contribuyentes	Empleados ciudades	
1999	271,4046	575	47,2008	9851,997	22412	43,9585802
2000	329,7489	595	55,4199832	10408,4	23151	44,9587491
2001	468,547	681	68,80279	10354,6	23940	43,2522974
2002	657	770	85,3246753	10181,6	24780	41,0879742
2003	741,6	800	92,7	10372,4	25639	40,455556
2004	753,5	827	91,1124547	10583,9	26476	39,9754495
2005	677,8	839	80,7866508	10647,6656	27331	38,9581998
2006	598,1	847	70,6139315	11186,6	28310	39,5146591

NBS, China Statistical Yearbook, 2007

**Gráfico 12, evolución del Ingreso Mínimo para los Residentes Urbanos como porcentaje de la población urbana, 1999-2006. En 10.000 personas y %**

	MLGS	Pobl. Urbana	%
1999	265,9	43748	0,60779921
2000	402,6	45906	0,87700954
2001	1170,7	48064	2,43571072
2002	2064,7	50212	4,11196527
2003	2246,8	52376	4,28975103
2004	2205	54283	4,06204521
2005	2234,2	56212	3,97459617
2006	2240,1	57706	3,88191869

NBS, China Statistical Yearbook, 2007

**Gráfico 13. IMRU, fondos totales y asignados por el GC. En % y 100 mill yuan**

Year	Total	Central government	Percent of central transfer
1998	12	0	0
1999	19.7	4	5%
2000	27.2	8	29.6%
2001	42.7	23	53.9%
2002	108.1	46	42.5%
2003	150.5	92	61.1%
2004	172.8	102	59%
2005	191.9	112	58.4%
2006	222	136	61%

Xu, Yuebin, "Social Assistance in China: The Minimum Living Standards Guarantee Scheme," cit., sobre relevamientos internos del Ministerio de Asuntos Civiles.